

Zagubiona tożsamość?

Analiza porównawcza sektora
pozarządowego w Polsce
i w Stanach Zjednoczonych

Agnieszka Rymsza

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Agnieszka Rymsza

Zagubiona tożsamość?

**Analiza porównawcza
sektora pozarządowego w Polsce
i w Stanach Zjednoczonych**

Warszawa 2013

Redakcja językowa i korekta: *Marcin Grabski* (www.mesem.pl)

Projekt okładki: *Anna Mitura*
Przygotowanie okładki do druku: *Jacek Antoniuk*

Łamanie i druk: ZWP MPiPS. Zam. 354/13.

Spis treści

Od autorki	5
Wstęp	9
Rozdział 1. Strukturalne dylematy, problemy i paradoksy funkcjonowania sektora pozarządowego	17
1.1. Dylematy	17
1.2. Problemy	22
1.3. Paradoksy	34
Rozdział 2. Dlaczego amerykański sektor pozarządowy jest lepiej rozwinięty niż sektor pozarządowy w Polsce?	37
2.1. Wpływ historii i kultury na siłę sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych	38
2.2. Wpływ czynników ekonomicznych na siłę sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych	52
2.3. Relacje sektora pozarządowego z państwem i rynkiem. Proces komercjalizacji i governmentalizacji organizacji	56
Rozdział 3. Komercjalizacja i governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych	63
3.1. Komercjalizacja sektora <i>non profit</i>	63
3.2. Komercjalizacja sektora <i>non profit</i> w Stanach Zjednoczonych	64
3.2.1. Najważniejsze przejawy komercjalizacji sektora <i>non profit</i> w Stanach Zjednoczonych	64
3.2.2. Przyczyny komercjalizacji sektora <i>non profit</i> w Stanach Zjednoczonych	68
3.2.3. Konsekwencje komercjalizacji sektora <i>non profit</i> w Stanach Zjednoczonych	73
3.2.4. Perspektywy dalszej komercjalizacji sektora <i>non profit</i> w Stanach Zjednoczonych	77
3.3. Governmentalizacja sektora pozarządowego	78
3.4. Governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych	79
3.4.1. Wzrost współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych	79
3.4.2. Przyczyny wzrostu realizacji przez organizacje pozarządowe w Stanach Zjednoczonych kontraktów zlecanych przez instytucje publiczne	82

3.4.3. Zróżnicowane oceny konsekwencji współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi	83
3.4.4. Kontraktowanie jako governmentalizacja sektora pozarządowego i rozrost państwa. Niesymetryczność współpracy	85
3.4.5. Governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych. Przejawy i konsekwencje	88
3.4.6. Perspektywy dalszej governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych	93
Rozdział 4. Komerccjalizacja i governmentalizacja sektora pozarządowego w Polsce	96
4.1. Czy komercjalizacja grozi polskiemu sektorowi pozarządowemu?	96
4.1.1. Symptomy komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce	96
4.1.2. Przyczyny i możliwe konsekwencje komercjalizacji polskiego sektora pozarządowego	121
4.1.3. Jak zahamować proces komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce? Postulaty i rekomendacje	130
4.2. Governmentalizacja polskiego sektora pozarządowego	132
4.2.1. Symptomy i konsekwencje governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce	132
4.2.2. Przyczyny governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce ..	146
4.2.3. Jak zahamować proces governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce? Postulaty i rekomendacje	161
Rozdział 5. O gubieniu tożsamości przez sektor pozarządowy	180
5.1. Tendencje rozwojowe trzeciego sektora	180
5.2. Komerccjalizacja, governmentalizacja czy wzajemne przenikanie się sektorów?	184
Podsumowanie i uwagi końcowe	187
Bibliografia	193
Akty prawne	227

Od autorki

Niniejsza książka powstała na podstawie mojej rozprawy doktorskiej *Towards the loss of identity: a comparative analysis of the nonprofit sector in Poland and the United States*, napisanej pod kierunkiem prof. Piotra Glińskiego i obronionej w grudniu 2007 roku w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Publikacja jest polskojęzyczną¹, skróconą i zaktualizowaną wersją tej rozprawy. Skrócenie polegało przede wszystkim na eliminacji pierwszej części dysertacji, poświęconej opisowi problemów organizacji oraz sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych i w Polsce, a także na pominięciu licznie występujących w rozprawie cytatów z wywiadów. Aktualizacja polegała przede wszystkim na uwzględnieniu wyników nowszych badań nad polskim i – w mniejszym zakresie – amerykańskim sektorem pozarządowym oraz najnowszych regulacji dotyczących sektora pozarządowego w Polsce. Książka została ponadto wzbogacona o praktyczne rekomendacje.

Należy zaznaczyć, że analiza wyników i raportów z najnowszych badań nad rozwojem i przemianami sektora pozarządowego w Polsce potwierdziła trafność większości moich hipotez. Co więcej, pokazała, że tendencje rozwoju sektora pozarządowego w Polsce – zaobserwowane w formie pierwszych symptomów i opisane przeze mnie w 2006 roku – jeszcze się pogłębiły. Zostały także dostrzeżone przez wielu polskich badaczy, analityków, działaczy i obserwatorów trzeciego sektora. Niniejsza książka – w stosunku do doktoratu – jest więc wzbogacona o odwołania literaturowe do tekstów traktujących o tych tendencjach.

Dziękuję Krzysztofowi Więckiewiczowi, dyrektorowi Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, za uznanie niniejszej pracy za wartą opublikowania w ramach serii „Biblioteka Pożytku Publicznego”, a także wielu osobom i instytucjom, bez których wsparcia nie powstałaby ani ta książka, ani – wcześniej – rozprawa doktorska. Jestem wdzięczna Szkole Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, w której miałam sposobność uczestniczyć w międzynarodowym studium doktoranckim. Tam poszerzałam wiedzę z zakresu nauk społecznych, przygotowałam koncepcję rozprawy doktorskiej, później zaś obroniłam doktorat. Chciałabym podziękować zwłaszcza prof. Piotrowi Glińskiemu, mojemu promotorowi, z którym przygotowałam koncepcję rozprawy i założenia badań terenowych, a także omawiałam ostateczną strukturę pracy i jej wersję przygotowaną do publikacji.

¹ Planowane jest również wydanie skróconej i zaktualizowanej wersji rozprawy w języku angielskim.

Miałam szczęście i możliwość spędzić znaczną część studiów doktorskich za granicą. Dzięki temu, że otrzymałam stypendium Komisji Europejskiej Marie Curie Fellowship Program, studiowałam przez sześć miesięcy w 2001 roku w Center for Census and Survey Research na University of Manchester w Wielkiej Brytanii, rozwijając przy wsparciu mojego opiekuna naukowego, dr. Marka Browna, wiedzę i umiejętności z zakresu metod badań socjologicznych. Jestem także wdzięczna profesorom z Clare College na Cambridge University za zaproszenie mnie w 2002 roku i umożliwienie miesięcznej kwerendy bibliotecznej na najpiękniejszym uniwersytecie i w najpiękniejszym miasteczku uniwersyteckim, jakie kiedykolwiek w życiu widziałam.

Przede wszystkim jednak chciałam wyrazić wdzięczność Polsko-Amerykańskiej Komisji Fulbrighta za przyznanie mi stypendium, dzięki któremu mogłam spędzić prawie dwa lata między 2003 a 2005 rokiem w Waszyngtonie – kolebce amerykańskiego rządu, ale także sektora pozarządowego. W trakcie pobytu na Georgetown University, w Government Department Center for Democracy and Civil Society, przeprowadzałam badania nad funkcjonowaniem amerykańskiego sektora *non profit*, mając również możliwość pisania artykułów i uczestniczenia w międzynarodowych konferencjach naukowych. Pobyt na Georgetown University był naukowo owocny dzięki wielu wspaniałym ludziom, którymi byłam tam otoczona. Dziękuję mojemu opiekunowi naukowemu – prof. Markowi Warrenowi – i innym wykładowcom za ich zajęcia, stanowiące prawdziwe intelektualne wyzwanie, oraz pomocne sugestie co do pierwszych szkiców i wersji rozprawy doktorskiej. Spośród tych osób chciałam wymienić Marca Morjé Howarda, Virginie Hodgkinson, Pabla Eisenberga i Alana Abramsona. Wiele zawdzięczam także kolegom i koleżankom doktorantom oraz prowadzonym wspólnie dyskusjom – zarówno w trakcie zajęć, jak i poza nimi. Dziękuję także Thomasowi H. Pollakowi, Kennardowi T. Wingowi i Katie L. Roeger z Urban Institute z Waszyngtonu, którzy w okresie, kiedy przygotowywałam rozprawę doktorską do publikacji i aktualizowałam część informacji, przesłali mi nowsze dane na temat amerykańskiego sektora pozarządowego i wyjaśniali moje wątpliwości ich dotyczące.

Jestem wdzięczna wszystkim moim respondentom – osobom zaangażowanym w prace polskich i amerykańskich organizacji pozarządowych, których nazwisk nie mogę tutaj przywołać ze względu na zasadę anonimowości badań. Mimo wielu obowiązków znaleźli oni czas, żeby podzielić się ze mną wieloma fascynującymi i wnikliwymi doświadczeniami i spostrzeżeniami z pracy w świecie pozarządowym. W dysertacji cytowałam obszerne fragmenty naszych interesujących rozmów i było mi bardzo trudno – uwzględniając

konieczność skrócenia tekstu do druku – zrezygnować z nich w niniejszej książce.

Chciałabym wyrazić głęboką wdzięczność Chuckowi Tampio. Był on jedną z niewielu osób zaangażowanych we wszystkie etapy mojej pracy nad rozprawą doktorską. Najpierw jako partner w projekcie Democracy Education Exchange Program (DEEP), w ramach którego uczestniczyłam w szkoleniach i wizytach studyjnych oraz zapoznawałam się z pracą amerykańskich organizacji pozarządowych. Wraz z Bebs Chorak, Toddem Clarkiem i Jimem Daviesem – innymi aktywistami amerykańskiego sektora pozarządowego – sprawił, że zakochałam się w Stanach Zjednoczonych, zapragnęłam poznać lepiej amerykański sektor *non profit* i zgłębić wiedzę na temat różnic między polskim a amerykańskim sektorem pozarządowym. Podczas mojego pobytu w Stanach Zjednoczonych Chuck Tampio służył mi pomocą w rozwiązywaniu problemów napotkanych w trakcie studiowania, prowadzenia badań i pracy w obcym kraju. W większym stopniu niż ktokolwiek inny tłumaczył mi wiele osobliwości i cech szczególnych języka angielskiego używanego w Stanach Zjednoczonych i innych elementów amerykańskiej kultury, nieznanych osobie wychowanej w reżimie socjalistycznym i polskiej kulturze.

Cenne były dla mnie również kontakty z grupą amerykańskich intelektualistów katolickich (*catholic intellectuals*): Michaeliem Novakiem, George'em Weiglem i nieżyjącym już o. Johnem Richardem Neuhaussem oraz wieloma młodymi ludźmi, których poznałam na seminarium Tertio Millennio w Krakowie w 2001 roku i miałam sposobność kontynuować kontakty i rozmowy podczas pobytu w Stanach Zjednoczonych. Pracując w *think tankach*, pomogli mi oni poznać tę specyficzną część amerykańskiego sektora pozarządowego.

Zdobywanie wiedzy o amerykańskim sektorze pozarządowym i – szerzej – amerykańskiej kulturze było niezapomnianym doświadczeniem także dzięki wielu innym wspaniałym ludziom, jakich poznałam w Stanach Zjednoczonych. Spośród nich chciałabym wymienić współpracowników z fundacji Share Our Strength i fundacji Close Up, znajomych z Georgetown University Gospel Choir, sąsiadów i współlokatorów ze stacji dla stażystek amerykańskiego Kapitolu i Kongresu – Thompson-Markward Hall – gdzie miałam okazję mieszkać przez rok i mogłam niemal poczuć życie Ameryki z przełomu XIX i XX wieku i środowisko purytańskich dziewcząt z dobrych domów. Dziękuję wszystkim, którzy wyciągali do mnie pomocną dłoń od momentu, kiedy wylądowałam na lotnisku w Waszyngtonie.

W pogłębianiu zainteresowania sektorem pozarządowym i aktywnością społeczną miał znaczny udział mój brat – Marek Rymsza, który informował mnie i zachęcał do starania się o udział w rozmaitych przedsięwzięciach, stypendiach i projektach, jakie umożliwiły mi zdobywanie i poszerzanie

wiedzy o sektorze pozarządowym w Polsce i za granicą. Obok promotora był on drugą osobą, która udzieliła mi wielu cennych wskazówek związanych z przygotowaniem materiału rozprawy do publikacji. Jestem Ci, Marku, bardzo wdzięczna.

Chciałabym także podziękować Jean-Lucowi de Meulemeestrowi, mojemu przyjacielowi z Belgii, obecnie już profesorowi w Université Libre de Bruxelles, z którym w trakcie studiów doktoranckich uczestniczyłam w wielu naukowych konferencjach – od Austrii po Hawaje. Dziękuję także moim polskim przyjaciołom, wśród nich Asi Obiegałce, Monice Jędrusiak, Iwonie Pisarskiej, Marii Jankowskiej, Dorocie Chałubińskiej, Adzie Dąbrowskiej, Edycie Hornowskiej, Ani Paśnikowskiej, oraz Wiesławowi Winieckiemu, Jankowi Żerze, Marcinowi Matysowi, Krzysiu Krysce, Marcinowi Polakowi i Tomkowi Samockiemu za wspieranie mnie w różnych wymiarach podczas rozmaitych życiowych turbulencji w okresie, kiedy pracowałam nad rozprawą, przygotowywałam się do jej obrony, a później do publikacji niniejszej książki.

Dziękuję Ani Miturze za przekształcenie moich mglistych koncepcji w konkretny projekt okładki książki, a Jackowi Antoniukowi – za jej ostateczne przygotowanie do druku.

Chciałabym również podziękować moim rodzicom – Teresie i Bogdanowi Rymszom – dzięki którym mogłam się uczyć i kształcić. Im, mojemu rodzeństwu i najbliższym przyjaciołom dedykuję niniejszą książkę.

Agnieszka Rymsza

Wstęp

Problem badawczy i jego znaczenie

Od kilku dziesięcioleci niemal na całym świecie obserwujemy – zarówno w publicznym dyskursie, jak i w badaniach naukowych – wzrost zainteresowania sektorem pozarządowym. W literaturze anglojęzycznej sektor ten określa się terminem *non profit* w wypadku rozwiniętych państw demokratycznych i terminem *non governmental* w wypadku demokracji rozwijających się, w tym państw Europy Środkowo-Wschodniej². Warto wymienić najważniejsze przyczyny wzrostu tego zainteresowania. Są one odmienne w różnych częściach świata.

Po pierwsze, co jest szczególnie istotne dla problematyki dyskutowanej w niniejszej książce, w społeczeństwach dobrobytu zakwestionowano możliwości wolnego rynku i państwa³ – zarówno w demokratycznej, jak i w autorytarnej jego formie – w zakresie zaspokajania wielu potrzeb obywateli. W rezultacie są rozwijane teorie zawodności rynku i państwa (*market and government failures*⁴).

Po drugie, w wielu państwach wkraczających na drogę demokracji, w tym w Polsce, organizacje i ruchy społeczeństwa obywatelskiego odegrały kluczową rolę w obaleniu dyktatury i w budowie nowego ładu. W Europie Środkowo-Wschodniej za pośrednictwem tych właśnie organizacji docierała ze Stanów Zjednoczonych czy z Europy Zachodniej do obywateli pomoc żywnościowa i duch demokratyczny.

Po trzecie, w państwach rozwijających się zainteresowanie sektorem pozarządowym było pochodną rozwoju edukacji – ograniczającej problem analfabetyzmu, popularyzującej tematykę praw człowieka i wolności obywatelskich. Doceniono rolę organizacji humanitarnych w upowszechnianiu edukacji i przedsiębiorczości. Jednocześnie dostęp do edukacji pobudził

² W niniejszej książce terminy: „organizacje *non profit*”, „organizacje pozarządowe”, „sektor *non profit*”, „sektor pozarządowy”, „trzeci sektor” w większości wypadków, o ile dany kontekst nie podkreśla wyraźnie któregoś ze znaczeń, są używane zamiennie.

³ Terminy: „państwo”, „administracja publiczna”, „instytucje publiczne”, czasem „rząd”, będą w niniejszej pracy używane zamiennie (choć w zależności od kontekstu) na oznaczenie angielskiego terminu *government*, którego znaczenia żadne z polskich określeń wiernie nie oddaje.

⁴ Szerzej – zob. przyp. 71, s. 56.

wiele osób do działania i obudził w nich nadzieję, że przez działalność w organizacjach mogą zmienić położenie swoje i innych⁵.

Po czwarte, wzrost zainteresowania trzecim sektorem to także funkcja rosnącej właściwie na całym świecie liczby organizacji pozarządowych i liczby obywateli zaangażowanych w ich działania. W samych Stanach Zjednoczonych co roku powstaje około 25 tysięcy nowych organizacji. Rośnie znaczenie organizacji w wielu dziedzinach sfery publicznej: w polityce, na rynku pracy, w kulturze czy w usługach społecznych. Jednocześnie zmienia się funkcja wielu organizacji – coraz częściej wykonują one usługi dotychczas świadczone jedynie przez instytucje publiczne i podmioty komercyjne. Drugą stroną tego procesu jest jednak zaniedbywanie wielu funkcji tradycyjnie przypisywanych organizacjom pozarządowym, a będących podstawą posiadanych przez nie przywilejów. Zmiany te także przykuły uwagę badaczy. Opisowi konsekwencji tych zmian jest poświęcona kluczowa część niniejszej książki.

Biorąc pod uwagę procent populacji pracującej za wynagrodzeniem lub społecznie w organizacjach *non profit* (to najczęściej stosowane w badaniach porównawczych wskaźniki siły sektora), należy uznać, że sektor pozarządowy w Stanach Zjednoczonych jest jednym z najsilniejszych na świecie, podczas gdy sektor pozarządowy w Polsce jest jednym ze słabiej rozwiniętych. Pokazują to także wyniki międzynarodowych badań porównawczych, przeprowadzonych przez zespół Lestera M. Salamona w ramach Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project⁶. Badania porównawcze wielkości i znaczenia sektora pozarządowego w różnych krajach zachęciły mnie do przeprowadzenia jakościowej analizy porównawczej sytuacji tego sektora w Stanach Zjednoczonych – państwie uchodzącym za kolebkę demokracji i sektora *non profit*, i w Polsce – odbudowującej instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Badania zespołu Lestera M. Salamona stały się zatem punktem wyjścia moich dociekań badawczych i pozostały dla mnie ważnym punktem odniesienia, choć nie podzielam części ich założeń metodologicznych⁷.

Według wyników badań przeprowadzonych przez zespół Lestera M. Salamona pod koniec XX wieku, w sektorze pozarządowym pracowało

⁵ L.M. Salamon et al., *Global Civil Society. An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD 2003, s. 2.

⁶ Badania i ich wyniki zostały opisane między innymi w pracy: L.M. Salamon et al., *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD 1999.

⁷ Nie zgadzam się między innymi ze zrównywaniem pojęć „społeczeństwo obywatelskie” i „sektor pozarządowy”, z kolei odsetek pracowników i wolontariuszy sektora pozarządowego nie zawsze jest trafnym wskaźnikiem siły i użyteczności sektora. Uważam jednak, że wartością tego projektu jest pokazanie dużej dysproporcji między częścią populacji zatrudnioną i zaangażowaną w działalność trzeciego sektora w Stanach Zjednoczonych i w Polsce.

7,8% obywateli Stanów Zjednoczonych, 7% obywateli krajów Europy Zachodniej, 2,2% obywateli państw w Ameryce Łacińskiej i 1,1% mieszkańców Europy Centralnej. Doliczając wolontariuszy, w przeliczeniu na pełne etaty, wskaźniki wynosiły odpowiednio: 11,9% i 10,3% oraz 3% i 1,7%. Wskaźniki dla Polski wynosiły wówczas 1% i 1,2%⁸.

Porównanie wskaźników charakteryzujących Stany Zjednoczone i Polskę, a także inne państwa uwzględnione w analizie porównawczej zespołu Lestera M. Salamona, jasno pokazuje, że oba te kraje leżą na przeciwległych krańcach kontinuum rozwoju sektora pozarządowego i poziomu zaangażowania obywatelskiego.

Wydawałoby się więc, że amerykański sektor pozarządowy stanowi pewien wzór do naśladowania. Z pewnością uważają tak sami Amerykanie, przeświadczeni o historycznej odpowiedzialności za propagowanie w innych krajach własnych ideałów i rozwiązań w różnych dziedzinach. Wielu aktywistów sektora pozarządowego nowych demokracji w różnych częściach świata oraz politycznych decydentów kształtujących prawodawstwo

⁸ L.M. Salamon et al., *Global Civil Society...*, 1999, s. 331. Dane te pochodzą z 1997 roku. W 2004 roku autorzy opublikowali drugi tom tego dzieła (L.M. Salamon et al., *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, t. 2, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD 2004), gdzie jednak informacje dotyczące zatrudnienia w polskim sektorze pozarządowym opierały się wciąż na danych z 1997 roku, a różnice w podawanych wartościach liczbowych (wskaźnik zatrudnienia w sektorze *non profit* według drugiego tomu badań wynosił 0,6% dla Polski i 6,3% dla Stanów Zjednoczonych, z kolei łączny wskaźnik pracowników i wolontariuszy – odpowiednio 0,8% i 9,8%; *ibidem*, s. 296) wynikały jedynie z nieco innego metodologicznego opracowania danych. Dostępne dane pokazują, że chociaż w obu państwach procentowy udział obywateli zatrudnionych w trzecim sektorze stale rośnie, to jednak dysproporcja między nimi w poziomie zatrudnienia w sektorze pozarządowym pozostaje znaczna. Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, zatrudnienie w stowarzyszeniach i fundacjach (co jest nieco wyższym rozumieniem sektora pozarządowego) w stosunku do całkowitego zatrudnienia w gospodarce narodowej (poza rolnictwem) w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło w Polsce: 0,58% w 2002 roku, 0,59% w 2004 roku i 0,70% w 2008 roku (J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002, s. 3; M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 16; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, s. 5 – http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf [dostęp: lipiec 2010 roku]. Raport z badania z 2010 roku podaje jedynie liczbę pracowników zatrudnionych w stowarzyszeniach i fundacjach: 191 tysięcy i 104 tysiące osób w przeliczeniu na pełne etaty. W 2006 roku liczby te wynosiły odpowiednio 115 tysięcy i 64 tysiące osób (J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011). Mamy więc do czynienia z wyraźnym wzrostem zatrudnienia w organizacjach, choć wciąż jest to niewiele w porównaniu z zatrudnieniem w sektorze *non profit* w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z danymi, jakie otrzymałam od Kena Winga (konsultanta Urban Institute w Waszyngtonie, współautora publikacji *The Nonprofit Almanac 2008*), który opierał się na informacjach z Bureau of Labor Statistics Current Employment Program oraz National Center for Charitable Statistics w Urban Institute (a więc zapewne uzyskanych według innej metodologii niż stosowane przez zespół Lestera M. Salamona), i po przeliczeniu na udział procentowy, zatrudnienie w sektorze *non profit* w stosunku do całego zatrudnienia wynosiło 8,81% w 1998 roku i stopniowo rosło do poziomu 9,85% w 2008 roku.

i politykę tych państw wobec sektora pozarządowego szuka jednak inspiracji właśnie wśród praktyk stosowanych w Stanach Zjednoczonych⁹. Tak jest również w Polsce.

Postanowiłam zatem zidentyfikować i opisać historyczne, polityczne, kulturowe i ekonomiczne czynniki tłumaczące wyższy odsetek obywateli pracujących zawodowo i społecznie w sektorze pozarządowym w Stanach Zjednoczonych niż w Polsce. Chciałam także wskazać przykłady konkretnych rozwiązań, jakie zachęcają Amerykanów do zawodowej i społecznej pracy w sektorze pozarządowym. Wydawało się to szczególnie istotne ze względu na wspomnianą już praktykę czerpania rozwiązań amerykańskich przy tworzeniu praktyki i systemu przepisów regulujących funkcjonowanie, wciąż jeszcze młodego, sektora pozarządowego w Polsce¹⁰. Miałam nadzieję, że porównanie sektorów pozarządowych w obu państwach o tak odmiennej historii i kulturze pozwoli wyodrębnić ogólne czynniki warunkujące rozwój sektora pozarządowego jako takiego.

Metodologia badawcza i źródła danych

Zrealizowane przeze mnie badania miały charakter jakościowy. Podstawowym źródłem danych były wywiady pogłębione, które przeprowadziłam w latach 2003–2004 z osobami bezpośrednio związanymi z sektorem pozarządowym w Polsce i w Stanach Zjednoczonych – po dwadzieścia pięć

⁹ Pierwsze polskie organizacje pozarządowe o charakterze infrastrukturalnym powstały w znacznym stopniu dzięki amerykańskim funduszom (prywatnym i publicznym) i szkoleniom prowadzonym przez liderów amerykańskiego sektora, z których część odbywała się w Stanach Zjednoczonych (sama miałam okazję brać udział w jednej sesji szkoleniowej), co pozwalało uczestnikom bezpośrednio obserwować amerykańskie organizacje *non profit* „w działaniu”. Wielu polskich liderów trzeciego sektora zinternalizowało więc amerykańskie standardy. Wraz z wycofywaniem się z Polski funduszy amerykańskich i wraz ze wzrostem znaczenia funduszy płynących z Unii Europejskiej rośnie jednak znaczenie modeli europejskich.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873), pierwsza regulacja dotycząca w całości sektora pozarządowego jako takiego, została uchwalona dopiero w 2003 roku, a w styczniu 2010 roku była gruntownie znowelizowana (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146). Trwają dyskusje nad zakresem zmian w innych aktach prawnych, mających wpływ na funkcjonowanie sektora pozarządowego, takich jak: ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz.U. z 1984 r., Nr 21, poz. 97 ze zm.), ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414) czy ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 ze zm.). Od początku 2009 roku trwają prace zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej nad projektem ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwach społecznych. Grupa senatorów pracowała w 2010 i na początku 2011 roku nad projektem ustawy o zrzeszeniach, która miała zastąpić ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach (prace, ze względu na liczne głosy krytyczne, zarzucono). Także wiele innych przepisów mających wpływ na funkcjonowanie sektora pozarządowego jest wciąż dyskutowanych i dointerpretowanych.

wywiadów w każdym kraju¹¹. W obu państwach wybierałam organizacje i respondentów według założeń próby różnorodnościowej (*heterogeneity sampling*). Staralam się zatem, aby respondenci reprezentowali organizacje różnorodne pod względem formy prawnej, obszarów aktywności i beneficjentów, celów statutowych i form działania, wielkości budżetu, źródeł finansowania, poziomu profesjonalizmu, okresu i zasięgu działania (od organizacji międzynarodowych do lokalnych), wielkości miejscowości i jej odległości od stolicy (uwzględniając organizacje działające w samej stolicy) oraz ogólnie położenia geograficznego. Dążyłam do tego, aby w próbie badawczej były organizacje zarówno rozpoznawalne w społeczeństwie, jak i słabo znane, typowe i oryginalne, oparte głównie na pracy wolontariuszy i na pracy płatnego personelu, świeckie i religijne.

W Polsce przeprowadziłam wywiady w pięciu województwach, w Stanach Zjednoczonych – w dwunastu stanach. Respondenci w dużej części pochodzili z organizacji świadczących usługi (co ma niewątpliwą wpływ na wnioski końcowe i omawiane w książce dwa główne wyzwania czy dwie tendencje rozwojowe sektora pozarządowego), ale także z organizacji rzeczniczych, strażniczych, *think tanków*, organizacji strukturalnych i parasolowych, zarówno fundacji, jak i stowarzyszeń, organizacji grantodawczych i grantobiorczych, pomagających innym i samopomocowych. Respondenci zajmowali różne stanowiska w strukturach organizacyjnych – od założycieli, prezesów i członków zarządu, przez *fundraiserów* i regularnych pracowników, do stażystów i wolontariuszy. Respondenci byli w różnym wieku, obu płci, o różnym poziomie wykształcenia, doświadczenia i stażu pracy (w danej organizacji i ogólnie w sektorze pozarządowym). W Stanach Zjednoczonych udało mi się także porozmawiać z kilkoma osobami, które nie były z pochodzenia Amerykanami i patrzyły na wiele spraw z innej niż amerykańska perspektywy oraz potrafiły wyodrębnić wiele zjawisk uznawanych przez Amerykanów za oczywiste, a przez to niedostrzeganych.

Wywiady miały charakter swobodny i pogłębiony, rozmowa każdorazowo koncentrowała się zaś wokół czterech kluczowych pytań:

- Jakie są problemy organizacji reprezentowanej przez respondenta?
- Jakie są problemy innych organizacji pozarządowych w kraju respondenta?
- Jakie są problemy sektora pozarządowego jako takiego w kraju respondenta?

¹¹ Przeprowadzenie badań w Stanach Zjednoczonych było możliwe dzięki blisko dwuletniemu pobytowi na stypendium Fulbrighta w latach 2003–2005 w Government Department Center for Democracy and Civil Society na Georgetown University w Waszyngtonie.

- Dlaczego w Stanach Zjednoczonych tak wiele osób pracuje i działa w sektorze pozarządowym? (i, odpowiednio, Dlaczego w Polsce tak mało osób pracuje i działa w sektorze pozarządowym?).

Pytania opierały się na założeniu, że polskie organizacje pozarządowe i polski sektor pozarządowy musiały się zmagać z większą liczbą różnych problemów niż organizacje i sektor amerykański, badania jakościowe pozwoliły zaś odkryć typowe dla Polski problemy, które utrudniały (utrudniają) rozwój sektora pozarządowego w Polsce. Zakładałam także, że badania porównawcze pozwolą dojrzeć uniwersalne czynniki ograniczające i wspierające rozwój sektora pozarządowego.

Zachęcałam respondentów do rozwijania wątków najbliższych ich zainteresowaniom, wiedzy i doświadczeniu. W razie potrzeby zadawałam również pytania pomocnicze dotyczące różnych wymiarów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Respondenci, w większości wypadków bez odpowiedzi, analizowali sytuację swoich organizacji i całego sektora w takich wymiarach, jak: źródła finansowania, infrastruktura, planowanie, poziom (nie)zależności, personel, kwalifikacje i profesjonalizm pracowników, efektywność, zgodność z misją, współpraca z innymi podmiotami i sektorami, relacje z beneficjentami, opinią publiczną, ze zwykłymi obywatelami, środowisko prawne, sytuacja ekonomiczna organizacji, sektora i kraju, ogólna kondycja organizacji (sektora).

Drugim – obok wywiadów – ważnym źródłem wiedzy o polskim i amerykańskim sektorze pozarządowym i kulturach obu państw była obserwacja uczestnicząca, którą prowadziłam, mieszkając i pracując (lub współpracując) w organizacjach pozarządowych w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. W Polsce były to: Centrum Edukacji Obywatelskiej (wolontariat), Instytut Spraw Publicznych, a następnie Fundacja SYNOPSIS, gdzie od powrotu ze stypendium jestem pracownikiem etatowym. Podczas pobytu w Stanach Zjednoczonych pracowałam w Independent Sector – jednej z najważniejszych organizacji strukturalnych w Stanach Zjednoczonych, w fundacji Share Our Strength – zbierającej fundusze i prowadzącej wiele programów na rzecz ubogich w Stanach Zjednoczonych, i w fundacji Close Up – zajmującej się edukacją obywatelską i kształceniem młodych liderów. Z wieloma innymi organizacjami – zarówno w Polsce, jak i w Stanach Zjednoczonych – współpracowałam w ramach projektów. Przypatrując się z bliska i od wewnątrz tym organizacjom o różnym polu działania, przeprowadziłam więc w pewnym sensie również kilka studiów przypadku.

Zrealizowane badania można uznać za międzykulturowe badania porównawcze. Warto także dodać, że oba kraje i sektory obserwowałam z pozycji zarówno *insidera* (osoby z wewnątrz), jak i *outsidera* (osoby z zewnątrz). Kiedy przyjechałam do Stanów Zjednoczonych, byłam zdecydowa-

nie *outsiderem*, patrzącym na wszystkie zjawiska z polskiej perspektywy. Z czasem jednak przesiąkałam kulturą amerykańską i stawałam się, przynajmniej po części, *insiderem*, tak że po powrocie do Polski przez pewien okres patrzyłam na to, co dzieje się w Polsce, głównie z perspektywy amerykańskiej, aby następnie na powrót (choć nie do końca) przejąć perspektywę polską. Niewątpliwie te różne perspektywy pozwoliły mi dostrzec wiele zjawisk niedostrzegalnych (bo uznawanych za oczywiste) przez Amerykanów w Ameryce i przez Polaków w Polsce.

Podstawy teoretyczne zdobywałam, czytając literaturę przedmiotu, uczęszczając na zajęcia tematyczne na uczelniach, na których studiowałam w Polsce i w Stanach Zjednoczonych, a także biorąc udział w wielu polskich, amerykańskich i międzynarodowych konferencjach.

Struktura publikacji

Książkę rozpoczyna opis odkrytych w badaniach strukturalnych problemów, słabości, niewydolności, paradoksów funkcjonowania i dylematów sektora pozarządowego jako takiego. Następnie próbuję odpowiedzieć na główne pytanie badawcze: „Dlaczego sektor pozarządowy w Stanach Zjednoczonych jest lepiej rozwinięty niż sektor pozarządowy w Polsce?”, czyli przedstawiam najważniejsze, moim zdaniem, czynniki wyjaśniające wyższy poziom zatrudnienia i zaangażowania w pracę wolontariacką w amerykańskim niż w polskim sektorze pozarządowym. Analiza koncentruje się na dwóch kluczowych zjawiskach, mianowicie komercjalizacji i *governmentalizacji* działalności pozarządowej¹². Opisuję przede wszystkim negatywny

¹² Najbliższym polskim odpowiednikiem angielskiego pojęcia *governmentalization* byłoby słowo „upaństwowienie” (terminu tego używałam w artykule: A. Rymśa, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3). Niesie ono jednak ze sobą zbyt wiele konotacji i znaczeń kojarzonych ze zjawiskiem przejmowania przez państwo własności, zawłaszczania (między innymi jako przeciwieństwo terminu „prywatyzacja”). Dlatego będę używała spolszczonej wersji pojęcia *governmentalization*, czyli *governmentalizacja* (używając jednak, przez wierność źródłostowu, „v” zamiast „w”). Warto dodać, że w literaturze anglojęzycznej także używa się terminu *governmentalization* właśnie w sposób odpowiadający polskiemu pojęciu „upaństwowienie”, czyli na określenie przejmowania przez państwo kontroli nad czymś, co państwowe nie było lub nie jest (według słownika z Wikipedii, *governmentalize* „to bring a private entity under government control; to nationalize” – por. <http://en.wiktionary.org/wiki/governmentalize>). W języku polskim świadomie używam więc pojęcia „*governmentalizacja*” jako neologizmu, a w języku angielskim (pracę doktorską napisałam po angielsku) starałam się nadać terminowi *governmentalization* specyficzne znaczenie. Chcę bowiem zaakcentować nieco odmienny od upaństwowienia kierunek zmian. W opisywanej przeze mnie *governmentalizacji* sektora pozarządowego to nie państwo (zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Polsce) siłą przywłaszcza sobie organizacje i rozbudowuje swoje kompetencje kontrolne, ale to organizacje „dobrowolnie” wchodzą w układy i kontrakty z instytucjami publicznymi, przez które stopniowo przejmują wiele ich cech i tracą niezależność.

wpływ tych zjawisk na działanie sektora i kłopoty z pełnieniem przez organizacje wielu tradycyjnych czy oczekiwanych od nich funkcji oraz pierwsze symptomy i przyczyny komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce. Uznaję komercjalizację i governmentalizację za jedne z najważniejszych z opisywanych wcześniej strukturalnych tendencji rozwojowych, a zarazem strukturalnych problemów sektora pozarządowego, przyczyniające do utraty przez ten sektor właściwej mu (czy przypisywanej) tożsamości. Stąd tytuł książki.

W konkluzjach stwierdzam, że poziom zatrudnienia i wolontariatu w sektorze pozarządowym nie musi wcale świadczyć o jego sile, znaczeniu, a przede wszystkim o jego społecznej użyteczności. Wiele bowiem czynników, zwłaszcza akcentowana przeze mnie komercjalizacja i governmentalizacja sektora, sprawia, że jest wprost przeciwnie.

ROZDZIAŁ 1.

Strukturalne dylematy, problemy i paradoksy funkcjonowania sektora pozarządowego

Nawet pobieżna analiza sytuacji i problemów organizacji pozarządowych i trzeciego sektora w Stanach Zjednoczonych i w Polsce pozwala dostrzec wiele podobieństw. To, że problemy te występują w państwach o tak odmiennej historii, kulturze oraz okolicznościach powstania i rozwoju sektora pozarządowego, sugeruje, że są to problemy strukturalne, czyli immanentne dla sektora pozarządowego, tkwiące w jego naturze i wynikające z jego istoty. Sprawiają one, że sektor pozarządowy „z natury rzeczy” jest uwikłany w wiele wzajemnie sprzecznych okoliczności czy wyzwań i nie jest w stanie pełnić, zwłaszcza jednocześnie, wszystkich funkcji, jakich się od niego oczekuje.

Organizacje pozarządowe i cały trzeci sektor w swoim codziennym funkcjonowaniu stają przed wieloma dylematami, w których każdy wybór pociąga za sobą pewne negatywne konsekwencje. Wyborów w zakresie konkretnych organizacji dokonują zarządy samych tych podmiotów, z kolei wyborów co do tendencji rozwojowych całych sektorów dokonują sponsorzy, organizacje infrastrukturalne czy polityczni decydenci, którzy przez regulacje prawne mogą zachęcać lub zniechęcać do pewnych rozwiązań, a także „niewidzialna ręka” nie do końca kontrolowanych tendencji. Poniżej przedstawię kilka z nich.

1.1. Dylematy

Podstawowy dylemat¹³ dotyczy samego **charakteru i typu poszczególnych organizacji pozarządowych**. Czy organizacje powinny pozostać na poziomie małych, lokalnych bytów, opartych na pracy wolontariuszy (poziomie, przez który przechodzi większość nowo powstałych organizacji), czy rozwijać się w kierunku dużych, profesjonalnych, dochodowych instytucji? Pytanie wydaje się o tyle retoryczne, że większość organizacji się rozwija, odchodząc

¹³ Dylematy dotyczą sytuacji wyboru, problemy strukturalne z kolei to problemy organizacji wynikające z istoty działania organizacji pozarządowych, paradoksy zaś to te problemy czy sytuacje wynikające ze sposobu funkcjonowania czy z otoczenia sektora pozarządowego, które są w istocie sprzeczne wewnętrznie, sprzeczne ze zdroworozsądkową ideą funkcjonowania i funkcji sektora, czasem zaskakujące lub nawet absurdalne.

od pierwszego typu i starając się zbliżyć do typu drugiego. Zestawienie obu tych skrajnych typów pozwala jednak dojrzeć możliwe i widoczne w wielu wymiarach konsekwencje każdego ze skrajnych rozwiązań. Przykładowe konsekwencje są przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane dylematy wyboru i ich konsekwencje dla organizacji pozarządowych

Wymiar	Małe lokalne organizacje oparte na pracy wolontariuszy		Duże, profesjonalne, dochodowe instytucje
Profesjonalizm	niski	<i>versus</i> ¹⁴	wysoki
Fluktuacja kadr	wysoka (ludzie się wypalają)	<i>versus</i>	niższa
Świadczone usługi	darmowe	<i>versus</i>	za opłatą
Praca pracowników	jako powołanie	<i>versus</i>	jako zwykła praca zarobkowa
Zaangażowanie emocjonalne	wysokie	<i>versus</i>	niskie
Dystans do beneficjentów	mały	<i>versus</i>	większy
Wiedza na temat potrzeb i uwarunkowań lokalnych	duża	<i>versus</i>	mniejsza
Uczestnictwo obywateli, osobiste kontakty z beneficjentami	wysokie	<i>versus</i>	niskie
Zaufanie społeczne	wysokie	<i>versus</i>	niskie
Personel	wolontariusze, nisko opłacani aktywiści	<i>versus</i>	wysoko opłacani profesjonaliści
Prawdziwe <i>raison d'être</i> organizacji	rozwiązanie społecznego problemu	<i>versus</i>	istnienie, stabilność i rozwój
Priorytet w wydatkowaniu środków	pomoc potrzebującym	<i>versus</i>	inwestycja w organizacyjne struktury, stabilność i rozwój organizacji
Priorytetowe użytkowanie czasu	szukanie środków	<i>versus</i>	działania przynoszące dochód
Niezależność finansowa	niska	<i>versus</i>	wysoka
Główne źródło dochodów	darowizny, granty	<i>versus</i>	opłaty za usługi, realizowane kontrakty
Niezależność programowa	niska	<i>versus</i>	niejednoznaczna: wysoka – niski poziom uzależnienia od woli grantodawców niska – tylko zyskowe programy mogą być realizowane

¹⁴ W tabeli 1 są przedstawione ekstrema każdego wymiaru (na przykład niski *versus* wysoki). W rzeczywistości jednak organizacje plasują się na każdym z wymiarów w pewnym punkcie kontinuum.

Wymiar	Małe lokalne organizacje oparte na pracy wolontariuszy		Duże, profesjonalne, dochodowe instytucje
Grupa docelowa	wybierana przez donatorów i sponsorów	versus	tworzona przez samych klientów, którzy chcą płacić za usługi
Koszty administracyjne, biurokracja	niskie	versus	wysokie
Atmosfera w pracy	pracowników łączy zaangażowanie na rzecz wspólnej misji	versus	dominuje rywalizacja, jak w zwykłej firmie
Stabilność finansowa	niska	versus	wyższa

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe zestawienie tabelaryczne pokazuje konsekwencje rozwoju organizacji na zasadzie profesjonalizacji¹⁵, stabilizacji i w pewnym sensie instytucjonalizacji swojej działalności. Pozostawanie małą lokalną organizacją opartą na pracy społeczników umożliwia bliskie osobowe relacje z beneficjentami, miłą atmosferę w pracy, ale nie zapewnia stabilności i niezależności od innych źródeł finansowania. Innymi słowy, organizacje, które mogłyby być najbardziej efektywne w tym sensie, że ich pracownicy dobrze by znali lokalne społeczności i miejscowe potrzeby, byłiby ponadto najbardziej emocjonalnie zaangażowani w pracę i angażowali beneficjentów, jednocześnie nie są swobodne w działaniach, gdyż są uzależnione od decyzji zewnętrznych sponsorów. Z drugiej strony, duże, profesjonalne, zarabiające na siebie¹⁶ organizacje mogą być bardziej niezależne w działaniu, z kolei jednak są one zazwyczaj bardziej oderwane od społeczności lokalnych i potrzeb „zwykłych” ludzi, tym bardziej że koncentrują się na działaniach i grupach odbiorców, które mogą przynieść największe dochody. Takie organizacje mają tendencję do dbania przede wszystkim o własną egzystencję i stabilność, nie zaś rozwiązywanie kwestii społecznych. Powyższe przykłady pokazują więc, że organizacje stają w obliczu dylematu co do ich podstawowej natury, a każdy wybór ma swoje skutki uboczne i przeszkody utrudniające pełnienie przypisanych organizacjom funkcji.

¹⁵ Ciekawie o pojęciu profesjonalizacji w sektorze pozarządowym pisze Piotr Gliński – por. P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

¹⁶ Nie mam tutaj na myśli „życia z projektów”, czyli finansowej zależności od środków na przeprowadzenie projektów, może to bowiem działać uzależniająco i mieć negatywny wpływ zarówno na małe, jak i na duże organizacje.

Inny, bardziej konkretny dylemat dotyczy **prawno-organizacyjnych ograniczeń** funkcjonowania organizacji pozarządowych. Czy i w jakim stopniu należy na przykład ograniczać wynagrodzenie pracowników organizacji pozarządowych lub zakres prowadzonej przez nie działalności gospodarczej? Możliwość zaoferowania wysokich wynagrodzeń pozwala organizacjom zatrudnić i utrzymać wysoko wykwalifikowanych specjalistów, a prowadzenie działalności gospodarczej – nawet niezwiązanej z główną misją organizacji – może zapewnić organizacji pewien stopień niezależności czy stabilności. W którym jednak momencie zakładanie organizacji pozarządowej staje się opłacalnym i dochodowym przedsięwzięciem, niezastępującym na liczne podatki czy inne przywileje?

Kolejnym dylematem, z którym muszą się zmagać decydenci czy grantodawcy, jest **wyznaczenie zakresu kontroli i wymagań sprawozdawczości**. Z jednej strony, wraz ze wzrostem zakresu kontroli i wymagań sprawozdawczości rośnie pewność, że przyznawane środki są wydatkowane zgodnie z zamysłem grantodawcy. Jednocześnie jednak wzrost kontroli i sprawozdawczości powoduje, że znaczne środki, które mogłyby być wydane na działania związane z misją organizacji i merytoryczne działania projektowe, są z założenia konsumowane na spełnianie wymagań sprawozdawczych i kontrolnych oraz na szeroką biurokrację.

Analogiczny dylemat jest związany z kwestią **ewaluacji**. Ewaluacje służące sprawdzaniu efektywności realizowanych projektów i wydatkowanych funduszy projektowych są zazwyczaj bardzo kosztowne. Często również same w sobie są mało efektywne, gdyż są przeprowadzane w taki sposób, aby właśnie tę efektywność wykazać. Niejednokrotnie organizacje są także zmuszane do wielokrotnego ewaluowania tych samych przedsięwzięć, wcześniej już sprawdzonych i poddanych ewaluacji.

Opisane wyżej dylematy mają jeden wspólny mianownik. Przedsięwzięcia podejmowane na rzecz przeciwdziałania nieefektywnemu wydatkowaniu środków projektowych same są bardzo kosztowne, niejednokrotnie zaś koszty z nimi związane mogą nawet przewyższać potencjalnie oszczędności osiągnięte dzięki ich podjęciu. Innymi słowy, próbując zapobiegać nieefektywnemu wydatkowaniu określonych środków, z założenia skazuje się na marnotrawstwo sporą ich część.

Podobny charakter ma także dylemat związany z **wymaganiami współpracy**. Grantodawcy często – i coraz częściej – wymagają projektów realizowanych w partnerstwach (lub przyznają za to dodatkowe punkty). Uzasadniają to wiarą w to, że dzięki współpracy organizacje zyskują dostęp do dodatkowych zasobów, powstaje pewna wartość dodana albo zmniejsza się ryzyko marnowania zasobów na dublowanie wysiłków. Rzadko jednak ci

sami grantodawcy zwracają uwagę na to, że partnerstwo może również utrudniać realizację projektów, być nienaturalne, gdyż związane jedynie na cele projektowe, samo jego zawiązanie i utrzymanie pochłania zaś sporą część środków. W rezultacie projekty realizowane w partnerstwie nie muszą być ani tańsze, ani bardziej efektywne.

Niektóre dylematy mają związek z **konfliktem wartości**. Przykładem jest konflikt między efektywnością działań sektora a wolnością działania. Dużą słabością działania sektora jest to, że przy braku koordynacji działań różnych organizacji liczne wysiłki są dublowane, a niektórymi problemami nie zajmuje się żadna organizacja – wielu beneficjentom pomagają różne instytucje, innym z kolei nie pomaga nikt. Dylematem jest jednak to, czy należy dążyć do zwiększenia takiej koordynacji. Można sobie wyobrazić działania sponsorów czy instytucji rejestrujących organizacje na rzecz regulowania liczebności podmiotów lub projektów w pewnych obszarach tematycznych albo służące kontroli relacji „organizacje – beneficjenci”. Stałoby to jednak w sprzeczności z wolnością obywateli w demokratycznym państwie do swobodnego zrzeszania się w dobrowolnie obranym celu.

Innym dylematem projektodawców i grantodawców, powiązany ze wspomnianą już ewaluacją, jest wybór **wskaźników efektywności projektów**. Zazwyczaj stoją oni przed wyborem między jakościowymi a ilościowymi wskaźnikami sukcesu (tworzenie złożonych systemów kontroli sukcesu tylko zwiększa dylematy przywołanych wyżej kosztów). Wskaźniki ilościowe są bardziej wymierne i umożliwiają porównywanie ze sobą różnych organizacji, choć jednocześnie wiele przedsięwzięć organizacji pozarządowych ma jakościowy charakter i trudno je „zmierzyć” wskaźnikami ilościowymi. Narzucanie wskaźników ilościowych może zachęcać organizację do realizowania działań krótkofalowych, o łatwych do pomiaru rezultatach, choć nie takie są często najbardziej efektywne.

Kolejnym dylematem grantodawców jest to, czy i w jakim stopniu powinni dawać **szansę nowym organizacjom**, w jakiej zaś mierze udzielać finansowego wsparcia organizacjom, które udowodniły, że potrafią skutecznie realizować projekty. Preferencje te są również często ujmowane w tak zwanych punktach strategicznych przy ocenianiu projektów albo za doświadczenie, albo za fakt aplikowania do konkursu po raz pierwszy – w zależności od profilu konkursu grantowego. Finansowanie działań sprawdzonych organizacji ogranicza ryzyko marnotrawstwa środków przez niedoświadczone organizacje, nie daje jednak szansy nowym organizacjom, być może początkowo mniej efektywnym, ale z innowacyjnymi pomysłami.

Dylematem etycznym jest z kolei zakres korzystania przez organizacje z **pracy wolontariuszy**. Jest to związane ze zjawiskiem, które po angielsku

ujmuje się jako *involuntary volunteering*, czyli swoisty „wolontariat z przymusu”. Chodzi o sytuacje, kiedy w okresie wysokiego poziomu bezrobocia i występowania trudności w znalezieniu pierwszej pracy przez młodych ludzi wielu z nich, w celu zdobycia doświadczenia zawodowego, jest skłonnych pracować w organizacjach jako wolontariusze, a więc bez wynagrodzenia. Czy w takiej sytuacji organizacje, które mogłyby sobie pozwolić na zatrudnienie pracowników, powinny opierać się na pracy wolontariuszy?

Ostatnim dylematem – już samych organizacji – na który chciałabym zwrócić uwagę, jest kwestia **ryzyka podejmowania długofalowych działań** w sytuacji dostępności jedynie krótkofalowych grantów. Wiele problemów czy – szerzej – kwestii społecznych wymaga długofalowych i holistycznych działań. Dylematem, jaki stoi przed wieloma organizacjami, jest to, czy podejmować takie działania, mając świadomość ryzyka konieczności ich zaprzestania z chwilą niezdobycia finansowania na kontynuację działań, co wiąże się również często z utratą poważnych kosztów startowych (*start-up costs*), ale także, ze strony czysto ludzkiej, odebraniem beneficjentom nadziei na poprawę ich losu lub nawet zaprzestaniem udzielanego im już wsparcia.

1.2. Problemy

Większość strukturalnych problemów organizacji pozarządowych i sektora pozarządowego jest związana z systemem finansowania, a konkretnie – z uzależnieniem od zewnętrznych źródeł finansowania. Organizacje pozarządowe korzystają z wielu źródeł finansowania, jak darowizny, granty i kontrakty, odsetki z kapitału żelaznego (dotyczy to głównie fundacji), opłaty pobierane za świadczone usługi (powiązane i niepowiązane z misją organizacji). Każde źródło finansowania jest jednak zarazem przyczyną pewnych problemów.

Poniżej są opisane wybrane strukturalne problemy organizacji pozarządowych i sektora pozarządowego, a także społeczeństwa obdarzającego organizacje pozarządowe licznymi przywilejami ze względu na przypisywane im szczególne atrybuty i role. Od razu należy zaznaczyć, że niejednokrotnie niemożliwe jest stwierdzenie, co jest problemem, co jego przyczyną, a co konsekwencją, gdyż często to samo zjawisko może być wszystkim po trochu. Na przykład niestabilność finansowa jest problemem samym w sobie, konsekwencją krótkoterminowych grantów i przyczyną niemożliwości długofalowego planowania. Trzeba ponadto podkreślić, że opisane problemy pochodzą z różnych poziomów ogólności.

Jednoczesne aplikowanie o środki do wielu różnych źródeł – problem montażu finansowego

Stałą bolączką większości organizacji pozarządowych jest nieustanna konieczność poszukiwania źródeł finansowania własnej działalności statutowej. Organizacje szukają wielu możliwych źródeł finansowania, gdyż wraz z liczbą aplikacji i form *fundraisingu* wzrasta szansa pozyskania funduszy. Większość źródeł nie jest pewna i nie zapewnia organizacjom możliwości swobodnego wydatkowania przyznanych środków, umożliwiając pokrycie jedynie ściśle określonych wydatków. Często także stosunkowo długi jest okres oczekiwania na decyzje o przyznaniu środków, krótki czas pozostaje zaś na ich wydatkowanie. Ponadto organizacje poza staraniem się o środki na działania skierowane bezpośrednio do beneficjentów muszą również znaleźć fundusze na pokrycie kosztów administracyjnych i stałego personelu. W tej sytuacji planowanie, na które wydatki aplikować do jakich źródeł (montaż finansowy) – w wymiarze tylu niewiadomych – przypomina grę na loterii i jest niejednokrotnie oparte na subiektywnym szacowaniu ryzyka i szans.

Zdarza się często, że w sytuacji, gdy różne granty miały pokrywać różne koszty działań organizacji czy programów, powstaje problem, że niektóre koszty nie uzyskują żadnego finansowania, a nie zawsze są możliwe przesunięcia i zmiany w budżetach (na przykład rezygnacja ze źródeł „podwójnych”). W rezultacie wiele działań wymagających całościowego podejścia jest wykonywanych jedynie fragmentarycznie, przez co mniej efektywnie. Czasami organizacje nawet nie są w stanie podjąć się realizacji działań, na które otrzymały dofinansowanie, nie mogąc pokryć innych pozycji w swoim budżecie. Dotyczy to również tak prozaicznej kwestii, jak opłacenie kosztów wynajmu czy ogrzewania i oświetlenia lokalu, bez których pokrycia nie można realizować żadnych działań. Problemem jest także często wymagany wkład własny, za który organizacje niemające własnych dochodów planują uznać środki z innego zewnętrznego źródła finansowania. W wypadku ich nieotrzymania organizacja, nie mogąc wykazać się tym wkładem, nie może podjąć działań, na które w pewnym sensie warunkowo otrzymała dofinansowanie.

Brak stabilności – niemożność przeprowadzania projektów długoterminowych i holistycznych oraz strategicznego planowania

Nieustanne szukanie środków na bieżącą działalność, najczęściej na realizację krótkoterminowych projektów, niepewność i nieprzewidywalność darowizn i dotacji, krótkoterminowość grantów, fragmentaryczność pokrywanych wydatków przez różne źródła finansowania czy długie okresy

oczekiwania na rozstrzygnięcie konkursów mają poważne konsekwencje dla efektywności działalności organizacji. Organizacje nie są w stanie przeprowadzać projektów długofalowych, holistycznych, które są z reguły najefektywniejsze, a jednocześnie strategicznie planować swoich działań. Podmioty te funkcjonują często „od projektu do projektu”, zajmując się jedynie niektórymi aspektami problemu, którym powinny się – według swojej misji – zajmować całościowo. Niepewność co do otrzymywania środków na kolejne działania powoduje brak stabilności w funkcjonowaniu organizacji.

Konieczność dyskontynuacji pewnych działań

Czasem organizacje, otrzymując krótkoterminowe granty, podejmują ryzyko i zaczynają pewne długoterminowe działania, które jednak – w wypadku niezalezienia środków na kontynuację – są zmuszone przerwać. Nie otrzymują jednak środków na kontynuację, gdyż potencjalni grantodawcy zdecydowali się wesprzeć inne organizacje lub zmienili priorytety.

Przerywanie rozpoczętych działań ma wiele negatywnych skutków. Jednym z nich jest zmarnowanie kosztów startowych (*start-up costs*) czy kosztów poniesionych na realizację pewnych działań. Na przykład wybudowane w części budynku pod lokale (bez dachów lub bez ogrzewania) niszczone, organizacje muszą zwalniać pracowników, których dopiero co przeszkoliły. Jeszcze dotkliwsze mogą być skutki dla beneficjentów projektów. U wielu z nich przerwanie wsparcia, terapii, rehabilitacji, pracy, kształcenia zawodowego, zamknięcie placówki świadczącej im wsparcie czy dającej zatrudnienie i zajęcie może prowadzić do depresji, regresu, utraty wiary, że ich życie może się zmienić, i chęci wprowadzenia zmiany w ich życiu i próbowania czegoś w przyszłości.

Problem znalezienia zasobów na przygotowywanie wniosków

Kolejnym problemem, z którym niejednokrotnie muszą się zmierzyć wszystkie organizacje pozarządowe starające się o granty, jest znalezienie zasobów na przygotowanie wniosków. Grantodawcy – niezależnie od tego, czy wniosek uzyskał dofinansowanie, czy też nie – na ogół nie zwracają kosztów przygotowywania aplikacji grantowych, choć przygotowanie wniosków wymaga wielu umiejętności i opracowania odpowiednich dokumentów, a przede wszystkim czasu.

W rezultacie pracownicy organizacji są zmuszeni pracować nad wnioskami społecznie, po godzinach, lub przygotowują je w ramach etatowej pracy, finansowanej z realizowanych projektów, kosztem przewidzianych tam działań merytorycznych.

Nadmierna biurokracja w rozliczaniu się z realizowanymi projektami

Podobnie jest z rozliczaniem się z realizacji projektów – grantodawcy zazwyczaj finansują koszty rozliczeń finansowych, ale nie finansują już kosztów przygotowania sprawozdań merytorycznych. Pracownicy merytoryczni muszą więc wypełniać wymagane dokumenty kosztem działań merytorycznych. Większość organizacji uznaje wymagania biurokratyczne grantodawców za nadmierne. Niejednokrotnie wymagany opis udzielonej pomocy trwa tyle samo czasu albo nawet dłużej niż samo udzielenie pomocy, co jest wyjątkowo nieefektywnym użytkowaniem środków i stratą czasu. Tak więc grantodawcy, bojąc się, żeby środki nie zostały źle wydane, w gruncie rzeczy ukierunkowują ich wydatkowanie na spełnienie narzucanych organizacjom *stricte* biurokratycznych wymagań rozliczania się z realizacji projektów.

Trudności w pomiarze rezultatów działalności organizacji

Trudnością związaną z rozliczaniem się z wydatkowanych środków i z aplikowaniem o nowe środki jest pomiar rezultatów działalności organizacji i przeprowadzonych projektów. Wiele działań organizacji pozarządowych ma charakter jakościowy, nie zaś ilościowy, a ich wyniki są często długofalowe. Nie można wówczas właściwie „zmierzyć” rezultatów konkretnych projektów i ocenić poziomu ich efektywności.

Grantodawcy wymagają jednak ilościowych (i zazwyczaj jak najwyższych) wskaźników efektywności, co może skutkować tym, że organizacje zaczynają się skupiać na działaniach o szybko widocznych rezultatach, obejmujących jak największą liczbę beneficjentów, możliwych do zmierzenia wskaźnikami ilościowymi. Odbywa się to często kosztem zaspokajania rzeczywistych potrzeb społecznych.

Nadmierna koncentracja grantodawców na szczegółowym rozliczaniu według zaprojektowanych budżetów

Problemem przy rozliczaniu przyznanych środków na realizację projektów jest także nadmierna – zdaniem organizacji – koncentracja grantodawców na szczegółowym rozliczaniu wydatków według budżetów zaprojektowanych w aplikacji. Grantodawcy bardziej się skupiają na tym, czy środki są wydatkowane zgodnie z zaakceptowanym budżetem projektowym, niż na tym, czy są wydatkowane zgodnie z aktualnymi potrzebami – z uwzględnieniem aktualnych, nie zaś spodziewanych cen na rynku. Poziom elastyczności grantodawców w tym zakresie jest dość niewielka, a zmiany – jeśli w ogóle możliwe – wiążą się z koniecznością napisania wielu podań i z długim oczekiwaniem na decyzję, co może paraliżować pewne działania.

W rezultacie organizacje bardziej koncentrują się na wydatkowaniu środków w zgodzie z zaakceptowanym budżetem niż na efektywności realizowanych projektów i dostosowywaniu działań do realnych, nierzadko zmieniających się potrzeb. Prawdopodobieństwo zmiany potrzeb lub kosztów określonych działań czy zakupów jest tym większe, im dłuższy jest okres między złożeniem wniosku a ostatecznym podpisaniem umowy na realizację projektu.

Marnowanie zasobów na przygotowywanie wniosków

Przygotowanie wniosków o przyznanie dofinansowania wymaga poświęcenia wielu zasobów, dużej ilości papieru na obszerną dokumentację, którą niejednokrotnie należy składać w kilku egzemplarzach, przede wszystkim jednak czasu pracowników czy wolontariuszy. W skali zarówno poszczególnych organizacji, jak i całego sektora pozarządowego można mówić, że jest marnowana olbrzymia ilość zasobów na „pisanie projektów”, z których większość nie uzyskuje dofinansowania. Skala problemu marnotrawienia zasobów, które mogłyby być wykorzystane na realizację misji organizacji, pogłębia się, gdy grantodawcy, chcąc zapobiec częstemu zjawisku „pisanie wniosków pod kryteria”, nie podają szczegółowych kryteriów, które są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu dofinansowania. W sytuacji nieupubliczniania większości liczących się kryteriów, organizacje również nie otrzymują wystarczającej informacji zwrotnej, dlatego ich projekty „nie przeszły” i czy w przyszłości w ogóle mają szansę otrzymać dofinansowanie.

Wysoki poziom fluktuacji personelu i wolontariuszy

Problemem organizacji pozarządowych jest także wysoki poziom fluktuacji personelu i wolontariuszy. Relatywnie niskie zarobki w organizacjach pozarządowych (lub ich brak w wypadku wolontariuszy) powodują, że pracę w trzecim sektorze często podejmują ludzie młodzi, niemający jeszcze rodziny na utrzymaniu, którzy robią to w celu realizacji własnych zainteresowań lub zdobycia doświadczenia, bez którego nie mogą znaleźć płatnej lub lepiej płatnej pracy. Osoby takie często odchodzą z organizacji, gdy tylko zdobędą doświadczenie, znajdą (lepiej) płatną pracę, założą rodzinę. Skutkuje to relatywnie wysokim poziomem fluktuacji personelu (zwłaszcza na niższych szczeblach) i wolontariuszy organizacji pozarządowych, a więc zużywaniem zasobów na kształcenie kolejnych pracowników i współpracowników, niższą efektywnością związaną z zatrudnianiem niedoświadczonych pracowników i ogólnym brakiem stabilności organizacji.

Zawodne poleganie na wolontariuszach

Organizacje wiele zyskują, mając w swoich szeregach wolontariuszy, którzy wykonują pracę na rzecz organizacji lub jej beneficjentów, nie pobierając za to wynagrodzenia. Od wolontariuszy nie można jednak zbyt dużo wymagać, nie można ich także pociągnąć do odpowiedzialności za niewywiązanie się z powierzonych im zadań. Wolontariusze często odchodzą z organizacji, gdy tylko znajdą płatną pracę, wypalą się ich altruistyczne motywy czy kiedy uznają, że w danej organizacji nie nauczą się już więcej. Organizacje nie mogą więc powierzać wolontariuszom odpowiedzialnych, długofalowych zadań, gdyż praca wolontariuszy nie jest stabilna.

Na wolontariuszach nie można zbyt mocno polegać zwłaszcza wówczas, gdy są to „niedobrowolni wolontariusze” (*involuntary volunteers*). Takimi wolontariuszami są często, wspomniane już, osoby młode, które podejmują pracę wolontariacką nie z chęci niesienia pomocy potrzebującym, ale ze względu na trudności w znalezieniu pracy płatnej, w celu zdobycia doświadczenia lub dlatego, że wolontariat jest wymagany czy nagradzany (wymagania uczelni, szkół, dodatkowe punkty przy zdawaniu na studia lub staraniu się o pracę). Liczba takich wolontariuszy wzrasta wraz ze zwiększaniem się stopy bezrobocia i przy trudnościach na rynku pracy. Obecność w organizacji wolontariuszy nastawionych na korzyść własną może także osłabiać altruistycznego ducha innych wolontariuszy.

Wątpliwości co do niższych kosztów świadczenia usług przez organizacje pozarządowe

Opisana wyżej znaczna skala marnowania zasobów na przygotowywanie i rozliczanie wniosków lub wysokie koszty całego *fundraisingu*, czyli poszukiwania środków na działalność i promocję (żeby przedstawić się potencjalnym sponsorom jako znana i uznana organizacja), zużywanie zasobów na kształcenie kolejnych pracowników przy wysokiej fluktuacji kadr – wszystko to każe się zastanowić, czy rzeczywiście koszty świadczenia usług przez organizacje pozarządowe są niższe niż koszty świadczenia usług przez podmioty z dwóch pozostałych sektorów, zwłaszcza przez instytucje publiczne (które mając zagwarantowane fundusze, nie muszą inwestować w promocję i *public relations*). Wysokie koszty szukania środków na działalność mogą równoważyć (jeśli nie przewyższać) oszczędności wynikające z formuły działalności pozarządowej – nieposzukiwania zysku (a więc nadwyżki finansowej) i oparciu działalności na wolontariacie czy pracy społecznej członków.

Częste podejmowanie wysiłków rzeczniczych od nowa

Systemowym (strukturalnym) problemem, jaki dotyka organizacje zajmujące się rzecznictwem, są zmiany personalne decydentów politycznych. Niezależnie od systemu wyborczego w danym kraju, każda demokracja opiera się na cyklicznych (najczęściej przeprowadzanych co cztery lata) wyborach, po których wielu decydentów politycznych traci urzędy. Rzecznictwo opiera się z kolei często na mozolnym, wieloletnim przekonywaniu decydentów do konieczności podjęcia określonych działań czy dokonania zmian prawnych. Nierzadko jednak się zdarza, że gdy tylko organizacjom uda się przekonać konkretnych polityków, urzędników czy innych decydentów do potrzeby określonych zmian czy działań, wielu z nich opuszcza stanowiska wskutek powyborczych przetasowań i wysiłki trzeba zaczynać od nowa.

Trudności w znalezieniu środków na działalność rzeczniczą

Innym problemem, z jakim zmagają się organizacje, zwłaszcza niekoncentrujące się na świadczeniu usług, niezależone przez bogatych fundatorów i niemające kapitału żelaznego, jest znalezienie środków na działalność rzeczniczą.

Szczególnie przedstawiciele administracji publicznej i polityczni decydenci układający programy wsparcia dla organizacji pozarządowych ze środków publicznych nie są zainteresowani finansowaniem działalności rzeczniczej, której celem jest szeroko pojęty monitoring oraz krytyka posunięć i działalności instytucji państwowych na poziomie centralnym (rząd) lub lokalnym (samorządy). Prywatni donatorzy także z reguły wolą wspierać pomoc konkretnym jednostkom niż działalność rzeczniczą o trudnych do przewidzenia konsekwencjach.

Nadmierny indywidualizm działań jako „produkt” systemu kapitalistycznego

Strukturalny problem sektora pozarządowego wynika z jego funkcjonowania w warunkach kapitalistycznej gospodarki rynkowej i – szerzej – systemu kapitalistycznego. Kapitalizm propaguje indywidualizm, nie zaś wspólnotę, opiera się (i wzmacnia na zasadzie samospełniającego się proctwa) na chęci jednostek do bogacenia się, wymaga koncentracji na sobie zwłaszcza tych, którzy się jeszcze „nie dorobili”, kosztem wolontariackiego zaangażowania na rzecz innych, pracy dla idei i wspierania działań organizacji pozarządowych.

Istnienie organizacji jako cel sam w sobie

Chęć bogacenia się lub po prostu uzyskiwania stabilnych zarobków i lęk o utratę pracy powodują, że celem istnienia niektórych organizacji jest (lub staje się wraz z czasem) przedłużenie swojego istnienia, nie zaś rozwią-

zanie problemów przedstawionych w misji czy statucie. Wiele organizacji powstaje lub profiluje swoją działalność pod dostępne środki.

Praca w organizacji pozarządowej może być czasem całkiem intratną działalnością¹⁷. Rozwiązanie problemu wyeksponowanego w misji organizacji może bowiem oznaczać brak uzasadnienia dla jej dalszego funkcjonowania. Lęk liderów organizacji przed utratą pracy, pozycji społecznej i zajęcia skutkuje rezygnacją z najbardziej wartościowych przedsięwzięć. Niektóre organizacje nie zarządzają więc efektywnie funduszami, nie wydają ich na działania, które rzeczywiście mogłyby całkowicie rozwiązać konkretne kwestie społeczne, co ma konsekwencje dla dobrobytu społeczeństwa, w którym i dla którego funkcjonują.

Dostosowywanie działań do dostępnych funduszy

Dążenie do przedłużenia istnienia organizacji skutkuje tym, że organizacje dostosowują często działania do założeń i priorytetów dostępnych funduszy, ale kosztem misji statutowej. Wraz ze zmianą priorytetów grantodawców czy programów oferujących finansowe wsparcie zmieniają się także – w mniejszym lub większym stopniu – działania poszczególnych organizacji, a zarządzający nimi ponad miarę rozbudowują zapisy w statutach (wpisując jak najszerzy katalog działań), aby umożliwić aplikowanie do jak największej liczby programów finansowych. Przez to jednak misje organizacji stają się nieczytelne. W konsekwencji wiele organizacji nie specjalizuje się na żadnym polu, co negatywnie wpływa na efektywność ich działań, zwłaszcza bezpośrednio związanych z kluczowym celem organizacji (jeśli taki w ogóle jeszcze istnieje, choćby tylko w świadomości zarządzających czy personelu).

Ograniczona elastyczność w wydatkowaniu środków

Problemem organizacji pozarządowych jest ograniczona elastyczność w wydatkowaniu przyznanych środków. Większość grantodawców i sponsorów przyznaje środki wyłącznie na określone działania, przez co organizacje mają trudności w pokryciu niektórych kosztów. Jak już było wspomniane, podmioty trzeciego sektora mają zazwyczaj niewielką możliwość modyfikacji przedłożonych lub zaakceptowanych budżetów. Działania i priorytety wielu fundacji bywają również ograniczone wolą – często nieżyjących już – fundatorów.

¹⁷ Na przykład w Stanach Zjednoczonych dotyczy to wielu organizacji w ogóle, z kolei w Polsce – niektórych dużych organizacji, które, zwłaszcza w ostatnich latach, skutecznie aplikują o środki unijne. W okresie kryzysu gospodarczego, w czasach, gdy praca w firmach komercyjnych wiąże się z dużym ryzykiem zwolnienia, zatrudnienie w organizacji pozarządowej, która wygrała kilka projektów ze środków unijnych, jakich obecnie jest wiele, może stanowić całkiem bezpieczny azyl, z zupełnie przyzwoitą pensją, zwłaszcza w porównaniu z firmami nieprzynoszącymi dochodu.

Ograniczona elastyczność w wydatkowaniu środków skutkuje nie tylko trudnością w znalezieniu funduszy na pokrycie (często nieprzewidzianych) kosztów, ale ogólnie niewielką elastycznością prowadzonych działań merytorycznych. To wszystko – wraz z długotrwałym procesem aplikowania o fundusze na większość działań – powoduje, że organizacje mają ograniczoną możliwość szybkiego i elastycznego reagowania na niespodziewane i pojawiające się ważne problemy. Muszą trwać przy pewnych działaniach, mimo że inne działania byłyby bardziej wskazane i społecznie użyteczne. To również zmniejsza efektywność działań organizacji.

Dublowanie wysiłków przy braku działań na rzecz rozwiązania innych problemów

Problemem efektywności funkcjonowania sektora pozarządowego jako całości jest to, że wiele organizacji zajmuje się niezależnie od siebie tymi samymi problemami, niejednokrotnie nawet dublując wysiłki i „wyważając otwarte drzwi”, podczas gdy liczne kwestie społeczne znajdują się poza zainteresowaniem jakichkolwiek podmiotów trzeciego sektora. Przyczyną jest brak koordynacji – w końcu sektor pozarządowy miał być (i jest) manifestacją swobody działania w przeciwieństwie do centralnego planowania – ale także brak pewnej oddolnej formy koordynacji, czyli współpracy.

W rezultacie marnuje się wiele wysiłków i zasobów zużywanych na te same czynności, jak tłumaczenie z języka obcego tych samych publikacji, organizowanie konferencji w tym samym czasie lub na ten sam temat. Innymi słowy, w sektorze pozarządowym nie wykorzystuje się szans na oszczędności wynikające z ekonomii skali, współpracy, łączenia wysiłków, wymiany czy wzajemnego udostępniania zasobów.

Nietrafność udzielanej pomocy

Niski poziom koordynacji działań w sektorze pozarządowym i współpracy między organizacjami, a także przepisy o ochronie danych osobowych, które uniemożliwiają organizacjom dzielenie się między sobą listami beneficjentów, sprawiają, że wiele organizacji udziela pomocy tym samym osobom, podczas gdy wiele innych osób pozostaje bez żadnego wsparcia. W rezultacie zasoby pomocowe są dzielone niesprawiedliwie, jednocześnie zaś tworzy się w ten sposób i wzmacnia kulturę „wyuczonej bezradności” lub – może trafniej – zaradności w wykorzystywaniu (zwłaszcza darmowej) pomocy innych oraz zjawisko „jazdy na gapę” (*free rider*), czyli nadużywania ogólnie dostępnej pomocy.

W konsekwencji najbardziej zaradni w szukaniu wsparcia otrzymują pomoc od wielu różnych instytucji, podczas gdy najmniej zaradni (czyli jednocześnie najbardziej potrzebujący) są często pozostawieni sami sobie, bez żadnej pomocy. Pomoc nie trafia do najbardziej potrzebujących, którzy nie wiedzą, gdzie jej szukać. Sektor pozarządowy pozostawia wielu z najbardziej potrzebujących bez wsparcia, pomaga zaś tym, którzy potrzebują wsparcia w znacznie mniejszym zakresie.

Brak całościowych programów rozwiązywania problemów społecznych

Krótkoterminowość udzielanych grantów i rozczłonkowanie sektora pozarządowego na wiele organizacji, których działania nie są skoordynowane, sprawia, że w trzecim sektorze brakuje realizacji całościowych, strukturalnych, długofalowych, systematycznych i przez to efektywnych programów rozwiązywania problemów społecznych. W rezultacie, mimo skali wydatkowanych funduszy i podejmowanych wysiłków, problemy społeczne nie są rozwiązywane. Większość organizacji realizuje krótkofalowe projekty, koncentrujące się wyłącznie na pewnych aspektach takich problemów lub na ich skutkach. Efektywne rozwiązywanie problemów społecznych wymaga zaś skoordynowanych, długofalowych i całościowych działań na szeroką skalę, których żadna pojedyncza organizacja nie jest w stanie się podjąć, a tym bardziej konsekwentnie prowadzić.

Nieefektywności działania sektora pozarządowego

Wiele powyższych problemów wskazuje zawodności sektora pozarządowego, zwanych w literaturze anglojęzycznej *voluntary failures*¹⁸. Uzasadnieniem działań organizacji pozarządowych są nieefektywności państwa (*government failures*) i rynku (*market failures*). Ze względu jednak na własne ograniczenia, częściowo zaś także regulacje tworzone przez państwo i politykę prywatnych grantodawców, o czym była już mowa, trzeci sektor jest jakby strukturalnie skazany na generowanie własnych nieefektywności. Może więc nie jest tak efektywny, jak utrzymuje to wielu jego orędowników?

Rozbieżność między wsparciem oferowanym przez organizacje a istniejącymi potrzebami

Problem rozbieżności między wsparciem oferowanym przez organizacje pozarządowe a potrzebami społecznymi ma także znacznie szerszy

¹⁸ Por. na przykład: L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD 1995. Termin *failures*, oprócz „zawodności”, tłumaczy się także jako „nieefektywności”, „niewydolności”, „niesprawności”, czy „słabości” albo „słabe strony”.

i ogólny wymiar. Można zauważyć rozbieżność w czasie i przestrzeni między potrzebami społecznymi a dostępnymi – świadczonymi przez organizacje – usługami na rzecz ich zaspokajania. Infrastruktura pozarządowa jest zazwyczaj najbardziej rozwinięta tam, gdzie organizacje są najmniej potrzebne, i najmniej rozwinięta tam, gdzie ich aktywność jest najbardziej wskazana, nawet nieodzowna. Zależność ta dotyczy zarówno czasu (kiedy organizacje są najbardziej potrzebne), jak i przestrzeni (gdzie zapotrzebowanie na ich działalność jest największe), potwierdza się zaś w skali makro (różnice między państwami) i mikro (różnice między gminami i społecznościami lokalnymi). Problem ten – jako paradoks – jest szerzej omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału.

Inną przyczyną rozbieżności między rodzajem wsparcia oferowanym przez organizacje a realnymi potrzebami społecznymi jest zjawisko „importowania sektora”. Oznacza to, że to zewnątrzni donatorzy i grantodawcy decydują, gdzie i w jaki sposób ich fundusze mają być wydatkowane, nawet wówczas, kiedy nie znają oni dobrze lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Z tą samą sytuacją mamy do czynienia w wymiarze międzynarodowym. Fundusze mogą być wydatkowane nieefektywnie – i tutaj także pojawia się kolejne strukturalne źródło nieefektywności sektora – na działania i projekty nie pierwszej potrzeby albo takie, które nie mają szans powodzenia w określonych uwarunkowaniach społeczno-kulturowych.

Rozbieżność między wsparciem oferowanym przez organizacje a istniejącymi potrzebami bierze się również z tego, że interesy nie wszystkich grup są równo czy proporcjonalnie reprezentowane w sektorze pozarządowym. Nierówna reprezentacja różnych interesów występuje w działaniach rzeczniczych. Brakuje nawet działań na rzecz pewnych marginalizowanych grup społecznych czy rozwiązania niektórych problemów społecznych. Nie wszyscy są w stanie samodzielnie się organizować na zasadzie samopomocy, podobnie jak nie wszystkimi problemami ktoś zamierza się zająć. Donatorzy i sponsorzy nie chcą wspierać działań na rzecz „niepopularnych” grup społecznych czy idei. Wiele grup najbardziej dyskryminowanych i bezradnych nie jest więc w stanie ani się zorganizować, ani namówić innych do działania na ich rzecz. Nie ma tutaj koordynacji.

Niektóre grupy społeczne, zwłaszcza grupy osób najbardziej potrzebujących i niezaradnych, wykluczone z pomocy państwa, mogą być również wykluczone z pomocy udzielanej przez sektor pozarządowy. To zaś podważa tezę, że za pośrednictwem sektora pozarządowego ludzie się organizują i działają na rzecz potrzeb swoich lub innych osób, w pewnym sensie uzupełniając ofertę państwa. Jest to zaś jedna z ważniejszych funkcji przypisywanych sektorowi pozarządowemu.

Brak wystarczających funduszy z grantów i darowizn na działalność

Chyba najbardziej powszechnym i ogólnym problemem organizacji pozarządowych jest brak wystarczających i stabilnych funduszy na działalność statutową. Zarówno organizacje na krawędzi upadku, jak i organizacje dobrze prosperujące nie mają wystarczających środków na wszystkie działania, jakich chciałyby się podjąć i jakie byłyby w stanie prowadzić. Dzieje się tak, gdyż strukturalnie organizacje są zależne od zewnętrznych źródeł finansowania: grantów, darowizn czy opłat za zakontraktowane zadania publiczne. Sektor pozarządowy nie ma własnego, typowego dla siebie i stabilnego źródła finansowania działalności. Także prywatna filantropia nie stanowi stabilnego źródła funduszy.

Pewnym wyjściem z tej sytuacji mogłoby być prowadzenie działalności gospodarczej i przekazywanie zysków na cele statutowe. I to jednak rodzi problemy. Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe może powodować kwestionowanie wielu przyznanych im przywilejów i spadek społecznego zaufania do niekomercyjnego charakteru ich działalności. Zmniejszenie zależności od darowizn i dotacji może powodować dalsze uzależnianie się od działalności gospodarczej, której prowadzenie zmniejsza koncentrację na działalności statutowej. Pobieranie opłat za świadczone usługi, choćby pokrywające tylko część kosztów (a więc nieprzynoszące nadwyżki finansowej), może wykluczać z grona beneficjentów osoby najuboższe¹⁹.

Brak samodzielności w działaniu, czyli mit niezależności

Sektor pozarządowy, niemający stałego i niezawodnego źródła finansowania, jest w swoim funkcjonowaniu zależny od dwóch pozostałych sektorów: publicznego i rynkowego. Organizacje mogą znać najlepiej określone problemy społeczne czy potrzeby lokalnych wspólnot, w dużej części są jednak zmuszone do działania w obszarach i w sposób narzucany przez sponsorów z sektora rynkowego lub z instytucji rozdysponowujących środki publiczne²⁰. Jeśli organizacje same wypracowują dochody, sprzedając usługi czy produkty, przejmują rynkowe sposoby działania i uzależniają się od tych, którzy płacą za usługi. Organizacje nie są więc niezależne w swoim działaniu. Zależność od sektora rynkowego lub sektora publicznego (a nierzadko od obu jednocześnie) sprawia, że mówienie o trzecim sektorze jako sektorze *non profit* (w rozumieniu „wolny od komercji”) czy sektorze pozarządowym (*non governmental*) może być tylko mitem.

¹⁹ Przy założeniu, że opłaty są pobierane od wszystkich klientów – i od wszystkich w równej wysokości.

²⁰ Pomijam wypracowane dochody własne organizacji czy środki otrzymane od innych struktur pozarządowych.

Wzrastająca zależność sektora pozarządowego od funduszy z sektora rynkowego i państwowego

Analiza rozwoju sektora pozarządowego pokazuje, że sektor ten nie jest w stanie stworzyć własnych, trwałych i wystarczających źródeł finansowania (filantropia – tradycyjne i charakterystyczne dla trzeciego sektora źródło dochodu – nie jest wystarczająca, uwzględniając skalę potrzeb i potencjał sektora). Organizacje pozarządowe szukają więc zasobów w sektorze rynkowym i państwowym. Jeśli pozyskiwane stamtąd dotacje okazują się pewniejszym źródłem finansowania niż wytwarzanie środków własnych, organizacje stają się zależne od decyzji alokacyjnych podmiotów z pozostałych dwóch sektorów.

Zależność od funduszy z pozostałych dwóch sektorów, połączone z przejmowaniem wraz ze środkami finansowymi priorytetów i sposobów działania charakterystycznych dla podmiotów państwowych czy rynkowych, tworzy ryzyko utraty możliwości tworzenia alternatywy dla strukturalnych niewydolności tamtych sektorów, przy jednoczesnym upodabnianiu się do nich. Sektor pozarządowy ma więc **strukturalną tendencję do gubienia funkcjonalnej tożsamości**, czyli ograniczania pełnienia tradycyjnych funkcji społecznych.

1.3. Paradoksy

Niektóre ze wspomnianych wyżej problemów strukturalnych, jakie są związane z funkcjonowaniem sektora pozarządowego, mają w istocie charakter paradoksów.

Jednym z najbardziej istotnych paradoksów jest – wspomniany już – problem, że sektor pozarządowy jest najbardziej rozwinięty w miejscach i w czasach, w których jest najmniej potrzebny, zazwyczaj jest zaś słaby w sytuacjach, kiedy byłby najbardziej przydatny.

Większość organizacji powstaje i działa w miejscowościach (regionach) największych i najbogatszych (gdzie lokalne władze i obywatele cieszą się wysokimi dochodami) oraz w okresach prosperity gospodarczej, czyli w miejscach i w czasach, w których jest najmniej potrzebujących. Ta sama nieadekwatność dotyczy areny międzynarodowej – większość dobrze sytuowanych organizacji działa w państwach najzamożniejszych.

Tym samym organizacji jest relatywnie najmniej w najbiedniejszych obszarach, choć to właśnie tam jest największe zapotrzebowanie na ich wsparcie. Najmniej organizacji powstaje także w czasie kryzysów ekonomicznych²¹ – wówczas większość istniejących organizacji sama ma proble-

²¹ W niniejszej książce terminy „kryzys ekonomiczny” i „kryzys gospodarczy” są używane zamiennie.

my finansowe i ogranicza skalę oferowanej pomocy, choć liczba osób potrzebujących jest akurat największa²².

Ponadto sektor pozarządowy opiera swoją działalność w głównej części na środkach pozyskanych od donatorów publicznych i prywatnych, którzy mają więcej zasobów w okresach gospodarczej prosperity. Tym samym mniej środków są oni w stanie przeznaczać na wsparcie organizacji pozarządowych w czasach gospodarczego kryzysu, kiedy właśnie do organizacji (świadczących usługi społeczne) zgłasza się więcej osób w potrzebie. Innymi słowy, siła i znaczenie trzeciego sektora zazwyczaj odzwierciedla poziom ekonomiczny i sytuację polityczną danego kraju (regionu) i danej społeczności, podczas gdy oczekuje się od niego rozwiązywania problemów, przezwyciężania słabości czy kompensowania deficytów. Jest więc swoistym paradoksem, że sektor pozarządowy jest najbardziej rozwinięty tam, gdzie jest najmniej potrzebny, a organizacji pozarządowych brakuje tam, gdzie byłyby najbardziej przydatne.

Podobną prawidłowość zauważamy, analizując dziedziny działalności sektora pozarządowego. Najbiedniejsi i najbardziej dyskryminowani, czyli ci, którzy potrzebują najwięcej pomocy i publicznej uwagi, często w ogóle nie potrafią zakomunikować swoich potrzeb ani domagać się swoich praw. Najbogatsi są za to najbardziej wpływowi – i to oni podejmują działania na rzecz wybranych (przez siebie) grup dyskryminowanych. W ten sposób, **choć sektor pozarządowy ma w założeniu za zadanie między innymi pomoc najbardziej wykluczonym w społeczeństwie, może odzwierciedlać, a nawet wzmacniać wzory istniejących układów społecznych i związane z nimi sfery wpływów.**

Wymiar polityczny jest analogiczny do wymiaru ekonomicznego. Najwięcej organizacji propagujących wartości i zasady demokratyczne powstaje i działa w społeczeństwach wolnych i demokratycznych. Organizacje słabo działają albo w ogóle nie powstają w państwach niedemokratycznych.

Innym paradoksem jest **ambiwalentna relacja między systemem kapitalistycznym i sektorem pozarządowym**. Kapitalizm jako ustrój gospodarczy koegzystuje zazwyczaj (choć są wyjątki od tej reguły) z politycznym systemem demokratycznym, umożliwiającym zrzeszanie się i tworzenie organizacji pozarządowych. Kapitalizm zachęca również do akumulacji kapitału, dzięki czemu wielu ludzi stać na finansowe wspieranie organizacji pozarządowych. Z drugiej jednak strony, ten sam kapitalizm tworzy nierówności społeczne (w tym materialne), które stwarzają funkcjonalne zapotrzebowanie na organizacje poza-

²² Dotyczy to zwłaszcza usługodawczej funkcji organizacji. Szerzej o tym zjawisku, a także o szczególnej (przede wszystkim rzeczniczej i innowacyjnej) funkcji organizacji pozarządowych w czasach gospodarczego kryzysu – por. „Trzeci Sektor” 2012, nr 27 (temat przewodni: *Kryzys ekonomiczny – co na to sektor pozarządowy?*).

rządowe o charakterze pomocowym i socjalnym. Co więcej, kapitalizm jest silnie związany z indywidualizmem, niesprzyjającym aktywności społecznej w sektorze pozarządowym. Indywidualizm jako ideologia sprzyjająca bogaceniu się jednostek może również ograniczać zachowania filantropijne.

Podobnym paradoksem jest to, że **system społeczny, który propaguje wolontariat, może jednocześnie przyczyniać się do niszczenia ducha wolontariackiego** w społeczeństwie. Organizacje pozarządowe, szukając wsparcia dla swoich działań, lansują wolontariat, pracę społeczną, aktywność *pro publico bono*. Z czasem w społeczeństwie wykształcają się wzory i normy zachowań wolontariackich. Wolontariat staje się obowiązkową praktyką w szkołach, które w ten sposób nawiązują współpracę z organizacjami. Za wolontariat w trzecim sektorze przyznaje się dodatkowe punkty przy egzaminach na wyższe uczelnie czy przy rekrutacji zawodowej. Praca bez wynagrodzenia – podejmowana albo ze względu na jasno sprecyzowany interes własny, albo niedobrowolnie – w dłuższej perspektywie czasowej może niszczyć ducha prawdziwej służby społecznej, wynikającej z empatii i chęci bezinteresownej pomocy. Innymi słowy, „zaliczanie” obowiązkowego wolontariatu zniechęca do prawdziwego wolontariatu, sektor pozarządowy traci zaś wówczas prawdziwych, oddanych wolontariuszy.

Największym paradoksem jest jednak to, że sektor pozarządowy podważa swoimi działaniami rację własnego istnienia. Organizacje pozarządowe powstają jako odpowiedź na zawodności instytucji państwa i rynku, ale wykorzystując w swojej działalności w coraz większym stopniu środki pochodzące od państwa i z rynku, przejmują cechy (dobre i złe) podmiotów z obu tych sektorów. Tym samym przestają być realną alternatywą dla państwa i rynku. Jak staram się pokazać w końcowej części niniejszej książki, sektor pozarządowy ma więc – używając wspomnianego już sformułowania – strukturalną tendencję do gubienia funkcjonalnej tożsamości.

ROZDZIAŁ 2.

Dlaczego amerykański sektor pozarządowy jest lepiej rozwinięty niż sektor pozarządowy w Polsce?

Opis czynników wyjaśniających wyższy poziom zatrudnienia i wolontariatu w sektorze pozarządowym w Stanach Zjednoczonych w porównaniu z sektorem pozarządowym w Polsce składa się z trzech części. Część pierwsza wyjaśnia, w jaki sposób historia i kultura amerykańska bardziej sprzyjały – i nadal sprzyjają – rozwojowi sektora pozarządowego niż historia i kultura polska. Część druga opisuje wpływ czynników ekonomicznych na siłę sektora pozarządowego, jednocześnie pokazując pozytywną korelację między siłą amerykańskiej gospodarki i rozwojem sektora pozarządowego²³. Trzecia – i zarazem najważniejsza – część pokazuje, że siła i zakres działań sektora pozarządowego jest przede wszystkim funkcją siły i zakresu działania pozostałych dwóch sektorów (gdyż te trzy sektory wypełniają instytucjonalną przestrzeń społeczną) oraz relacji z tymi sektorami. Szczególnie są przedstawione zjawiska komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych jako czynniki, które zadecydowały – i wciąż decydują – o sile amerykańskiego sektora pozarządowego.

²³ Kryzys ekonomiczny ostatnich lat nie ma, jak się wydaje, w tym wymiarze większego znaczenia. Przede wszystkim, gospodarka amerykańska nawet podczas kryzysu jest silniejsza niż większość gospodarek światowych. Tym samym, choć kryzys niewątpliwie dotknął amerykański sektor pozarządowy (por. na przykład <http://www.urban.org/nonprofits/index.cfm> [dostęp: lipiec 2010 roku]), to i tak jest on w znacznie lepszej kondycji finansowej niż sektor polski. Wydaje się także, że kryzys ekonomiczny – choćby przez względny spadek darowizn – jeszcze wzmocnił opisywane w niniejszej książce tendencje komercjalizacji i governmentalizacji trzeciego sektora.

2.1. Wpływ historii i kultury na siłę sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych

Rozwój wspólnot i trwała niechęć wobec silnego państwa

Źródeł siły sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych należy szukać w początkach państwa czy raczej społeczeństwa amerykańskiego. Stany Zjednoczone zostały założone przez osadników, którzy w XVII wieku przybyli na nowo odkryty ląd, aby uwolnić się od brytyjskiej monarchii absolutnej. Pierwsze społeczeństwo amerykańskie łączyła więc wartość wspólnego dbania o sprawy społeczne oraz znaczna niechęć wobec silnego rządu i państwa²⁴. Co więcej, społeczeństwo amerykańskie powstało, zanim uformował się jakikolwiek centralny rząd. Pierwsi Amerykanie musieli się więc nauczyć, jak radzić sobie z trudnościami, i szybko zrozumieli, że najlepszą metodą jest wzajemna pomoc i tworzenie różnego rodzaju stowarzyszeń. Nierzadko od przynależności do takich struktur zależało przeżycie. Przekonanie o korzyściach płynących z przynależności do stowarzyszeń trwa w społeczeństwie amerykańskim do dziś i wpływa na siłę sektora pozarządowego. Amerykanie wolą sami rozwiązywać różne kwestie społeczne, niż pozwolić rządowi rozszerzać swoje wpływy i decydować za nich, jak regulować rozmaite aspekty życia społecznego²⁵.

²⁴ Por. na przykład: T. Skocpol, *How Americans Became Civic*, [w:] T. Skocpol, F. Morris (red.), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1999; idem, *How the United States Became a Civic Nation*, [w:] idem, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman 2003; D.C. Hammack, *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1998; P.D. Hall, *Historical Perspectives on Nonprofit Organizations*, [w:] R.D. Herman et al., *The Jossey-Bass Handbook on Nonprofit Leadership and Management*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1994; idem, *A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987; L.M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A primer*, The Foundation Center, New York 1999; J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001, s. 233–234.

²⁵ A. de Tocqueville, *On the Use which the Americans Make of Associations in Civil Life*, [w:] A. de Tocqueville, *Democracy in America*, t. 2, Doubleday, Anchor, New York 1969, s. 513; K.A. Gronbjerg, *Markets, Politics, and Charity: Nonprofits in the Political Economy*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 219. Warto zaznaczyć, że zaufanie do rządu od lat spada. Odsetek Amerykanów mających zaufanie do rządu zmniejszył się znacznie z 75% w 1958 roku do 50% w połowie lat siedemdziesiątych i do 19% w 1994 roku (Roper Center for Public Opinion Research – za: T. Szasta, *How and Why to Influence Public Policy*, The Center for Community Change, Washington, DC 1996, s. 8; J.S. Ott, [wprowadzenie do cz. 7:] *Social and Community Theories of the Nonprofit Sector*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 234). Literatura pokazująca, w jaki sposób i dlaczego historia Stanów Zjednoczonych sprzyjała rozwojowi sektora pozarządowego, jest bardzo szeroka. Por. na przykład: J. Mitchell, *Democracy after Tocqueville. Democracy against Difference*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

Spuścizna Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej negatywny wpływ na rozwój polskiego sektora pozarządowego

Historia sektora pozarządowego w Polsce jest zupełnie inna niż historia sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych. Z jednej strony, polska tradycja działalności wspólnotowej jest znacznie starsza od amerykańskiej, gdyż sięga czasów średniowiecza, a więc zaistniała wiele wieków przed powstaniem Stanów Zjednoczonych. Znajdowała się także pod silnym wpływem chrześcijańskiej wiary i imperatywu miłosierdzia²⁶. Działalność charytatywna Polaków była zawsze mocno ugruntowana w Kościele katolickim, choć z czasem również państwo zaczęło prowadzić programy pomocy najuboższym, później zaś programy aktywizujące dla niemających pracy. W okresie rozbiorów wiele organizacji dbało o polską edukację oraz rozwój kultury i więzi narodowych, a także pomoc potrzebującym. Podczas pierwszej i drugiej wojny światowej oraz w okresie powojennym liczne organizacje zajęły się pomocą dla ofiar zmagających się zbrojnych. Z kolei w okresie międzywojennym organizacje musiały pełnić wiele społecznie pożytecznych funkcji, gdyż państwo było za słabe, aby zająć się wszystkimi problemami społecznymi i zaspokajać wszystkie potrzeby.

Ta długa historia silnej i opartej na religijnej tradycji dobroczynności została jednak w XX wieku przerwana trwającym niemal pół wieku (lata 1947–1989) okresem komunizmu, który był systemem wrogim wobec wszystkich zrzeszeń i wspólnych inicjatyw obywatelskich. System komunistyczny odebrał obywatelom wolność do zrzeszania się, znacjonalizował wszystkie fundacje i zdelegalizował większość stowarzyszeń, zostawiając jedynie podmioty mocno zależne od państwa, o masowym charakterze i quasi-przymusowym członkostwie²⁷.

Okres komunizmu przerwał tradycję zrzeszeniowo-dobroczynną i zniszczył ugruntowane przez setki lat wartości i postawy, na których opierała się działalność charytatywna i obywatelska, zamiast nich propagował zaś wartości i postawy hamujące rozwój aktywności społecznej i obywatelskiej²⁸. Wśród

²⁶ Por.: E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001; eadem, *Tradycje i perspektywy organizacji non-profit w Polsce*, [w:] A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002; eadem, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000; P. Hubner, *Pojęcia i tradycje samoorganizacji społecznej w Polsce*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002; S. Bratkowski, *Samoorganizacja w Rzeczypospolitej Szlacheckiej i w okresie zaborów*, [w:] *Ibidem*; K.E. Siellawa-Kolbowska, *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, [w:] *Ibidem*.

²⁷ Jednocześnie – choć nie jest to temat niniejszej książki – zniszczył autentyczną spółdzielczość i samorządność terytorialną.

²⁸ E. Leś, *Zarys historii...*, s. 153.

nich można wymienić – obecne jeszcze dwie dekady po zmianie ustroju: nieumiejętność oddolnego działania i samoorganizacji²⁹, pewną tęsknotę za centralną koordynacją działań i przepływu informacji jako antidotum na chaos, uzależnienie od pomocy państwa, czyli tak zwaną wyuczoną bezradność³⁰, postawy roszczeniowe, przekonanie, że to państwo jest odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów społecznych³¹, niski poziom przedsiębiorczości³² i wykazywania indywidualnej inicjatywy działania na rzecz dobra wspólnego, pasywność, niską umiejętność współpracy. Wielu Polaków postrzegało kapitalizm jako system, w którym wreszcie za pracę będzie można otrzymywać godziwe wynagrodzenie. Wolontariat w tym wymiarze jawił się nawet jako krok wstecz. Wielu Polaków, zmęczonych obligatoryjną przynależnością do różnych organizacji i przymusem uczestniczenia w rozmaitych inicjatywach komunistycznych, powitało demokrację jako wolność **do** nieprzynależenia, wolność **od** działania w organizacjach³³. Innymi słowy, wielu zmęczonych komunizmem obywateli utożsamiało demokrację i kapitalizm z działaniem dla samych siebie i swoich najbliższych.

Okres Polski Ludowej wytworzył również w polskim społeczeństwie pewien antagonizm między społeczeństwem a państwem, ponadto utrwalił podział na „my” – obywatele i „oni” – władza i instytucje państwowe. To zaś nie tylko utrudnia międzysektorową współpracę (w okresie Polski Ludowej nikt takiej współpracy nie mógł się również nauczyć), ale także może zniechęcać do jakiegokolwiek działalności publicznej³⁴. Zaangażowanie wielu poli-

²⁹ Problem samoorganizacji Polaków był opisany i podkreślony samym tytułem książek pod redakcją Piotra Glišńskiego – por. między innymi: P. Glišński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002; P. Glišński i in. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.

³⁰ Por. na przykład: P. Glišński, *Demokracja bez partycypacji. O konieczności zaangażowania obywatelskiego uczniów*, [w:] M. Dudzikowa, M. Czerepaniak-Walczak (red.), *Wychowanie w perspektywie interdyscyplinarnej: pojęcia – procesy – konteksty*, t. 4, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007–2008; P. Glišński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*, Report for the World Bank, Warszawa 2004; F. Fukuyama, *Social Capital, Civil Society and Development*, „Third World Quarterly” 2001, t. 22, nr 1, s. 18.

³¹ *Młodzież 2005* [raport przygotowany przez AIG OFE i „Gazetę Wyborczą”], „Gazeta Wyborcza”, 17 czerwca 2005 roku, s. 16.

³² Nawet przedsiębiorczość społeczna w Polsce jest rozwijana „odgórnie”, za pomocą funduszy europejskich administrowanych przez polskie instytucje państwowe. Por.: M. Rymśza, *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

³³ M.M. Howard, *Free not to Participate: the Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, „Studies in Public Policy”, nr 325, University of Strathclyde, Glasgow 2000; idem, *The Weakness of Post-Communist Society*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 1, s. 157–169; idem, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2003. Marc Morjé Howard nie pisał bezpośrednio o Polsce, nie przeprowadzał także w Polsce badań, koncentrując się na wschodnich Niemczech i Rosji. Uogólniał jednak swoje wnioski na całą postkomunistyczną Europę, a jego tezy ogólne wydają się w pełni uzasadnione.

³⁴ P. Sztompka, *Mistrusting Civility: Predicament of Post-Communist Society*, [w:] J.C. Alexander (red.), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, Sage Studies in International Sociology, London 1998, s. 193–194. Por. także: P. Glišński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*

tyków w afery korupcyjne wciąż zresztą umacnia wytworzone w okresie komunizmu przekonanie, że państwo okrada obywateli. Ta wzajemna niechęć sprawiała, że administracja publiczna na szczeblu centralnym i lokalnym przez początkowe lata wolnej Polski nie sprzyjała rozwojowi sektora pozarządowego, a i teraz sytuacja w tym zakresie jest wciąż daleka od ideału.

Ponieważ obywatele nie mogli legalnie tworzyć formalnych organizacji, w Polsce Ludowej kwitło życie rodzinne i przyjacielskie. Ludzie nauczyli się polegać w potrzebie na rodzinie i przyjaciółach, nie zaś na organizacjach, które były upolitycznione i kontrolowane. Przedkładanie nieformalnych relacji nad formalnymi trwa do dziś³⁵. Większość Polaków nie czuje potrzeby przynależności do formalnych organizacji. Poleganie na nieformalnych relacjach jest widoczne nawet w funkcjonowaniu samych organizacji pozarządowych, kiedy to ich pracownicy większość swoich administracyjno-finansowych problemów próbują załatwić przez nieformalne kontakty i znajomości³⁶.

Działanie przez kanały nieformalne nierzadko sprzyjało – i nadal sprzyja – korupcji: znajomości i łapówki były często jedynym sposobem uzyskania dostępu do pewnych dóbr. W systemie, w którym większość obywateli żyła w przekonaniu, że była okradana przez państwo, przypadki okradania instytucji publicznych były tylko swoistymi aktami przywracania sprawiedliwości. Na próby oszukiwania państwa przez obywateli państwo komunistyczne odpowiadało zwiększaniem kontroli, kar, biurokracji, które obywatele z kolei starali się znowu omijać. I tak powstało sprzężenie zwrotne narastającej biurokracji, kontroli i rosnącej klasy urzędników.

Wiele nawyków wykształconych w Polsce Ludowej pozostało do dziś. Nadmierna kontrola i biurokracja to jedne z głównych bolączek organizacji pozarządowych – i cech procesów omawianych w niniejszej książce. Brak

³⁵ Por. na przykład: J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Ośrodek Badań Społecznych Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 261–265; K.E. Siellawa-Kolbowska, *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych...*; M. Marody (red.), *Co nam zostało z tych lat. Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Aneks, London 1991; E. Tarkowska, J. Tarkowski, „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych, [w:] J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994, s. 263–281; J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków 1997; J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Znak, Kraków 1994. Problem znaczenia więzi rodzinnych w życiu, kontaktach i decyzjach zawodowych został opisany przez Piotra Glińskiego w: P. Gliński, *Demokracja bez partycypacji...* O znaczeniu więzi sąsiedzkich jest także mowa w: P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*; M.M. Howard, *The Weakness of Civil Society...*, s. 27–28; P. Sztompka, *Mistrusting Civility...*, s. 194, 202.

³⁶ E. Mokrzycki, *Bilans niesentymalny*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2001; P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*; P. Gliński, *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002, s. 247. Por. wypowiedź Zbigniewa Rykowskiego w dyskusji kończącej trzeci rozdział książki: P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002, s. 142–143.

wzajemnego zaufania (stanowiącego kluczowy element kapitału społecznego) utrudnia współpracę międzysektorową. Niskie zaufanie charakteryzuje również relacje międzyludzkie wychodzące poza krąg kontaktów rodzinnych i przyjacielskich, co nie sprzyja samoorganizacji społeczeństwa, wpływa zaś być może także z czasów Polski Ludowej, kiedy donoszenie na innych nie było rzadkością.

Pewnym łagodnym aspektem korupcji – czy wykształconym w poprzednim systemie nawykiem korzystania z usług publicznych za darmo, powiązanim z postawami roszczeniowymi i wyuczoną bezradnością – jest postawa *free-ridera*, czyli gapowicza. Liczne organizacje skarżą się, że wielu beneficjentów oczekuje darmowej pomocy, stara się korzystać z wielu różnych źródeł wsparcia i jest bardzo niezadowolonych, gdy musi ponosić opłaty za świadczone im usługi lub gdy oczekuje się od nich zaangażowania.

Oczywiście nie można zapomnieć, że system komunistyczny, niszcząc wiele legalnych grup i stowarzyszeń, doprowadził także do powstania zrzeszeń nielegalnych i podziemnych, w tym ruchu „Solidarności”, który w końcu przyczynił się w decydującym stopniu do obalenia tego systemu. W tym wymiarze czasem trudno więc zrozumieć, dlaczego tak wielu Polaków, którzy byli tak silni, żeby jednoczyć się nielegalnie, za darmo i narażając życie, aby obalić socjalistyczny system, nie chce wspólnie działać na rzecz rozwiązywania różnych problemów społecznych w czasach, kiedy można to robić legalnie. Dlaczego energia działalności podziemnej nie została skanalizowana w kierunku rozwoju silnego sektora pozarządowego?

Jednym z możliwych wyjaśnień tego zjawiska jest to, że polskie społeczeństwo jest właśnie społeczeństwem walki, społeczeństwem buntowniczym³⁷, które przez swoją historię wojenną znacznie lepiej nauczyło się jednoczyć przeciwko wspólnemu i konkretnemu wrogowi (czy to zewnętrznemu najeźdźcy, czy wewnętrznemu – antyspołecznemu aparatowi władzy), niż jednoczyć się w celu rozwiązywania problemów społecznych czy innych działań na rzecz wspólnego dobra. Do dziś Polakom znacznie lepiej wychodzi jednoczenie się w celu protestu, strajku, demonstracji niż w celu konstruktywnego, pokojowego działania³⁸.

Starsza i nowsza historia Polski pokazują także, że Polaków do działania motywuje konspiracja³⁹, jasny i jednoznaczny cel działań⁴⁰. Społeczeń-

³⁷ G. Ekiert, J. Kubik, *Rebellious Civil Society. Popular Protests and Democratic Consolidation in Poland 1989–1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1999.

³⁸ P. Sztompka, *Mistrusting Civility...*, s. 202; A. Rychard, [epilog do:] R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995, s. 219.

³⁹ K. Kumar, *Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term*, University of Kent at Canterbury 1992 (za: P. Sztompka, *Mistrusting Civility...*, s. 195).

⁴⁰ Inspiracja do tej myśli pochodziła z epilogu A. Rycharda do: R. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, s. 320.

stwo polskie wydaje się także społeczeństwem nagłych akcji i solidarności pod wpływem nagłych wydarzeń (Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, śmierć Jana Pawła II, katastrofa smoleńska, walka o krzyż przed Pałacem Prezydenckim po katastrofie) – tylko wtedy, w momentach szczególnych, potrafi się samoorganizować. Polacy wolą wielkie narodowe akcje⁴¹ u boku wielkich liderów⁴² niż lokalną, niemedialną aktywność.

Tendencje okresu potransformacyjnego hamujące rozwój sektora pozarządowego w Polsce i marnotrawiące potencjał ruchu „Solidarności”

Jedną z przyczyn, dla których energia „Solidarności” w pewnym sensie się rozproszyła, jest to, że wielu działaczy tego ruchu w okresie przemian ustrojowych zasiliło struktury państwa, samorządów lokalnych i biznesu. Co więcej, elity opozycyjne, później zaś nowe elity władzy, biznesu, nauki i mediów, nie były zainteresowane wspieraniem społeczeństwa obywatelskiego, choć miały do tego narzędzia. Piotr Gliński sugestywnie opisywał w kategorii „zdrady elit” sytuację, gdy ci, którzy pod sztandarami demokracji zdobyli władzę, nie chcieli tej demokracji specjalnie wzmacniać, woleli bowiem zabiegać o własne interesy⁴³. Wcześniej duża grupa solidarnościowych opozycjonistów została zmuszona do opuszczenia Polski i tylko część z nich wróciła do kraju po 1989 roku.

Część „energii solidarnościowej” w istocie trafiła do powstającego sektora pozarządowego, ale została rozproszona na liczne organizacje. Wielu zwykłych obywateli zmęczonych aktywizmem nowy porządek społeczny utożsamiało z wolnością **od** działania na rzecz kolektywu. Prawdziwa może być także teza, że u wielu ludzi należących do „Solidarności” tkwił potencjał, który mógłby się przekształcić w zaangażowanie w działalność sektora pozarządowego, ale potencjał ten został stłumiony przez różne wydarzenia czy tendencje okresu transformacyjnego.

Czynnikiem, który niewątpliwie mógł zniechęcić wielu działaczy solidarnościowych do kontynuowania w sektorze pozarządowym działalności na rzecz dobra wspólnego, było rozczarowanie nową, potransformacyjną rzeczywistością polityczno-ekonomiczno-społeczną. Dla wielu okazała się ona

⁴¹ *Ibidem*, s. 314–315.

⁴² *Ibidem*, s. 318.

⁴³ Por. na przykład: P. Gliński, *Barierzy samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 239–240; idem, *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?*, [w:] P. Kozłowski, H. Domański (red.), *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i prawniczej*, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, s. 107–110 – <http://www.liiii.pl/1327440960,Prof-dr-hab-Piotr-Glinski-o-zdradzie-elit-i-o-potr.htm> [dostęp: wrzesień 2012 roku].

daleka od marzeń, jakie motywowały do walki z poprzednim systemem⁴⁴. Wśród rozczarowujących elementów nowego ładu były z pewnością: polityczna „wojna na górze” w elicie wywodzącej się z ruchu „Solidarności”, bieda i bezrobocie, rosnące nierówności społeczne (w tym rozwarstwienie sektora pozarządowego⁴⁵), zniechęcająca do współpracy rynkowa rywalizacja, zbyt mała troska o mniejsze organizacje ze strony organizacji strukturalnych i wspomniany już brak wsparcia elit⁴⁶, niedostosowanie zagranicznych (na początku głównie amerykańskich) programów wsparcia dla polskiego sektora pozarządowego do polskich realiów, brak wspólnej reprezentacji sektora i jego docenienia przez władze centralne⁴⁷ oraz – w jeszcze większym stopniu – władze samorządowe⁴⁸. Zniechęcał również brak funduszy na działalność po wycofaniu się z Polski amerykańskich grantodawców i brak przejrzystych regulacji działalności pozarządowej.

Wpływ dziedzictwa komunizmu na opóźnienie w Polsce rozwoju sektora pozarządowego w warunkach kapitalistycznych a doświadczenia amerykańskie

Okres Polski Ludowej nie tylko w dużym stopniu zniszczył w polskim społeczeństwie postawy wytworzone przez długą historię działalności dobro-

⁴⁴ M.M. Howard, *The Weakness of Civil Society...*, s. 10. Jak było już wspomniane wcześniej, komentarze i refleksje Marca Morjé Howarda nie dotyczyły Polski, ale wszystkich krajów postkomunistycznych. Musiały więc upraszczać pewne zjawiska i nie mogły brać pod uwagę szczegółów właściwych poszczególnym postkomunistycznym państwom, na przykład Polsce. Mimo to jego – nawet uproszczone – wnioski wydają się bardzo trafne, a opisane z perspektywy obcokrajowca są tym bardziej obiektywne. Moje rozmowy z Markiem Morjé Howardem na Georgetown University przekonały mnie o dość głębokim rozumieniu przez niego komunistycznej i postkomunistycznej rzeczywistości.

⁴⁵ Por. badania Magdaleny Dudkiewicz, w których autorka opisuje istnienie podziału trzeciego sektora w Polsce na organizacje warszawskie i z innych miast: M. Dudkiewicz, *Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, Warszawa 2005 [mps]. Główne argumenty jej rozprawy doktorskiej były także przedstawione w: eadem, *Dwie wizje społeczeństwa obywatelskiego w świadomości ludzi trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2004. Por. także opisany przez Jerzego Bartkowskiego podział na centra i peryferie: J. Bartkowski, *Společné determinanty geografického rozmístění organizací pozarządowych w Polsce*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002.

⁴⁶ Por. na przykład: P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej...*; idem, *Demokracja bez partycypacji...*

⁴⁷ Warto tutaj przypomnieć, że rząd Jerzego Buzka w latach 1997–2001 przeprowadził tak zwane cztery reformy społeczne: szkolnictwa, emerytalną, administracyjną i służby zdrowia. Wielu oczekiwało także piątej reformy społecznej, która przygotowałaby grunt dla rozwoju silnego sektora pozarządowego i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Nie nastąpiła ona jednak. Por.: Z. Woźniak, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002, s. 109–110.

⁴⁸ Kształt relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną, zwłaszcza na poziomie lokalnym, w ich zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przejawach, przyciągał uwagę wielu badaczy. Por. na przykład: M. Rymśza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004; S. Mandes (red.), *Dobre Praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004; J. Kurczewski, *Udział organizacji pozarządowych we władzy samorządowej*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2004; „Trzeci Sektor” 2005, nr 3 (temat przewodni: *Partnerstwo czy konkurencja*); P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*

czynnej i stowarzyszeniowej, ale także opóźnił początek rozwoju sektora w warunkach gospodarki rynkowej. Jest to kolejny powód, dla którego sektor pozarządowy w Polsce jest słabiej rozwinięty niż w wielu innych krajach, w tym w interesujących nas Stanach Zjednoczonych. Historia społeczeństwa amerykańskiego, choć relatywnie krótka, zawsze i na wielu poziomach sprzyjała rozwojowi sektora pozarządowego.

Od początku także sektor rozwijał się tam w ramach systemu rynkowego, tak więc w tym sensie sektor amerykański miał więcej czasu na rozwój i rozkwit w społeczeństwie nowoczesnego kapitalizmu. Amerykański sektor pozarządowy miał więcej czasu na osiągnięcie stabilności, ukształtowanie swojego prawnokulturowego miejsca w nowoczesnym systemie polityczno-gospodarczym, aby ułożyć sobie relacje z innymi sektorami i rozwinąć wszelkiego rodzaju dobre praktyki, profesjonalizm i edukację w kierunku pracy w trzecim sektorze. Miał również do dyspozycji dłuższy okres, aby rozwinąć własną i rozpoznawalną w społeczeństwie terminologię określającą sektor *non profit* i wiele aspektów jego funkcjonowania.

Kultura amerykańska sprzyjająca rozwojowi silnego sektora pozarządowego na tle kultury polskiej

Sektor pozarządowy w Stanach Zjednoczonych rozwijał się równolegle z budowaniem (kształtowaniem się) kultury sprzyjającej jego rozwojowi. Wiele wartości, przekonań czy wzorców zachowań amerykańskiego społeczeństwa, instytucji kształtujących te wzorce, styl życia, a także etniczno-polityczne cechy amerykańskiego społeczeństwa – wszystko to oddziaływało i nadal oddziałuje na rozwój silnego i mającego duże znaczenie sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych.

Amerykanie mają dość duże poczucie sprawstwa i możliwości wpływu na świat wokół nich. Większość z nich udziela się w wielu organizacjach pozarządowych, wierzy bowiem właśnie, że za ich pośrednictwem jest w stanie zmienić świat, czyli, cytując często używany przez Amerykanów slogan, „*make a difference*”⁴⁹. Wierzą, że w grupie mogą mieć większy wpływ na rzeczy-

⁴⁹ Powiedzenia „*you can make a difference*” czy „*you can do it*”, które Amerykanie wypowiadają i słyszą każdego dnia, streszczają i odzwierciedlają w skondensowanej formie ich rzeczywistą wiarę w amerykańskie marzenie (*American dream*), że każdy Amerykanin, niezależnie od pochodzenia, dzięki ciężkiej pracy może stać się bogaty i wywrzeć wpływ na świat wokół siebie. Amerykanie uwielbiają historie „od pacybuta do milionera” i nazywają je „*Horatio Alger stories*”. Czytają je w szkole i w domu, wychowują się na nich. Horatio Alger to dziewiętnastowieczny pisarz amerykański, autor ponad 130 krótkich powieści, z których wiele ukazuje kariery życiowe ubogich chłopców, spełniających swoje „amerykańskie marzenie” dzięki ciężkiej pracy, odwadze, determinacji i trosce o innych. Nie stają się może milionerami, ale zostają szanowanymi członkami społeczeństwa. Jednym ze współczesnych przykładów takich książek jest autobiografia byłego prezydenta Billa Clintona, w której opisał swoją drogę z małego miasteczka Hope w Arkansas do Białego Domu. Por. B. Clinton, *My Life*, Random House Large Print, New York 2004.

wistość niż w pojedynkę. Amerykanie to bardziej ludzie praktyczni, nie zaś miłośnicy debat filozoficznych czy nic nieprzynoszącego narzekania – wolą działać niż dyskutować. Lubią również być liderami, kierować nieformalnymi grupami czy stowarzyszeniami. Paradoksalnie, tworzeniu czy przyłączaniu się do stowarzyszeń sprzyja także ich indywidualizm. Działając w stowarzyszeniach, mogą realizować partykularne zainteresowania⁵⁰, wartości – te elementy indywidualnej tożsamości, które nie są realizowane ani w pracy, ani w rodzinie – a także własne interesy⁵¹. Wielu autorów amerykańskich⁵² i zwykłych obywateli twierdzi, że Amerykanie o wysokim poziomie zamożności wspierają finansowo liczne organizacje działające na rzecz poszkodowanych przez los tak naprawdę w celu ochrony własnych interesów ekonomicznych. Uważają bowiem, że gdyby nie wspierali grup poszkodowanych przez los, wówczas musiałby się tym zająć rząd, podnosząc podatki, co im – biorąc pod uwagę kosztowną biurokrację państwową – zwyczajnie by się nie opłacało.

Wspieranie organizacji i inicjatyw pozarządowych środkami finansowymi czy pracą wolontariacką jest w Stanach Zjednoczonych źródłem wysokiego prestiżu. W społeczeństwie amerykańskim, mimo zdarzających się skandali w sektorze pozarządowym, istnieje silne przekonanie, że sektor ten pełni ważne społecznie funkcje, a większość jego liderów mogłaby znaleźć znacznie lepiej płatne posady w sektorze biznesu (z kolei wielu polskich respondentów twierdziło, że w Polsce uważa się, że osoby pracujące w sektorze pozarządowym czynią to ze względu na niemożność znalezienia lepiej płatnej pracy w sektorze komercyjnym). To zaś, że pracują w sektorze pozarządowym, pokazuje, że pieniądze nie są dla nich jedyną wartością w życiu. Wsparcie sektora pozarządowego jest również przejawem sukcesu życiowego – pracę dla idei czy środki finansowe może bowiem ofiarować ten, kogo na to stać.

Przychylne rozwojowi sektora pozarządowego wartości Amerykanów, wraz z idącymi za nimi normami i zachowaniami, to rezultat odpowiedniej socjalizacji dokonującej się w rodzinach, szkołach, miejscach pracy czy w Kościołach, które w Stanach Zjednoczonych mniej lub bardziej bezpośrednio zachęcają do aktywizmu, zaangażowania w działalność w sektorze pozarządowym i wspierania go.

⁵⁰ W polskich warunkach na kwestię tę zwróciła uwagę Galia Chimiak, co wskazuje nawet sam tytuł jej książki – por. G. Chimiak, *How Individualists Make Solidarity Work*, Biblioteka Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

⁵¹ J.S. Ott, [wprowadzenie do cz. 2:] *The Nonprofit Sector's Distinctive Values and Contributions to Society*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 50.

⁵² Por. na przykład: F. Ostrower, *Why the Wealthy Give. The Culture of Elite Philanthropy*, Princeton University Press, New Jersey 1995.

Choć oczywiście istnieją różnice między poszczególnymi rodzinami, to jednak dłuższy pobyt w Stanach Zjednoczonych pozwala dostrzec, że ogólnie rodzice amerykańskich dzieci w większym stopniu niż dzieje się to w Polsce starają się wzbudzić w dzieciach poczucie pewności siebie i przekonanie, że przez swoją (zwłaszcza zespołową) działalność mogą zmieniać świat wokół siebie. To rodzice pierwsi często powtarzają swoim dzieciom wspomniane już slogany „*you can do it*” i „*you can make a difference*” (wzmocnienia te słyszą one później także w szkole i w pracy). Amerykańskie dzieci są również bardzo zachęcane do publicznego wyrażania własnych opinii i przekonań oraz uczone tolerancji wobec opinii i przekonań innych. To z pewnością przekłada się w późniejszym życiu na odważne zaangażowanie w popieranie różnych idei. Od polskich dzieci wymaga się przede wszystkim posłuszeństwa i przejmowania wartości rodziców. Amerykańskim dzieciom przyznaje się większe prawo do własnych, także odmiennych od rodziców, poglądów i wartości, ponadto uczy się je większej niezależności. W większości wykształconych rodzin dzieci opuszczają dom rodzinny w wieku siedemnastu lat, kiedy idą na studia do college’u, i zazwyczaj już do domu nie powracają. Od wczesnej młodości dostają od rodziców samochody i jeżdżą na większość zajęć samodzielnie. Niezależnie od poziomu dochodów rodziców młodzi Amerykanie podejmują w miarę szybko dorywcze prace, żeby mieć na drobne wydatki i uczyć się wartości pracy, pieniądza i właśnie niezależności. Polskie dzieci są bardziej zależne od swoich rodziców, którzy są często nadopiekuńczy, niejednokrotnie wytwarzają w dzieciach pewną wyuczoną bezradność i obniżają potencjał do podejmowania działań przedsiębiorczych.

W Stanach Zjednoczonych rodzice bezpośrednio uczą dzieci zaangażowania w działalność różnych organizacji, dając przykład własnego udziału w funkcjonowaniu różnych stowarzyszeń, ale także wytwarzają w nich nawyk takiego uczestnictwa, zapisując dzieci do stowarzyszeń i wożąc je od najmłodszych lat na spotkania. Przez przynależność do różnych organizacji od wczesnego dzieciństwa dzieci uczą się również wielu umiejętności związanych z działalnością organizacji.

Także system edukacji w Stanach Zjednoczonych od wielu lat sprzyja zaangażowaniu w działalność sektora pozarządowego, czyniąc uczestnictwo w inicjatywach pozarządowych, na rzecz wspólnot lokalnych czy pożytku publicznego częścią programów nauczania w szkołach podstawowych, średnich i na uniwersytetach. Przez udział w takich projektach uczniowie i studenci nie tylko poznają różne problemy społeczne, ale także dowiadują się, jak im zapobiegać i jak je rozwiązywać. Uczą się odpowiedzialności za poszkodowanych przez los, rozwijają umiejętności takiej działalności i widzą,

jak przez pracę społeczną mogą pomóc innym. Przede wszystkim jednak, jeśli zaangażowanie w taką działalność obfituje w pozytywne doświadczenia (i nie odbywa się wbrew woli „angażujących się”), może wytworzyć w młodych ludziach nawyk takiej działalności. Nieodłącznym elementem wielu programów uniwersyteckich poświęconych trzeciemu sektorowi jest założenie organizacji *non profit* przez kursantów, którzy pod kierunkiem profesorów i zapraszanych na zajęcia działaczy sektora mogą zdobyć i przeciwieńczyć umiejętności związane z założeniem i prowadzeniem organizacji pozarządowej.

Uniwersytety dodatkowo zachęcają do pracy wolontariackiej, przyznając dodatkowe punkty za taką działalność w procesie rekrutacyjnym na uczelnię. Większość wzorów *curriculum vitae* ma specjalnie wyznaczone miejsce, gdzie aplikant może wpisać organizacje, w których działał lub wciąż działa. Cenione jest zwłaszcza bycie liderem jakiejś inicjatywy. Amerykanie cenią przywództwo i nagradzają takie postawy.

Choć w Polsce powoli się to zmienia⁵³, przez dziesięciolecia w polskich szkołach i na uczelniach nie było żadnych programów zachęcających do jakichkolwiek praktyk w sektorze pozarządowym. Wielu nauczycieli w polskich szkołach wciąż nie chce się angażować w dodatkowe działania z uczniami, twierdząc, że i tak za mało zarabia. Programy uniwersyteckie dotyczące działalności organizacji pozarządowych istnieją w Polsce relatywnie od niedawna, a wiedza przekazywana podczas nich była – i jest nadal – zbyt teoretyczna.

Jednym z aspektów merytorycznych amerykańskiego systemu edukacji, o którym warto wspomnieć w wymiarze wzmacniania aktywności na rzecz wspólnego dobra, jest wpajanie określonego rozumienia patriotyzmu i kształcenie odpowiadających mu postaw⁵⁴. Amerykanie są uczeni, że praktyczny aktywizm na rzecz wspólnego dobra jest najlepszą manifestacją miłości do własnego kraju. Niewielu Amerykanów nie zna słynnego cytatu z przemowy inauguracyjnej prezydenta Johna F. Kennedy'ego: „Nie pytajcie, co wasz kraj może zrobić dla was, ale co wy możecie zrobić dla waszego kraju”. Wielu starszych Amerykanów, z którymi rozmawiałam, mówiło, że to właśnie te słowa zachęciły ich do działalności wolontariackiej.

⁵³ Na przykład w 2001 roku umożliwiono szkołom premiowanie pozaszkolnej działalności ucznia, licea przyznają także dodatkowe punkty za wolontariat, co może decydować o przyjęciu do szkoły. Problem w tym, że w społeczeństwie o mało ugruntowanej tradycji wolontariatu takie rozwiązania mogą powodować również patologie. Por. M. Arczewska, *Czy polskie prawo sprzyja rozwojowi wolontariatu?*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 23.

⁵⁴ W.A. Galston, *Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education*, „Annual Reviews in Political Science” 2001, t. 4, s. 217–234.

Także amerykańskie firmy prywatne wspierają zaangażowanie w działalność pozarządową. Tak jak uniwersytety, firmy biorą pod uwagę takie zaangażowanie w procesie rekrutacji pracowników. Zaangażowanie kandydata w działalność pozarządową uważa się za wyznacznik dobrego zarządzania czasem, posiadania społecznych, często również przywódczych umiejętności, wyznawania niemerkantylnych wartości i cechowania się empatią. Długoletnie zaangażowanie w działalność pozarządową zazwyczaj przekłada się na posiadanie wielu kontaktów, co jest współcześnie coraz istotniejsze w pracy zawodowej.

Wiele amerykańskich firm organizuje w ciągu roku tak zwane *service days*, w których pracownicy wspierają wybrane organizacje pozarządowe lub ich działania. Takie inicjatywy służą ponadto integracji pracowników, a także rozwijaniu w nich lojalności wobec firmy, dla której pracują, jako formy wewnętrznego *public relations*. Większość firm amerykańskich współpracuje z wybranymi organizacjami pozarządowymi, wspiera je finansowo ze swoich funduszy (*cause-related marketing*), budując w ten sposób swój społeczny wizerunek. Wiele firm ma także programy wspierania darowizn swoich pracowników (*matching programs*), które polegają na tym, że firmy przekazują obdarowanej przez pracownika organizacji kwotę równą lub nawet wyższą od jego darowizny.

W Polsce także spotykamy przykłady analogicznych form wspierania organizacji przez biznes. Praktyka *service days* – nazywana w Polsce wolontariatem pracowniczym – dynamicznie rozwija się w ostatnich latach. Pojawiają się jednak opinie, że jest to nawet nie tyle zadośćuczynienie za obciążenie w dobie kryzysu programy wsparcia, ile wprost kolejny element cięcia kosztów – wysłanie pracowników do pracy w organizacji jest znacznie tańsze niż organizowanie wyjazdów czy nawet spotkań integracyjnych, ale również służy integracji. Kultura odpowiedzialnego biznesu w Polsce dopiero się tworzy i proces ten przebiega powoli.

Przynależność do stowarzyszeń pozwala poznać wielu ludzi, czyli tworzyć i wzmacniać posiadany kapitał społeczny – wiele takich kontaktów może okazać się w życiu elementem bardzo użytecznym⁵⁵. Amerykanie są tego świadomi, a kontakty są bardzo ważne dla tak mobilnego społeczeństwa, co jest kolejnym elementem wysokiego poziomu członkostwa Amerykanów w stowarzyszeniach. Można więc powiedzieć, że Stany Zjednoczone wypracowały przez lata kulturę, w której angażowanie się w działalność pozarządową czy wspieranie jej po prostu się opłaca. Otwarte pozostaje pyta-

⁵⁵ Por. M.S. Granovetter, *The Strength of Weak Ties*, „American Journal of Sociology” 1973, t. 78, nr 6, s. 1360–1380.

nie o to, ile w tej działalności pozostaje altruistycznych motywacji, a ile jest zwykłego pragmatyzmu.

Dużą rolę w propagowaniu dobroczynnej działalności pozarządowej w Stanach Zjednoczonych odgrywają niewątpliwie religie i Kościoły. Stany Zjednoczone są krajem bardzo religijnym, a miłość i pomoc potrzebującym jest jednym z głównych przesłań większości współczesnych religii. Choć Polska również jest krajem religijnym, a polskie parafie są zaangażowane w działalność dobroczynną⁵⁶, to jednak kulturowe, prawne i organizacyjne uwarunkowania amerykańskie sprawiają, że charytatywna działalność amerykańskich Kościołów jest większa, a na pewno bardziej widoczna. Przede wszystkim, amerykańskie parafie są z reguły mniejsze, ich parafianie zaś – bardziej zjednoczeni przez wspólne spotkania przy kawie po niedzielnych nabożeństwach, kiedy mają szansę lepiej się poznać i rozmawiać o potrzebach osób mieszkających na terenie parafii. Działalność dobroczynna jest ponadto bardziej reklamowana w Stanach Zjednoczonych. Na plakatach niejednego kościoła czy w ogłoszeniach parafialnych można przeczytać, ile godzin pracy społecznej członkowie danej parafii wykonali w minionym tygodniu. Odnosi się wrażenie, że parafie niemalże rywalizują ze sobą w tej kwestii, co może zachęcać do dobroczynnej działalności członków poszczególnych parafii. Nie bez znaczenia dla liczby religijnych organizacji w Stanach Zjednoczonych i zaangażowania osób religijnych w działalność pozarządową jest wielość religii i wyznań. W sytuacji istnienia w społeczeństwie wielu Kościołów, każdy z nich chce mieć swoich reprezentantów w różnych dziedzinach działalności społecznej czy rzeczniczej. W Polsce zdecydowana większość ludzi wierzących należy do jednego Kościoła – katolickiego obrządku łacińskiego.

Przy okazji warto wspomnieć o formalnych różnicach w oficjalnych statystykach organizacji zarejestrowanych. Podczas gdy większość organizacji przykościelnych w Polsce ma charakter nieformalny i nigdzie się nie rejestruje (działają w pewnym sensie w ramach i na odpowiedzialność parafii), to w Stanach Zjednoczonych organizacje te często formalnie rejestrują się jako religijne organizacje pozarządowe⁵⁷. Administracja George'a W. Busha prze-

⁵⁶ Z wielu badań wiemy również, że istnieje silna korelacja pozytywna między poziomem religijności i zaangażowaniem obywatelskim Polaków. Por.: B. Wciórka, *Spółeczeństwo obywatelskie 1998–2004*, „Opinie i Diagnozy”, nr 1, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2004; A. Baczo, A. Ogrocka, *Wolontariat, filantropia i 1% – raporty z badań 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 35, 39 (za: P. Gliński, *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?...*, s. 89, przyp. 34).

⁵⁷ W Stanach Zjednoczonych istnieje około 350 tysięcy wspólnot czy organizacji kościelnych (*religious congregations*), które mogą, ale nie muszą rejestrować się jako organizacje pozarządowe, czyni tak jednak połowa z nich – <http://nccsdataweb.urban.org/kbfiles/797/Almanac2008publicCharities.pdf> [dostęp: kwiecień 2013 roku].

znaczała nawet specjalne środki, o które mogły aplikować takie *faith-based initiatives*⁵⁸. Co więcej, same Kościoły i wyznania w Stanach Zjednoczonych rejestrują się jako organizacje, zwiększając tym samym statystykę istniejących w tym kraju organizacji *non profit*⁵⁹.

Wysoki poziom członkostwa Amerykanów w różnych stowarzyszeniach to także funkcja stylu ich życia, szczególnie w zakresie mobilności geograficznej. Amerykanie często zmieniają miejsce zamieszkania w celu podjęcia studiów i pracy czy szukania nowych wyzwań i doświadczeń, co sprawia, że zwykle mieszkają w znacznym oddaleniu od swoich rodzin i dotychczasowych znajomych, muszą więc szukać nowych przyjaciół. Podczas gdy Polacy spędzają wolny czas z rodzinami i grupami przyjaciół, Amerykanie zapisują się do kolejnych stowarzyszeń, szukając tam nowych znajomych i kontaktów. Członkowie polskich rodzin znacznie częściej się ze sobą spotykają i częściej sobie pomagają niż dzieje się to w Stanach Zjednoczonych. W Ameryce niejednokrotnie rodzice wspierają finansowo cele dobroczynne – w miejsce pomagania dorosłym i niezależnym dzieciom. Również dzieci nierzadko angażują się w działalność dobroczynną, podczas gdy ich rodzice mieszkają w domach późniejszego starości.

Ogólnie Polacy bardziej cenią wszelkie grupy nieformalne, włączając w to rodzinę i wieloletnich przyjaciół. Podczas gdy Polacy znacznie częściej od czasów poprzedniego systemu uczestniczą w spotkaniach grup nieformalnych i tworzą więzi nieformalne⁶⁰, to Amerykanie spędzają czas na spotkaniach formalnych stowarzyszeń. Amerykanie mają tendencję do rejestrowania wszystkich większych i dłuższych inicjatyw.

Na poziom aktywności pozarządowej w Stanach Zjednoczonych ma ponadto wpływ heterogeniczność społeczeństwa amerykańskiego, które jest zróżnicowane w wymiarze nie tylko religijnym, ale także etnicznym i kulturowym. Każda z istniejących grup chce zmieniać rzeczywistość według własnych wartości, każda chce bronić własnych przekonań czy ideałów i wspólnie je wyrażać. Skoro zaś, jak już było wspomniane, Amerykanie mają tendencję do formalizowania wszelkich inicjatyw, lubią być aktywni i są tolerancyjni wobec odmiennych poglądów, w konsekwencji powstaje tam wiele

⁵⁸ Por. A.E. Black, D.L. Koopman, D.K. Ryden, *Of Little Faith. The Politics of George W. Bush's Faith-Based Initiatives*, Georgetown University Press, Washington, DC 2004.

⁵⁹ T. Kowalak, *Organizacje pozarządowe w polityce Stanów Zjednoczonych*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 40.

⁶⁰ Por. na przykład: M. Marody (red.), *Co nam zostało z tych lat...*; J.R. Wedel, *The Private Poland: An Anthropologist's Look at Everyday Life*, Facts on File, New York 1986; J.R. Wedel (red.), *The Unplanned Society. Poland during and after Communism*, Columbia University Press, New York 1992. Współcześnie – por.: P. Gliński, *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?...*, s. 87–88; J. Kurczewski, *Lokalne społeczeństwa obywatelskie*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie...*

organizacji pozarządowych. Społeczeństwo pluralistyczne to również pluralizm różnych potrzeb i kolejne nisze na adekwatne usługi organizacji pozarządowych⁶¹. Wydaje się więc uniwersalną zasadą, że im bardziej zróżnicowane społeczeństwo, tym większa liczba działających w nim organizacji pozarządowych⁶².

Ważne jest także to, że społeczeństwo amerykańskie jest właściwie społeczeństwem dwupartyjnym. W systemie większościowym demokracji amerykańskiej, lansującym istnienie dwóch silnych partii, wielu Amerykanów nie identyfikuje się do końca z żadną z nich, one zaś nie są w stanie reprezentować interesów wielu mniejszych grup społecznych, choćby dlatego, że interesy te nierzadko są ze sobą sprzeczne. Obywatele, którzy chcą angażować się w życie publiczne, ale nie identyfikują się z żadną partią polityczną, tworzą zatem nowe organizacje lub zapisują się do istniejących organizacji pozarządowych, z których wartościami i celami prawdziwie się utożsamiają. Polski system wyborczy, mimo wielokrotnych postulatów zmian w tej kwestii, jest wciąż oparty na wyborach proporcjonalnych, które umożliwiają istnienie, a nawet jednoczesne rządzenie w koalicjach wielu różnych partii politycznych. Jest więc większa szansa, że różne partie wyrażają interesy znaczniejszej liczby grup społecznych niż dzieje się to w Stanach Zjednoczonych.

2.2. Wpływ czynników ekonomicznych na siłę sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych

Sytuacja ekonomiczna danego kraju jest ważnym czynnikiem determinującym siłę miejscowego sektora pozarządowego i poziom filantropii obywateli. I tak – niezależnie od kryzysów ekonomicznych – to właśnie wieloletnia *prosperity* gospodarcza kraju i wysoki poziom życia społeczeństwa amerykańskiego przyczyniły się do wzmocnienia siły sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych.

Także moje badania pokazały, że kondycja finansowa sektora pozarządowego w dużym stopniu odzwierciedla sytuację finansową całego społeczeństwa. Większość respondentów – pracowników organizacji pozarządo-

⁶¹ J. Douglas, *Political Theories of Nonprofit Organizations*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 210; L.M. Salamon, *America's...*, s. 14; J.S. Mill, *On Liberty* (za: B.R. Hopkins, *The Law of Tax-Exempt Organizations*, John Wiley and Sons, New York 1987, s. 7); D.R. Young, *Government Failure Theory*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 191; J. Douglas, *Why Charity?*, SAGE, Beverly Hills, CA 1983.

⁶² J. Douglas, *Political Theories...*, s. 208.

wych – zarówno w Polsce, jak i w Stanach Zjednoczonych wskazywała finanse jako główny problem ich organizacji. Jeśli jednak w Polsce chodziło głównie o brak funduszy, to w Stanach Zjednoczonych najczęściej omawianym problemem były ograniczenia związane z poszczególnymi sposobami finansowania działalności organizacji.

Kondycja finansowa danego kraju i jego obywateli przekłada się na różne aspekty funkcjonowania sektora pozarządowego: możliwości założenia organizacji, skalę finansowego wsparcia ze strony obywateli, organizacji strukturalnych, sektora biznesu i państwa, możliwości obywateli zaangażowania się w pracę sektora.

Samo założenie organizacji wymaga poniesienia pewnych kosztów, w tym kosztów rejestracyjnych, znalezienia lokalu i jego funkcjonowania oraz początkowego zatrudnienia personelu administracyjnego. Liczni polscy respondenci mówili o trudnościach z pokryciem kosztów założenia organizacji, z czego można wnioskować, że wiele organizacji z tych powodów w ogóle nie powstało. Wśród amerykańskich respondentów ten problem w ogóle się nie pojawiał.

Większość polskich organizacji, nawet fundacji, powstaje, mając jedynie minimalny kapitał początkowy. Znaczna część polskich fundacji to tak zwane fundacje operacyjne, potocznie określane jako „fundacje żebracze”, które same szukają środków na działalność statutową, nie finansują zaś działalności innych podmiotów. W Stanach Zjednoczonych fundacje są tworzone przez bogatych obywateli czy nawet częściej – przez bogate rodziny dysponujące znacznymi nadwyżkami finansowymi (ze środków zarobionych przez przedsiębiorców na rynku). Bogate rody amerykańskie zakładają fundacje, co stanowi potwierdzenie ich sytuacji i możliwości, jest również jednym z przejawów tego, jak amerykański dobrobyt przekłada się na zasobność sektora pozarządowego.

Jednym z powodów, dla których bogaci Amerykanie zakładają fundacje (a także wspierają istniejące organizacje pozarządowe), jest chęć utrzymania prawnego i organizacyjnego *status quo* państwa, które umożliwiło i umożliwia im akumulację kapitału⁶³. Bogata część społeczeństwa woli pokazać, że wspiera najuboższych, żeby nie zachęcać państwa do podnoszenia podatków w celu finansowania publicznych programów pomocowych dla grup pozostawionych bez pomocy. Wielu moich amerykańskich respondentów twierdziło, że bogaci ludzie zakładają czy wspierają istniejące organizacje, aby zaspokoić swoje wyższe potrzeby (gdyż potrzeby podstawowe są

⁶³ R. Arnove (red.), *Philanthropy and Cultural Imperialism*, G. K. Hall, Boston 1980.

już zaspokojone)⁶⁴. Do tych wyższych potrzeb należą: prestiż, wdzięczność, uwaga innych skierowana na darczyńców, chęć wpływania na rzeczywistość⁶⁵, uwalnianie się od wyrzutów sumienia, satysfakcja z pomagania innym, samorealizacja i rozwijanie różnych zainteresowań. W krajach biedniejszych obywatele koncentrują się na niższych potrzebach: zaspokojeniu głodu, bezpieczeństwie, zapewnieniu godnego poziomu życia swoim rodzinom. Dane pokazują, że w Stanach Zjednoczonych najwięcej fundacji powstało w czasach *prosperity* gospodarczej⁶⁶.

Kondycja ekonomiczna danego państwa przekłada się także na kondycję ekonomiczną obywateli, organizacji strukturalnych, biznesu czy aparatu państwowego, ta zaś wpływa na poziom finansowego wsparcia udzielanego przez nie organizacjom pozarządowym. Wsparcie to decyduje o możliwości istnienia i rozwoju znacznej części organizacji (wyjątkiem są tutaj fundacje o znacznym kapitale żelaznym).

W Polsce w najtrudniejszej sytuacji i najbardziej podatne na wszelkie kryzysy są małe organizacje lokalne. W Stanach Zjednoczonych podmioty takie są w dużym stopniu wspierane przez lokalne fundusze, zakładane przez bogatych obywateli, którzy wywodzą się z tych lokalnych wspólnot. W Polsce wciąż jest ich mało⁶⁷, relatywnie niewielu jest bowiem bogatych biznesmenów, a jeszcze mniej tych, którzy część swojego majątku chcieliby przeznaczać na wsparcie organizacji pozarządowych.

Ważnym źródłem dochodów wielu organizacji są opłaty pobierane za świadczone usługi. Mogą być one jednak naliczane tylko wtedy i w takiej wysokości, w jakiej obywatele, którzy są nimi obciążani, mogą je ponosić (jest to funkcja poziomu ich zamożności). Większe wsparcie dla organizacji pozarządowych i uiszczanie opłat za świadczone przez nie usługi – przekładające się na lepszą kondycję finansową organizacji – oznacza, że organizacje mogą przeznaczać większe środki na wynagrodzenia pracowników i zatrudniać profesjonalistów. To zaś jest ważnym czynnikiem przy podejmowaniu przez obywateli decyzji co do miejsca zatrudnienia. W istocie, prowadzenie organizacji, nawet charytatywnej, może być całkiem lukratywną działalnością⁶⁸. Amerykanie mogą pracować w organizacji poza-

⁶⁴ W rozumieniu hierarchii potrzeb Abrahama Harolda Maslowa. Por. A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper & Row, New York 1970.

⁶⁵ T. Odendahl, *Independent Foundations and Wealthy Donors: An Overview*, [w:] T. Odendahl (red.), *America's Wealthy and the Future of Foundations*, The Foundation Center, New York 1987, s. 9.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 21.

⁶⁷ T. Schimanek, *Fundusze Lokalne – nowa forma finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] P. Gliński i in. (red.), *Samoorganizacja...*, 2002.

⁶⁸ G. Lofredo, *Help Yourself by Helping the Poor*, [w:] D. Eade (red.), J. Pearce (wstęp), *Development, NGOs, and Civil Society: Selected Essays from Development in Practice*, Oxfam, Oxford 2000.

rządowej i zarabiać godziwe pieniądze, co w Polsce jest wciąż sytuacją stosunkowo rzadką⁶⁹. Amerykańskie organizacje mogą sobie pozwolić na zatrudnianie większej liczby profesjonalistów, co także wpływa na profesjonalizm i siłę sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych. Analogiczna sytuacja dotyczy warunków pracy. Problemy finansowe większości organizacji w Polsce, jeśli nie powodują upadku organizacji, to przekładają się na niemożność zatrudniania profesjonalistów, inwestowania w rozwój, promocję i właśnie zapewnienie dobrych warunków pracy. To, rzecz jasna, zniechęca do podejmowania pracy w trzecim sektorze.

Także zaangażowanie w pracę wolontariacką jest funkcją sytuacji ekonomicznej angażujących się osób. Pomijając sytuację (zwłaszcza młodych) osób, które podejmują pracę wolontariacką z powodu niemożności znalezienia pracy płatnej, czyniąc tak w celu zdobycia doświadczenia, w pracę społeczną mogą zaangażować się osoby, które mają na to czas. W Polsce wiele osób pracuje w kilku miejscach, aby zapewnić sobie i swoim rodzinom przyzwoity poziom życia, nie mają więc już czasu na wolontariat. Wysokie dochody umożliwiają także zatrudnianie pomocy domowych, opiekunek do dzieci, stołowanie się w restauracjach, co daje więcej czasu na udzielanie się w organizacjach pozarządowych. Możliwość jeżdżenia na spotkania różnych stowarzyszeń czy zawożenia na nie dzieci zależy również często od posiadania i utrzymywania samochodu.

Oczywiście zamożność obywateli nie przekłada się automatycznie na wspieranie działalności dobroczynnej i społecznej organizacji pozarządowych. Ważne są także inne okoliczności, wyznawane wartości, o których już była mowa, zwłaszcza zaś przekonanie o pożytku płynącym z działań organizacji pozarządowych. Wielu polskich respondentów twierdziło na przykład, że Polacy byli bardziej skłonni do pomagania innym w okresie Polski Ludowej, kiedy wszyscy byli bardziej biedni, z kolei urynkowanie gospodarki przełożyło się na wzrost egoizmu i rywalizacji oraz niechęć do pomagania innym, zwłaszcza słabszym. Być może jest to tendencja tymczasowa, charakterystyczna dla akumulacyjnej fazy kapitalizmu okresu bogacenia się, a w kolej-

⁶⁹ Na przykład w 2004 roku w amerykańskim sektorze *non profit* przeciętne wynagrodzenie wynosiło 627 dolarów tygodniowo w porównaniu z 669 dolarami w sektorze *for profit*, podczas gdy w tym samym roku w Polsce średnia płaca w organizacji pozarządowej wynosiła 1070 złotych miesięcznie, a w połowie organizacji zatrudniających płatny personel nie przekroczyła ona 1000 złotych miesięcznie (przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, wynosiło zaś w 2004 roku 2289 złotych). Por. odpowiednio: L.M. Salamon, S.W. Sokołowski, *Employment In America's Charities: A Profile*, „Nonprofit Employment Bulletin”, nr 26, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2006, s. 9; *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 28. W Polsce na zatrudnienie profesjonalistów, a więc i oferowanie im godnego wynagrodzenia, stać tylko organizacje korzystające z zagranicznych źródeł finansowania, obecnie są to głównie fundusze unijne.

nej powstaną zręby kultury dobroczynności. Niemniej jednak, powtórzmy raz jeszcze, samo zakumulowanie bogactwa przez państwo czy obywateli nie musi się automatycznie przełożyć na wspieranie sektora pozarządowego przez biznes i państwo. To, czy przedsiębiorcy i administracja przeznaczają zasoby, którymi dysponują, na wspieranie sektora pozarządowego, zależy w dużej mierze od docenienia działań sektora pozarządowego i wzajemnych relacji między sektorami.

2.3. Relacje sektora pozarządowego z państwem i rynkiem. Proces komercjalizacji i governmentalizacji organizacji

Siła i znaczenie sektora pozarządowego w danym kraju, poza czynnikami historycznymi, kulturowymi i ekonomicznymi, zależy także od poziomu rozwoju i potencjału dwóch pozostałych sektorów – sektora biznesu i sektora publicznego⁷⁰ – oraz relacji sektora pozarządowego z tymi sektorami. Trzy wspomniane sektory wypełniają razem publiczną i instytucjonalną przestrzeń społeczną. W teorii tłumaczy się powstanie trzeciego sektora jako konieczność zaistnienia elementu wypełniającego niszę pozostawioną przez pozostałe dwa sektory. W takim ujęciu działalność *non profit* jest odpowiedzią na zawodności (*failures*) rynku i państwa⁷¹.

W Stanach Zjednoczonych wsparcie sektora biznesu dla sektora pozarządowego jest znacznie większe niż w Polsce. Przybiera ono różne formy: bezpośrednie darowizny, wspomniane *matching funds*, wolontariat pracowniczy (nieodpłatna praca pracowników firm na rzecz organizacji dobroczynnych w ramach *service days*), zachęcanie obywateli do angażowania się w działalność pozarządową przez branie pod uwagę takiego zaangażowania

⁷⁰ Zależność ta działa także w drugą stronę: zasięg, zakres czy znaczenie sektora pozarządowego wpływa na zasięg, zakres czy znaczenie sektora publicznego. Jest to prawdziwe zwłaszcza w takich państwach, jak Stany Zjednoczone, gdzie prywatny sektor *non profit* istniał przed państwem i sektorem administracji państwowej.

⁷¹ Tak zwane *failure theories*, czyli teorie zawodności rynku i państwa, są częścią tak zwanych teorii popytu dotyczących trzeciego sektora, według których organizacje pozarządowe powstają w odpowiedzi na popyt, aby zaspokoić potrzeby społeczne, które nie są (lub nie mogą być) zaspokojone ani przez rynek, ani przez administrację państwową. Inne, odmienne wy tłumaczenie dają teorie podaży, które koncentrują się na wartości dodanej, jaką mogą wnieść organizacje pozarządowe. Głównym założeniem teorii podaży jest to, że potrzeba czy popyt na usługi świadczone przez organizacje nie jest wystarczającym czynnikiem powstania takich organizacji. Ważna jest także podaż – to, co organizacje mogą zaoferować, inicjatywa, którą mogą się wykazać. Analiza porównawcza obu rodzajów teorii – por. E. James, *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987, s. 397–415; A. Ben-Ner, T. van Hoomissen, *Nonprofit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis*, [w:] A. Ben-Ner, B. Gui (red.), *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993; L.M. Salamon, *America's...*, s. 14; G. Chimiak, *How Individualists...*, s. 74–79.

w korporacyjnych procesach rekrutacyjnych. Dla amerykańskich firm wsparcie dla organizacji pozarządowych to również ważny element zewnętrznego i wewnętrznego *public relations*, tworzenia dobrze kojarzącego się wizerunku firmy w jej otoczeniu i wśród własnych pracowników, a także wyraz coraz modniejszej idei społecznej odpowiedzialności biznesu.

Amerykańskie firmy rozwinęły ponadto wiele form współpracy z organizacjami pozarządowymi, przynoszących korzyści, także finansowe, zarówno organizacjom, jak i im samym⁷². Jedną z takich form jest *cause-related marketing* – firmy wspierają finansowo działalność organizacji pozarządowych w zamian za pozytywną reklamę. W ten sposób organizacje pozarządowe stają się partnerami strategicznymi firm. W Polsce wszystkie te formy wspierania organizacji pozarządowych przez firmy prywatne czy nawiązywanie wzajemnej współpracy są dopiero w początkowym stadium rozwoju⁷³.

Jak już było wspomniane, zakres i znaczenie sektora pozarządowego w danym kraju zależy w dużej mierze od zakresu i znaczenia pozostałych dwóch sektorów, w tym sektora biznesu. Trudno jest jednak wytyczyć ściśle granice sektora rynkowego. W Stanach Zjednoczonych granica między sektorami *non profit* i *for profit*, choć używane nazewnictwo sugerowałoby ich wzajemne przeciwieństwo, stopniowo się zaciera. Oba sektory świadczą coraz częściej te same usługi, pobierają te same opłaty, a organizacje upodabniają się do firm w stosowanych metodach działania (co nazywam komercjalizacją i opisuję szczegółowo w dalszej części niniejszej książki), z kolei firmy popierają wiele społecznie użytecznych celów. Ponadto w Stanach Zjednoczonych oba sektory – zarówno *non profit*, jak i *for profit* – uważają się same i są traktowane jako sektory prywatne, stanowiące alternatywę dla sektora publicznego. Wielu amerykańskich działaczy pozarządowych, z którymi rozmawiałam, traktowało społeczeństwo obywatelskie jako społeczeństwo wolnej przedsiębiorczości, która przejawia się i w sferze *for profit*, i w sferze *non profit*.

W Polsce, chociaż i tutaj terminologia sugerowałaby inaczej (termin „organizacje pozarządowe” podkreśla odrębność sektora pozarządowego od państwa), sektor pozarządowy i sektor biznesu są postrzegane jako

⁷² D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization, Social Ventures, and For-Profit Competition*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002, s. 434–435. Por. także: L. Lenkowski, *Foundations and Corporate Philanthropy*, [w:] *ibidem*, s. 358.

⁷³ Żaden z respondentów w Polsce nie poruszył tego tematu (choć należy zaznaczyć, że badania w Polsce były przeprowadzone w 2003 roku). Zapytani o współpracę z biznesem, badani mówili przede wszystkim o swoich staraniach o finansowe wsparcie ze strony biznesu. Partnerstwa pozarządowo-biznesowe nie są w Polsce rozwinięte, a idee społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*, CSR) są w Polsce propagowane głównie nie przez firmy, ale przez organizacje pozarządowe – Forum Odpowiedzialnego Biznesu czy Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce.

sektory rozłączne, zarówno przez opinię publiczną, jak i przez działaczy organizacji pozarządowych. I w Polsce jednak oba te sektory stopniowo upodabniają się do siebie, a łączy je dodatkowo to, że oba zaczęły rozwijać się *de facto* dopiero po 1989 roku, w ramach transformacji polegającej na ograniczaniu znaczenia – wszechobecnej w poprzednim ustroju – aktywności państwa.

Wpływ państwa na rozwój sektora pozarządowego to przede wszystkim funkcja poziomu opiekuńczości państwa, czyli zakresu wydatków publicznych na cele społeczne (*welfare spending*). Im wyższe są to wydatki i im więcej obszarów obejmują, tym sektor pozarządowy jest, mówiąc lapidarnie, mniej społeczeństwu potrzebny, przynajmniej w zakresie świadczenia usług społecznych. Jeśli chodzi o relacje między tymi sektorami, to wielkość i znaczenie sektora pozarządowego zależy przede wszystkim od tworzonego przez rząd i parlament prawa regulującego działalność organizacji pozarządowych, szczególnie prawa podatkowego (transfery pośrednie w formie ulg podatkowych dla organizacji i ich darczyńców) i dopuszczalnego zakresu bezpośredniego wsparcia finansowego ze strony państwa dla organizacji – w formie grantów czy odpłatnie zlecanych zadań publicznych (kontraktów)⁷⁴.

Zakres wydatków na cele społeczne w Stanach Zjednoczonych, choć nieco odmienny w zależności od rządzącej w danym czasie administracji, jest ogólnie znacznie niższy niż w Polsce⁷⁵. Polacy ery postsocjalistycznej mają znacznie wyższe wymagania czy oczekiwania w stosunku do państwa, płacą więc jednocześnie wyższe (procentowo) podatki⁷⁶. W Stanach Zjednoczonych zakres opiekuńczości państwa i zakres świadczonych usług jest relatywnie niski, co pozostawia wiele nisz dla aktywności sektora pozarządowego. Jest to więc kolejna przyczyna tłumacząca większy zakres i większe znaczenie sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych niż w Polsce.

⁷⁴ K.A. Gronbjerg, *Markets, Politics...*, s. 222–223.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 218.

⁷⁶ Trafnym wskaźnikiem zasięgu wydatków na cele socjalne (*welfare spending*) danego państwa jest poziom podatków. Nie jest to miejsce na dokładną analizę porównawczą systemów podatkowych w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. Warto jednak zaznaczyć, że procent zarobków, który przeciętny obywatel musi oddać państwu, jest znacznie wyższy w Polsce niż w Stanach Zjednoczonych. Centrum im. Adama Smitha podjęło się wizualizacji różnic w procencie zarobków, które obywatele różnych krajów oddają swoim rządów. Od 1994 roku centrum określa „dzień wolności podatkowej”, czyli dzień, w którym (średnio) łączny dochód od początku roku zrównuje się z (przewidywanymi) zobowiązaniami podatkowymi na ten rok, a więc symbolicznie obywatele przestają płacić państwu, a zaczynają zarabiać na siebie. W 2009 roku był to 14 czerwca w Polsce i 13 kwietnia (czyli dwa miesiące wcześniej) w Stanach Zjednoczonych. Por. <http://serwisy.gazeta.pl/metro/1,50145,3441283.html> [dostęp: 2006 rok]. W 2010 roku dysproporcja była jeszcze większa: 23 czerwca w Polsce i 9 kwietnia w Stanach Zjednoczonych, przy czym wyliczone procentowe obciążenie podatkowe wynosiło odpowiednio 47,7% i 27,1%. Por. http://pl.wikipedia.org/wiki/Dzie%C5%84_Wolno%C5%9Bci_Podatkowej [dostęp: grudzień 2009 roku, luty 2010 roku].

Amerykańska administracja publiczna świadczy dość ograniczony zakres usług, za to otwarcie wspiera świadczący te usługi sektor pozarządowy. Czyni to zarówno przez sprzyjającą politykę fiskalną, jak i przez granty czy kontrakty⁷⁷.

Porównywanie systemu prawnego i polityki fiskalnej oraz ich wpływu na funkcjonowanie sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych jest zadaniem trudnym i wielowątkowym. Są to bowiem zupełnie odmienne porządki prawne, a działalność sektora pozarządowego jest regulowana bardziej lub mniej bezpośrednio przez wiele różnych ustaw i rozporządzeń⁷⁸. Co więcej, rzetelna analiza musiałaby wziąć pod uwagę całą historię praw wpływających na działanie sektora pozarządowego (nie ma jednak danych, które opisywałyby wpływ konkretnych przepisów czy praw na działalność pozarządową). Ponadto porównanie różnych elementów składowych sugeruje, że w tym wypadku nie można powiedzieć, że prawo i polityka fiskalna bardziej sprzyja sektorowi pozarządowemu w Stanach Zjednoczonych niż w Polsce. Na przykład na pewno ma znaczenie to, że rejestracja organizacji pozarządowej w Stanach Zjednoczonych jest znacznie łatwiejsza i zajmuje o wiele mniej czasu niż w Polsce. Czy już jednak ważnym czynnikiem jest różnica w poziomie darowizn, które obywatele mogą odliczyć od podatku? W Stanach Zjednoczonych poziom ten jest znacznie wyższy niż w Polsce – obywatele amerykańscy mogą odliczyć od podstawy opodatkowania darowizny pieniężne dla organizacji *non profit* prowadzących działalność pożytku publicznego⁷⁹ do 50% rocznego przychodu (do 30% dla fundacji prywatnych⁸⁰), a w Polsce tylko do 6%⁸¹. Firmy (osoby prawne) w obu krajach mogą odliczyć od podstawy opodatkowania do 10% rocznego przychodu⁸². Przy czym analiza obecnego poziomu darowizn Polaków sugeruje, że niewielu Polaków skorzystałoby z wyższego poziomu odliczalnych darowizn.

⁷⁷ J.L. Palmer, T. Smeeding, B.B. Torres (red.), *The Vulnerable*, Urban Institute Press, Washington, DC 1988, s. 222; J.S. Ott, [wprowadzenie do cz. 2:] *The Nonprofit Sector...*, s. 49.

⁷⁸ To, że sektor pozarządowy w Polsce jest regulowany przez wiele różnych przepisów, podkreśla sam tytuł poświęconej tej problematyce książki Magdaleny Arczewskiej. Por. M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

⁷⁹ Chodzi o organizacje o statusie podatkowym 501(c)(3).

⁸⁰ M. Juszczynski, *Warunki prawno-finansowe funkcjonowania organizacji pozarządowych – próba analizy porównawczej*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne...*, s. 92. Informacja potwierdzona w prywatnym mailu od prof. Virginii Hodgkinson z Georgetown University, uznanej ekspert w zakresie amerykańskiego sektora *non profit*.

⁸¹ Limit 6% obowiązuje od 2005 roku i jest wynikiem zmian w regulacjach dokonanych w sierpniu 2004 roku. W 2004 roku osoby fizyczne mogły odliczyć tylko darowizny do wysokości 350 złotych. Por. M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa...*, s. 23–25. Przepisy regulujące limity odliczalnych darowizn to: ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.) i ustawa z dnia 14 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 ze zm.).

⁸² W Polsce do 2004 roku obowiązywał limit dla firm na poziomie 15%. Por. *ibidem*, s. 23.

Poza tym w Polsce działalność rzecznicza – przynajmniej na razie – nie jest tak rygorystycznie uregulowana jak w Stanach Zjednoczonych. Na przykład w Stanach Zjednoczonych organizacjom pozarządowym nie wolno finansować działalności lobbingowej (rozumianej jako szczególny typ rzecznictwa, mający na celu wywarcie wpływu na kształt publicznych programów społecznych i regulacji prawnych) ze środków publicznych, istnieją także ograniczenia kwotowo-procentowe wydatków związanych z działalnością lobbingową organizacji mających prawo do otrzymywania odliczalnych od podatku darowizn, ponadto lobbingu nie mogą prowadzić prywatne fundacje⁸³. Warto jednak dodać, że ograniczenia te z perspektywy amerykańskiej są dość zrozumiałe i mimo wszystko liberalne. W sytuacji istnienia wielu bardzo bogatych fundacji ograniczenia mają na celu między innymi zapewnienie pewnych szans prowadzenia działalności rzeczniczej organizacjom mniejszym i biedniejszym. Niepokojące były zaś plany rządu premiera Donalda Tuska z lat 2007–2011 (a konkretnie ówczesnej minister odpowiedzialnej za walkę z korupcją – Julii Pitera) w kwestii uregulowania lobbingu, które szły znacznie dalej niż rozwiązania amerykańskie. Według projektu założeń do nowej ustawy o lobbingu, przedstawionego przez rząd w maju 2010 roku, działalnością lobbingową stałyby się niemal wszystkie – zagwarantowane konstytucyjnie obywatelom – sposoby wpływania na decyzje władz, a także każda działalność organizacji pozarządowych podjęta w celu przedstawienia decydentom potrzeb różnych grup społecznych (dzięki czemu decydenci w ogóle mają szansę dowiedzieć się o problemach tych grup)⁸⁴. Gdyby propozycje te weszły w życie, niewątpliwie ograniczyłyby (jeśli w ogóle by nie zamknęły) dostęp organizacji (a tym samym obywateli, których one reprezentują lub na rzecz których działają) do procesu decyzyjnego. Działalność rzecznicza stałaby się całkowicie niejawna – prowadzona byłaby bo-

⁸³ Szerzej na ten temat w: A. Rymsza, *Organizacje pozarządowe a lobbing – regulacje prawne na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6, gdzie jest przedstawiona dość szczegółowa analiza przepisów regulujących działalność rzeczniczą amerykańskich organizacji *non profit*.

⁸⁴ Jak czytamy w projekcie: „Działalnością lobbingową będzie podejmowanie się komunikacji z osobami sprawującymi funkcje publiczne w celu wywarcia wpływu na podejmowane decyzje, bieg inicjatyw legislacyjnych, nowelizacji przepisów, tworzenie lub zmianę aktów wykonawczych, przebieg lub zmianę programu rządowego. Ponadto podejmowanie się organizacji spotkań, sympozjów, szkoleń, konferencji, etc. z osobami sprawującymi funkcje publiczne i funkcjonariuszami publicznymi”. Dodatkowo, w świetle projektu, organizacje pozarządowe straciłyby prawo do uczestniczenia we wszelkich pracach parlamentarnych, czyli komisjach oraz podkomisjach sejmowych i senackich, a postulaty mogłyby jedynie przedstawiać w formie pism, na które zresztą nikt nie musiałby nawet odpowiadać. Byłyby więc pozbawione udziału w jakimkolwiek dialogu z decydentami. Co więcej, każde działanie lobbingowe musiałoby być zgłaszane i byłoby odnotowywane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. W rezultacie każdy, kto by chciał działać na rzecz jakiegokolwiek kwestii czy poszkodowanej grupy społecznej, byłby również odnotowany w archiwach służby specjalnej, przez co lobbing, który jest działalnością prawnie dozwoloną i kluczowym elementem demokracji, byłby kojarzony automatycznie z korupcją.

wiem poza parlamentem i instytucjami publicznymi (a chyba nie o to chodziło ustawodawcy) – albo przestałyby być w ogóle prowadzona (ze szkodą dla wielu poszkodowanych grup społecznych, jak osoby niepełnosprawne). Ustawa uderzyłaby również w jedną z podstawowych funkcji organizacji pozarządowych, jaką jest właśnie rzecznictwo na rzecz (zazwyczaj defaworyzowanych) grup społecznych i dostarczanie decydentom informacji o potrzebach różnych grup obywateli. Projekt założeń do projektu nowej ustawy o lobbingu w trybie konsultacji społecznych (trwających do 4 czerwca 2010 roku) został jednak oprotestowany przez wiele organizacji pozarządowych i grup społecznych przeciwnych dodatkowym regulacjom lobbingu i rzecznictwa w Polsce, jak i przez grupy, które dążą do uregulowania lobbingu i rzecznictwa w Polsce, ale nie jego ograniczenia⁸⁵. Do końca kadencji parlamentarnej 2007–2011 założenia nie zostały przekazane na projekt ustawy, a po wyborach minister Julia Pitera straciła stanowisko i jak na razie (luty 2013 roku) rząd ani parlament nie wysunęły żadnych propozycji w tym zakresie. Działalność rzecznicza póki co może więc być prowadzona w Polsce dość swobodnie.

W polskim prawie funkcjonuje także od 2003 roku⁸⁶ nieistniejący w Stanach Zjednoczonych mechanizm jednego procentu, pozwalający obywatelom rozliczającym się z fiskusem przekazać 1% należności podatkowej wybranym organizacjom pożytku publicznego.

Kluczowe jest również to, że w Stanach Zjednoczonych prawo od początku istnienia państwa, czyli od ponad dwustu lat, zezwalało na swobodne tworzenie organizacji pozarządowych, podczas gdy w Polsce możliwość swobodnego zakładania organizacji pojawiła się po 1989 roku, po prawie pięćdziesięciu latach dominacji totalnego (jeśli nie totalitarnego) państwa. Tworzenie przepisów regulujących funkcjonowanie polskiego sektora pozarządowego zajęło kolejne kilkanaście lat. Polska jest więc cały czas w początkowym stadium budowy społeczeństwa obywatelskiego i jego najbardziej sformalizowanej części – sektora pozarządowego.

Trudno także porównywać wsparcie dla sektora pozarządowego ze strony administracji publicznej w formie dotacji, grantów i kontraktów. Ze-stawienie absolutnych wielkości kwot przeznaczanych przez sektor publiczny

⁸⁵ Jedną z takich grup jest istniejące przy Fundacji im. Stefana Batorego Obywatelskie Forum Legislacji – działająca od 2009 roku ekspercka grupa robocza, do której należą osoby uczestniczące w procesie legislacyjnym w charakterze lobbystów, ekspertów, partnerów społecznych lub obserwatorów, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i naukowych, kancelarii prawnych i firm *public relations*. Grupa współpracuje także z innymi instytucjami zainteresowanymi poprawą procesu legislacyjnego i jego przejrzystością. Por.: http://www.batory.org.pl/doc/Zasady_i_procedury_Grupy_Roboczej_PPK_2010.pdf, <http://www.batory.org.pl/korupcja/przejrzystosc.htm> [dostęp: luty 2013 roku].

⁸⁶ Mechanizm ten wprowadzono ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która zawierała odpowiednie nowelizacje w przepisach podatkowych.

na wsparcie organizacji pozarządowych w obu krajach nie miałyby w ogóle sensu, ze względu na ogromną dysproporcję wielkości obu państw, nie mówiąc o różnicy w poziomie zamożności. Porównanie nakładów ze strony administracji lokalnej na wsparcie sektora pozarządowego mogłoby już więcej powiedzieć o wadze przywiązywanej do wspierania sektora *non profit* w obu krajach. I tutaj jednak na przeszkodzie w wyciągnięciu jednoznacznych wniosków porównawczych stałoby to, że obszary funkcjonowania społeczeństwa, za które odpowiada administracja publiczna w obu krajach, się nie pokrywają. Trudno byłoby ponadto wyciągnąć jednoznaczne wnioski z porównania odsetka przychodów sektora pozarządowego ze źródeł publicznych (państwowych i samorządowych). Nawet ta sama proporcja dochodów ze środków publicznych mogłaby bowiem oznaczać zarówno duże wsparcie sektora publicznego, jak i niskie przychody z innych źródeł. Mimo to dane pokazują jednoznacznie, że w obu państwach (w Polsce jeszcze dodatkowo ze względu na rosnące znaczenie środków unijnych) rośnie zarówno bezwzględne, jak i względne wsparcie finansowe dla organizacji pozarządowych ze źródeł publicznych. Tendencja ta ma w obu państwach negatywne skutki, prowadząc do governmentalizacji sektora pozarządowego, opisaną w dalszej części niniejszej książki.

Wspomniane zjawiska governmentalizacji i komercjalizacji organizacji pozarządowych – jako procesy zachodzące w obu państwach mimo różnic w poziomie ich zamożności i stopniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – zasługują na szczególną uwagę. Wiele danych świadczy bowiem, że to właśnie te dwie tendencje w największym stopniu przyczyniły się do rozrostu i siły amerykańskiego sektora pozarządowego (mierzonej odsetkiem społeczeństwa pracującego i działającego wolontariacko w tym sektorze), jednocześnie zaś to one zagrażają pełnieniu przez sektor pozarządowy wielu z oczekiwanych od niego funkcji, mimo to jednak wydają się najlepszym sposobem zapewnienia pewnego poziomu stabilności finansowej sektora i jego wzrostu. Starania o osiągnięcie tej stabilności są także przyczyną tego, że zjawiska komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego zaczęły rozwijać się i w Polsce.

Rozdział 3.

Komercjalizacja i governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych

3.1. Komercjalizacja sektora *non profit*

Odwołując się do literatury przedmiotu⁸⁷, za **komercjalizację** sektora pozarządowego uznaję proces, w którym: (1) organizacje pozarządowe stają się coraz bardziej zależne od działalności typowej dla sektora *for profit*, w wyniku czego (2) przyjmują rynkowe priorytety i metody działania, przez co (3) stają się *de facto* instytucjami *quasi-rynkowymi*, powodując w rzeczywistości (4) funkcjonalny rozrost rynku.

Komercjalizację sektora pozarządowego wywołują zwłaszcza:

- wzrost zależności funkcjonowania organizacji od uzyskanych dochodów ze sprzedaży usług, zarówno obywatelom, jak i państwu (w formie realizacji kontraktów⁸⁸),
- koncentracja na świadczeniu usług kosztem działalności rzeczniczej i troski o dobra publiczne,
- nastawienie na usługi, które mogą przynieść najwięcej korzyści usługodawcom, i świadczenie ich tym, którzy mogą za nie (najwięcej) zapłacić,
- wzrost skali prowadzonej działalności gospodarczej,
- prowadzenie działań z zakresu przedsiębiorczości społecznej jako części statutowej działalności organizacji,
- wzrost skali wspólnych przedsięwzięć z biznesem,
- wzrost rywalizacji między organizacjami oraz między organizacjami i firmami,

⁸⁷ Por. D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*; S. Forman, A. Stoddard, *International Assistance*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State...*; L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income* [raport przygotowany dla Nonprofit Sector Strategy Group w Aspen Institute, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, lipiec 1999 roku]; M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market: the Danger of Missing Mission* [nieopublikowane opracowanie (*working paper*) przygotowane dla Nonprofit Sector Strategy Group w Aspen Institute, The Union Institute, 1999 rok]; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits: What Do You Do when Traditional Sources of Funding Fall Short?*, „Harvard Business Review” 1998, t. 76, nr 1, s. 54–67.

⁸⁸ Poniżej uwaga jest poświęcona tym aspektom kontraktowania usług, które powodują komercjalizację organizacji. W części dotyczącej governmentalizacji będę analizować, w jaki sposób kontrakty i fundusze państwowe mogą uzależnić organizacje od rządowych priorytetów i sposobów działania.

- coraz powszechniejsze upodabnianie się kultury organizacyjnej organizacji do kultury organizacyjnej firm – profesjonalizacja, tworzenie strategii i planów biznesowych, pomiar efektywności, nastawienie na zysk.

Komercjalizacja obejmuje zatem zarówno same wymienione wyżej zjawiska, jak i ich skutek – upodabnianie się organizacji do podmiotów rynkowych⁸⁹.

Ponieważ komercjalizujące się organizacje pozarządowe zaczynają funkcjonować na rynku i właściwie stają się podmiotami rynkowymi, proces komercjalizacji w dłuższej perspektywie osłabia, nie zaś wzmacnia potencjał tradycyjnie rozumianego sektora *non profit*.

3.2. Komercjalizacja sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych

3.2.1. Najważniejsze przejawy komercjalizacji sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych

Zmiany w budżetach organizacji: wzrost znaczenia dochodów z opłat za świadczone usługi, spadek znaczenia darowizn

Wśród najbardziej istotnych przejawów komercjalizacji sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych należy wymienić rosnącą liczbę organizacji pobierających opłaty za świadczone przez siebie usługi⁹⁰. Wzrost dochodów z tego tytułu (zwłaszcza w sferze usług socjalnych) najsilniej przyczynił się do rozrostu sektora i jego łącznych dochodów. Według badań Dennisa R. Younga i Lestera M. Salamona, w 1997 roku⁹¹ 49% przychodów organizacji *non profit* (wliczając w to kongregacje religijne) pochodziło ze źródeł komercyj-

⁸⁹ W amerykańskiej literaturze przedmiotu termin „komercjalizacja” jest powszechnie używany. W polskiej literaturze oprócz terminu „komercjalizacja” jest również stosowane pojęcie „ekonomizacja” – por. J.J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008. Uważam termin „komercjalizacja” za bardziej adekwatny dla opisywanego tutaj procesu. Pojęcie „ekonomizacja” pochodzi bowiem od słowa „ekonomia”, oznaczającego „naukę o prawach rządzących produkcją, wymianą i podziałem dóbr w społeczeństwie; też: nauka o racjonalnym gospodarowaniu” (definicja z internetowego słownika języka polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN – <http://sjp.pwn.pl> [dostęp: październik 2011 roku]), nie zaś działalność gospodarczą czy odpłatną, o której podejmowanie tutaj między innymi chodzi. Tak więc komercjalizacja sektora pozarządowego może być jednym z przejawów jego ekonomizacji, sama ekonomizacja nie musi jednak oznaczać komercjalizacji.

⁹⁰ J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 56.

⁹¹ Dane z 1997 roku mogą się wydawać mało aktualne z perspektywy 2013 roku, ale w zakresie wyjaśniania wielkości sektora nie ma to większego znaczenia. Badania i literatura przedmiotu wskazują, że komercjalizacja amerykańskiego sektora pozarządowego – powiązana ze zmianą wartości i kultury organizacyjnej – nasila się.

nych, jak pobieranie opłat za usługi czy inwestycje bankowe (dla porównania – 31% przychodów organizacji uzyskiwały z funduszy publicznych, a tylko 20% z darowizn). Co więcej, rozrost sektora między 1977 a 1997 rokiem nastąpił w połowie dzięki przychodom z opłat i innych działań komercyjnych, w 32% – dzięki środkom publicznym, a w niecałych 20% – dzięki darowiznom⁹².

Należy także podkreślić, że coraz powszechniejsza sprzedaż usług obejmuje wiele obszarów działania amerykańskich organizacji *non profit*, takich jak kształcenie obywatelskie (wzrost przychodów w latach 1977–1996 o 33%), kultura (wzrost przychodów w analogicznym okresie o 43%), zdrowie (wzrost o 51%), edukacja (wzrost o 51%), usługi społeczne (wzrost o 69%)⁹³. Nowsze dane, za 2008 rok, dotyczące znacznej grupy organizacji pozarządowych w Stanach Zjednoczonych (tak zwanych *reporting public charities*⁹⁴), pokazują podobną strukturę przychodów: około 10% z darowizn, 27% z publicznych grantów i kontraktów, 50% z opłat za sprzedawane usługi i towary prywatnym odbiorcom⁹⁵.

W sytuacji, gdy tylko około 10–20% przychodów organizacji pozarządowych pochodzi z darowizn⁹⁶, sektor ten nie powinien być określany – jak niegdyś – *philanthropic sector*.

Wzrost liczby organizacji kontraktowanych ze środków publicznych i prowadzących działalność gospodarczą niezwiązaną z misją organizacji

Przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych o naturze zbliżonej do sprzedawania usług obywatelom jest wzrost sprzedaży usług administracji publicznej w formie realizowania kontraktów usługowych czy świadczenia usług jednostkom uczestniczącym w programach voucherowych⁹⁷, a także coraz większe zaangażowanie w wypełnianie kontraktów i zleceń od innych podmiotów.

Coraz więcej organizacji prowadzi także działalność gospodarczą niezwiązaną z misją statutową⁹⁸. Według prezentowanych już danych dotyczących *reporting public charities*, w ostatnich latach (niewielkie różnice między danymi z 2005 i 2008 roku są nieistotne statystycznie i można je pominąć),

⁹² D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 430.

⁹³ L.M. Salamon, *America's...*, s. 71.

⁹⁴ Szerzej o *public charities* – por. przyp. nr 164, s. 81.

⁹⁵ K.T. Wing, K.L. Roeger, T.H. Pollak, *The Nonprofit Sector in Brief. Public Charities, Giving, and Volunteering*, The Urban Institute, 2010 r. – <http://www.urban.org/publications/412209.html> [dostęp: 2011 rok].

⁹⁶ W innej publikacji, dotyczącej źródeł przychodów organizacji, Lester M. Salamon pisał nawet o jedynie 10% przychodów pochodzących z darowizn – por. L.M. Salamon, *America's...*, s. 37.

⁹⁷ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 430.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 431.

ponad 20% przychodów sektora pochodziło z opłat za usługi i towary sprzedawane administracji publicznej, około 50% zaś – z opłat za usługi i towary sprzedawane obywatelom i firmom⁹⁹.

Wzrost zaangażowania organizacji w tworzenie przedsiębiorstw gospodarczych w celach społecznych

Za pewien przejaw komercjalizacji (choć w tym wypadku zdrowej i efektywnej) można uznać wzrost zaangażowania amerykańskich organizacji w tworzenie przedsięwzięć typu *social-purpose enterprises* czy *social ventures*, odpowiadających europejskim przedsiębiorstwom społecznym. Ogólnie rzecz ujmując, są to przedsiębiorstwa zakładane w celach społecznych. Najczęstszym powodem zakładania takich przedsiębiorstw jest stworzenie miejsc pracy dla osób bezrobotnych, które mają małe szanse na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Zamiast więc prowadzić szkolenia i wysyłać ich beneficjentów na rządzący się twardymi regułami otwarty rynek pracy, tworzy się małe firmy oferujące zatrudnienie chronione dla osób długotrwale bezrobotnych. Dzięki temu integruje się je z rynkiem pracy, umożliwiając nabycie umiejętności zawodowych, doświadczenia i pewności siebie¹⁰⁰.

Przejmowanie przez organizacje non profit kultury komercyjnej w wyniku współpracy z podmiotami for profit

Kolejnym przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych jest rosnąca liczba partnerstw między firmami *for profit* i organizacjami *non profit*¹⁰¹. Skutkuje to przejmowaniem przez organizacje *non profit* kultury organizacyjnej, sposobów działania i wartości sektora komercyjnego lub samego języka biznesowego¹⁰². Przejawem tego procesu jest między innymi coraz częstsze określanie odbiorców działań organizacji mianem klientów, nie zaś beneficjentów. Kierunek wpływu jest determinowany przez wkład finansowy w partnerstwo, który z oczywistych względów jest większy po stronie organizacji *for profit*. Do najważniejszych wartości przejmowanych od sektora biznesu należy orientacja na maksymalizację zysków (i minimalizację kosztów). To zaś prowadzi do koncentrowania się na świadczeniu usług, które

⁹⁹ K.T. Wing, K.L. Roeger, T.H. Pollak, *The Nonprofit Sector in Brief...*; A. Blackwood, K.T. Wing, T.H. Pollak, *The Nonprofit Sector in Brief. Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering*, The Urban Institute – <http://nccsdataweb.urban.org/kbfiles/797/Almanac2008publicCharities.pdf> [dostęp: grudzień 2009 roku]. Niestety, przywoływane zestawienia danych nie podają, jaka część dochodów z tytułu pobieranych opłat pochodziła ze sprzedaży usług i towarów niezwiązanych z misją organizacji.

¹⁰⁰ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 431–433.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 434, 436–437.

¹⁰² J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 58.

można sprzedać jak najliczniejszej grupie osób, które są w stanie za nie zapłacić cenę możliwie zbliżoną do rynkowej wartości tych usług.

Rosnąca konkurencja o klientów i wzrost wydatków na reklamę

Między organizacjami i firmami, a nawet między samymi organizacjami, można również zauważyć rosnącą konkurencję o klientów (sic!) i różnego rodzaju granty. Konkurencja ta wymusza na organizacjach wzrost wydatkowanych środków na promocję samych organizacji i reklamę świadczonych przez nie usług. Coraz więcej organizacji *non profit* wyodrębnia w swoich strukturach działy odpowiedzialne za promocję.

Profesjonalizacja kadry – profesjonalści w miejsce członków.

Działania na rzecz korzystania z oszczędności ekonomii skali

Organizacje przywiązują coraz większą wagę do zatrudniania profesjonalistów – wysoko wykwalifikowani w zakresie zarządzania menedżerowie wypierają zaangażowanych emocjonalnie działaczy¹⁰³. Poszukując płatnych profesjonalistów, organizacje zaniedbują działania nad poszerzaniem bazy członkowskiej¹⁰⁴. Funkcją zatrudniania profesjonalistów jest także wzrost wynagrodzeń w sektorze *non profit*. Praca w sektorze pozarządowym w Stanach Zjednoczonych często jest całkiem intratną działalnością¹⁰⁵, traktowaną przez coraz większą liczbę pracowników jako zwykła praca zarobkowa, nie zaś jako misja społeczna czy obywatelska. Maleje z kolei rola i ranga nieprofesjonalnych wolontariuszy, którzy coraz częściej wykonują jedynie mało istotne prace¹⁰⁶, często także nie dla idei, ale w celu zdobycia doświadczenia. To profesjonalści o doświadczeniu rynkowym, z dużą wiedzą o prawie, finansach i zarządzaniu, coraz częściej zasiadają w zarządach organizacji¹⁰⁷. Zajmują oni miejsce przedstawicieli lokalnych wspólnot czy środowisk, którym organizacje służą, a którzy tradycyjnie byli ważnymi łącznikami między organizacjami a ich beneficjentami¹⁰⁸.

¹⁰³ T. Skocpol, *From Membership to Management*, [w:] idem, *Diminished Democracy...*, s. 127–128.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Wealthy Charities Are Most Generous to Themselves*, „USA Today”, 28 maja 2003 roku. Wśród innych podobnych i cynicznych tekstów należy wymienić na przykład: G. Lofredo, *Help Yourself...*; J. van Til, *When the Business of Nonprofits is Increasingly Business*, [w:] idem, *Growing Civil Society. From Nonprofit Sector to Third Space*, Indiana University Press, Bloomington, IN 2000.

¹⁰⁶ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 7. Por. także: S.R. Smith, M. Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge 1993; R.M. Kramer, *From Voluntarism to Vendorism*, [w:] H.W. Demone Jr., M. Gilbelman (red.), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ 1988.

¹⁰⁷ S.A. Ostrander, *Private Social Services: Obstacles to the Welfare State?*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1989, t. 18, nr 1, s. 25–45.

¹⁰⁸ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 6.

Organizacje coraz częściej nie działają spontanicznie, ale tworzą strategie działania i plany biznesowe. Aby wykazać się w konkurencji z innymi podmiotami większą efektywnością działania, organizacje coraz częściej przeprowadzają także ewaluacje i audyty oraz koncentrują się na mierzalnych wskaźnikach skuteczności swojej działalności¹⁰⁹. Częściej więc podejmują działania możliwe do obiektywnego i łatwego pomiaru ich skutków oraz szybkich do zauważenia rezultatach. Poszczególne organizacje coraz częściej szukają nisz rynkowych dla różnych form swojej działalności i nowych usług, którymi mogłyby się wyróżniać spośród innych organizacji¹¹⁰. Aby móc świadczyć usługi taniej i na szerszą skalę, organizacje łączą się również w większe podmioty¹¹¹.

Coraz częstszy outsourcing

Jeszcze innym przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych jest coraz częstszy *outsourcing*, czyli zlecanie przez organizacje wielu realizowanych przez nie dotąd zadań profesjonalnym firmom prywatnym specjalizującym się w danej dziedzinie.

3.2.2. Przyczyny komercjalizacji sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych

Jednym z najbardziej ogólnych czynników, które bezpośrednio sprzyjają komercjalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych, jest, zdaniem wielu, triumf kapitalizmu – prymat zasad i wartości rynkowych w dzisiejszym świecie. Zasady te, przenikające wszystkie instytucje i dziedziny życia społecznego, są uznawane za sposób rozwiązania wielu współczesnych problemów¹¹². Pozytywne konotacje ma również słownictwo biznesowe, kojarzy się bowiem z profesjonalizmem¹¹³.

Istnieje jednak wiele innych czynników, które popchnęły amerykańskie organizacje pozarządowe w stronę komercjalizacji. Wśród nich należy wymienić trwający od lat osiemdziesiątych XX wieku spadek udziału dochodów z indywidualnych i korporacyjnych darowizn w budżetach organizacji

¹⁰⁹ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 437.

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 438.

¹¹¹ A. Kohm, D. LaPiana, H. Gowdy, *Strategic Restructuring: Findings from a Study of Integrations and Alliances Among Nonprofit Social Service and Cultural Organizations in the United States*, Chapin Hall Center for Children, Chicago [data nieznana], s. 1 [opracowanie do dyskusji].

¹¹² D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 423–424; M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 2; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 56.

¹¹³ P.C. Light, 'Nonprofit-Like': Tongue Twister or Aspiration?, „The Nonprofit Quarterly” 2001, t. 8, nr 2, s. 2.

pozarządowych¹¹⁴. Jest to wynik kryzysu ekonomicznego nasilającego się od końca XX stulecia. Kolejną przyczyną było stopniowe zastępowanie grantów rządowych, w ramach których organizacje mogły w miarę swobodnie decydować, jak wydać otrzymane środki (tak zwane *discretionary spending programs*)¹¹⁵, przez granty i kontrakty na wykonanie konkretnych, dookreślonych zadań. Co więcej, pozyskanie tych ostatnich wiązało się z rosnącą konkurencją między organizacjami¹¹⁶.

Z czasem organizacje stawały się także coraz bardziej zmęczone nieustannym poszukiwaniem środków („prośbami o pieniądze”) i zaczęły szukać innych źródeł dochodów, aby przynajmniej częściowo uniezależnić się od filantropii, dobrej woli darczyńców i od krótkoterminowych grantów¹¹⁷. Pobieranie opłat za usługi czy prowadzenie działalności gospodarczej (nawet niezwiązanej z misją organizacji) jawiło się w tym wypadku jako wyjątkowo atrakcyjna możliwość, potencjalnie bowiem nieograniczająca organizacji ani co do wysokości przychodów z tego źródła, ani co do sposobu i okresu wydatkowania zarobionych środków¹¹⁸. Organizacje zaczęły również szukać dodatkowych przychodów ze sprzedaży usług administracji państwowej w formie realizowania kontraktów usługowych czy wypełniania kontraktów i zleceń dla wszystkich innych podmiotów.

Przyczyną komercjalizacji i zarazem przejawem dominacji zasad rynkowych był niewątpliwie także spadek wsparcia rządowego w formie, wspomnianych już, tradycyjnych „elastycznych” grantów na rzecz kontraktów, w których wielkość wsparcia wiązała się z liczbą klientów. Pojawiły się ponadto programy voucherowe, w których to nie organizacje, ale klienci dostają od państwa tak zwane vouchery na opłacenie usług świadczonych przez organizacje¹¹⁹. To zaś uruchamiało typową dla sektora rynkowego rywalizację o klientów.

Zdaniem znawców trzeciego sektora, w Stanach Zjednoczonych od lat można zaobserwować także zmianę preferencji dużych fundacji grantodawczych. Coraz częściej przyznają one granty nie małym, lokalnym i amator-

¹¹⁴ V.A. Hodgkinson et al., *Nonprofit Almanac 1996–1997: Dimensions of the Independent Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1998. Por. także: M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 3; L.M. Salamon, *America's...*, s. 70.

¹¹⁵ L.M. Salamon, *The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, Jossey-Bass, San Francisco–London 1989; L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 4; M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 5; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 57.

¹¹⁶ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 428.

¹¹⁷ J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 56–57.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 1.

skim organizacjom, ale dużym i profesjonalnym¹²⁰. Tylko bowiem te ostatnie są, ich zdaniem, w stanie realizować duże projekty, które – na zasadzie ekonomii skali – są po prostu tańsze (na poziomie kosztów jednostkowych). W konsekwencji coraz więcej organizacji łączy się, tworząc duże konsorcja zdolne realizować projekty na masową skalę. Organizacje pozarządowe stają się tym samym odpowiednikami supermarketów czy dużych banków na rynku komercyjnym.

Organizacje coraz częściej muszą również rywalizować o klientów z firmami komercyjnymi, które w coraz większym zakresie działają w obszarach tradycyjnie zajmowanych przez organizacje pozarządowe. Działalność na tym samym obszarze wywołuje konkurencję, choć jednocześnie może sprzyjać współpracy. Firmy komercyjne są zainteresowane współpracą z organizacjami *non profit* ze względu na wiedzę i doświadczenie pracowników tych podmiotów. Ponadto oferty współpracy ze strony firm prywatnych stopniowo zastępują ich dawne darowizny. Firmy traktują filantropię coraz bardziej strategicznie – chcą wspierać organizacje pozarządowe w sposób, który przyczyni się do budowania pozytywnego wizerunku ich samych, co z kolei przyczyni się do zysków czysto ekonomicznych¹²¹. Firmy wspierają przedsięwzięcia organizacji w zamian za pozytywną reklamę.

Podczas gdy w pewnych obszarach usług organizacje pozarządowe zaczęły konkurować z firmami komercyjnymi, w innych – nawet mimo wzrastającego popytu na określone usługi – sektor komercyjny nie okazał nimi zainteresowania. Dotyczy to zwłaszcza usług opiekuńczych kierowanych do ludzi starszych i małych dzieci. Rosnący popyt na te usługi to konsekwencja przemian społeczno-demograficznych w państwach rozwiniętych – starzenia się społeczeństwa i rosnącej liczby kobiet w wieku prokreacyjnym aktywnych na rynku pracy¹²². Aby więc sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na te usługi, organizacje musiały albo szukać dodatkowych środków w celu zwiększenia ich podaży (o co było coraz trudniej), albo ograniczać popyt przez wprowadzanie lub podwyższanie opłat za korzystanie z tych usług.

Do coraz częstszego rezygnowania przez organizacje ze świadczenia usług za darmo i do pobierania za nie opłat przyczyniła się również zmiana

¹²⁰ W. Schambra, *Remarks to the Annual Meeting of the Independent Sector*, Atlanta, GA, 4 listopada 2001 roku, s. 1.

¹²¹ J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 57; D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 428–429.

¹²² Warto zwrócić uwagę, że przytoczony argument dotyczy specyfiki Stanów Zjednoczonych, gdzie – zgodnie z utrwaloną tradycją – instytucje wsparcia dla osób starszych i instytucje zajmujące się opieką nad dziećmi są prowadzone przez organizacje *non profit* (w Polsce w okresie socjalistycznym były to głównie instytucje państwowe).

filozofii wsparcia. Według ugruntowującego się podejścia, świadczenie darmowej pomocy wytwarza wśród beneficjentów pasywność, postawy roszczeniowe, uzależnienie od wsparcia i wyuczoną bezradność¹²³. W tym wypadku więc pobieranie opłat – choć będące zachowaniem typowym dla sektora *for profit* – nie jest porzucaniem funkcji sektora pozarządowego, ale wypełnianiem funkcji wspierania samopomocy, angażowania beneficjentów w udzielaną im pomoc i uczenia odpowiedzialności za swój los. Dotyczy to jednak jedynie sytuacji, kiedy celem odpłatności za usługi jest rzeczywiście efektywne wsparcie (w takich wypadkach właściwym rozwiązaniem jest uzależnianie wysokości opłat od dochodów beneficjenta), nie zaś chęć wypracowania nadwyżki finansowej. Ta sama filozofia wsparcia popchnęła organizacje w kierunku zaangażowania się w przedsiębiorczość społeczną.

Do przejmowania przez sektor pozarządowy myślenia komercyjnego zmuszają także wymagania zarówno prywatnych sponsorów, jak i publicznych grantodawców czy kontraktodawców. Wymagają oni bowiem od organizacji coraz częściej konkretnych i mierzalnych wskaźników efektywności wydatkowanych środków¹²⁴ jako warunku przyznania, przedłużenia czy rozliczenia wsparcia. To zaś sprawia, że organizacje koncentrują się na możliwych do pomiaru wskaźnikach swojej aktywności i obniżaniu kosztów usług (nawet jeśli dzieje się to kosztem ich jakości), czyli na myśleniu typowym dla podmiotów komercyjnych. Zależy im bardziej na zatrudnianiu profesjonalnych pracowników niż zaangażowaniu emocjonalnym członków organizacji czy wolontariuszy. Coraz częściej także uniwersytety oferują kursy z zakresu efektywnego zarządzania kosztami czy stosowania modeli biznesowych w sektorze *non profit*, propagując tym samym język i kulturę komercyjną wśród nowych liderów sektora pozarządowego. Coraz częstszy *outsourcing*, czyli podzlecanie części swoich działań (jak pisanie wniosków o granty, *fundraising*, księgowość) firmom czy indywidualnym profesjonalistom to również wynik chęci zwiększenia profesjonalizacji wielu wymiarów działań organizacyjnych czy obniżania kosztów.

Do prowadzenia działalności gospodarczej w celu generowania zysków zachęcają w Stanach Zjednoczonych przepisy¹²⁵, niezezwalające na finan-

¹²³ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 429; L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 5; R. Steinberg, B.A. Weisbrod, *Pricing and Rationing by Nonprofit Organizations with Distributional Objectives*, [w:] B.A. Weisbrod (red.), *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge 1998; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 56, 62.

¹²⁴ M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 5.

¹²⁵ *Zwłaszcza Office of Management and Business (OMB) Circular A-122 – Restrictions on Nonprofits that Lobby and Receive Federal Funds 1984* – okólnik przedstawiający ograniczenia nałożone na organizacje *non profit* zajmujące się lobbymingiem i otrzymujące pieniądze federalne.

sowanie z funduszy publicznych działalności rzeczniczej¹²⁶. Organizacje chcące się podjąć tego zadania muszą zapewnić sobie inne środki, a prowadzenie działalności gospodarczej wydaje się dobrym rozwiązaniem. W największym stopniu dotyczy to tak zwanych *social welfare organizations* (organizacji o kodzie 501(c)(4) w systemie podatkowym). Są to organizacje, które ze względu na interesy beneficjentów szukają możliwości prowadzenia działalności lobbingowej, ale – ograniczone istniejącymi przepisami – nie mogą jej finansować ani z pozyskanych bezpośrednio środków publicznych (granty, dotacje), ani z pozyskanych darowizn prywatnych, jeśli darczyńcy korzystali z odpisów podatkowych. To również zniechęca potencjalnych darczyńców. Sytuacja ta zmusza takie organizacje do szukania innych „bezpiecznych” (czyli nieobjętych restrykcjami prawnymi co do sposobu zagospodarowania) funduszy. Sposobem na ich pozyskanie okazuje się działalność komercyjna.

Angażowanie się licznych organizacji w działalność gospodarczą to również odpowiedź na pojawiające się zarzuty ze strony opinii publicznej, że organizacje pozarządowe, podobnie jak wielu ich beneficjentów, czekają tylko na darowizny, dotacje i granty, nie podejmując żadnych działań, żeby same wypracować środki na działalność statutową.

Pobieranie opłat za usługi czy prowadzenie innej działalności gospodarczej to także po prostu dodatkowe źródło przychodów, pozwalające na prowadzenie działalności statutowej na większą skalę, na tworzenie rezerwy finansowej i kapitałów żelaznych czy wzrost bezpieczeństwa finansowego – w wypadku organizacji *non profit* zależy ono bowiem w znacznym stopniu od dywersyfikacji źródeł przychodów.

¹²⁶ Szersze omówienie – por.: A. Rymsha, *Organizacje pozarządowe a lobbying...*, s. 53–54; E.T. Boris, J. Krehely, *Civic Participation and Advocacy*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State...; Worry-Free Lobbying for Nonprofits: How to Use the 501(h) Election to Maximize Effectiveness*, Alliance for Justice, Washington, DC 2000; B.R. Hopkins, *Charity, Advocacy and the Law*, John Wiley & Sons, New York 1992; B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide*, Independent Sector, Washington, DC 1999. Por. także trzy niepublikowane opracowania (*working papers*) przygotowane dla Nonprofit Sector Strategy Group on Advocacy w Aspen Institute: D. Minkoff, *Organizational Barriers to Advocacy*, Washington, DC, listopad 1998 roku; J.G. Gallagher, *Charities, Lobbying and Political Activity*, Washington, DC, listopad 1998 roku; J. Berry, *Nonprofits and Advocacy: The Best of Times or the Worst of Times*, Washington, DC, listopad 1998. Por. ponadto: D. Cohen, *Being a Public Interest Lobbyist is Something to Write Home About*, [w:] B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide...*, s. 94–104; T.A. Troyer, *What the Non-Specialist Needs to Know About the Lobbying Rules for Charities: An Explanation of the Rules*, Washington, DC 1999; B. Smucker (red.), *Charity Lobbying in the Public Interest. The Internal Revenue Service Clarifies the Legality of Lobbying by Charities*, Independent Sector Washington, DC 2000; T. Szasta, *How and Why to Influence Public Policy...*, s. 1–39; <http://www.afj.org/for-nonprofits-foundations/about-advocacy/funding-advocacy.html> [dostęp: luty 2011 roku]. Opis kultury lobbingu w Stanach Zjednoczonych, wraz z jej porównaniem z kulturą lobbingu w Europie i w Polsce – por. K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying: sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna – Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2006.

3.2.3. Konsekwencje komercjalizacji sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych

Komercjalizacja może mieć pozytywne skutki dla sektora pozarządowego. Organizacje, prowadząc działalność gospodarczą lub pobierając opłaty za usługi, zyskują dodatkowe środki, które mogą nieskrępowanie wydatkować na dowolnie wybrane działania. W ten sposób mogą stać się mniej zależne od funduszy publicznych i darowizn prywatnych. Przyjęcie elementów kultury rynkowej i zarządzania biznesowego skutkuje także większą profesjonalizacją organizacji i większą dbałością o racjonalizację kosztów¹²⁷.

Komercjalizacja sektora pozarządowego niesie jednak ze sobą znacznie poważniejsze negatywne konsekwencje w formie utraty czy zmiany tożsamości. Aby zobrazować ten proces, warto się najpierw przyjrzeć funkcjom przypisanym tradycyjnie organizacjom pozarządowym. Najważniejsze funkcje trzeciego sektora można zgrupować w czterech głównych kategoriach:

- sektor pozarządowy jako recepta na zawodności rynku,
- sektor pozarządowy jako recepta na zawodności administracji państwowej,
- sektor pozarządowy jako wsparcie w tworzeniu i umacnianiu demokracji,
- sektor pozarządowy jako wsparcie edukacyjne i psychologiczne.

W uchwyceniu konsekwencji procesu komercjalizacji istotne jest zrozumienie funkcji przypisywanych organizacjom pozarządowym jako alternatywie wobec podmiotów rynkowych – producentów dóbr i usług. Tabela 1 przedstawia najważniejsze funkcje sektora pozarządowego będące odpowiedzią na zawodności rynku (*market failure*), z kolei tabela 2 – przejawy i konsekwencje komercjalizacji sektora pozarządowego w zakresie tych funkcji.

¹²⁷ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 441.

Tabela 1. Sektor pozarządowy jako recepta na zawodności rynku

Zawodności (słabe strony) rynku	Funkcje przypisywane organizacjom pozarządowym jako odpowiedź na zawodności rynku
Główne wartości (imperatywy): minimalizacja kosztów, maksymalizacja zysków	Główna wartość: pomoc potrzebującym, wykluczonym przez rynek
Orientacja na takich klientów i wybór takich działań, które mogą przynieść największe zyski ¹²⁸ , świadczenie usług najbardziej rentownych, wykluczenie osób najbiedniejszych ¹²⁹ .	Wybór beneficjentów w najtrudniejszej sytuacji, koncentracja na działaniach zgodnych z misją organizacji i ze zdiagnozowanymi potrzebami społecznymi, świadczenie usług grupom najbardziej wykluczonym i osobom, których nie stać na ich zakup na rynku ¹³⁰ .
Rynkowe wymagania minimalizacji kosztów i maksymalizacji korzyści oraz wynikający z tego prymat ekonomii skali, powodujący nieświadczenie usług grupom mało licznym i rozproszonym ¹³¹ .	Orientacja na potrzeby grup małych, nietypowych, rozproszonych, świadczenie usług nieopłacalnych ekonomicznie ze względu na wysokie koszty jednostkowe i ograniczony krąg odbiorców (na przykład usługi specjalistyczne) ¹³² .
Niedostarczanie dóbr publicznych, koncentracja na sprzedaży dóbr i usług prywatnych ¹³³ .	Dostarczanie dóbr publicznych i usług społecznych, działalność na rzecz dobra wspólnego w imię ogólnie podzielanych wartości ¹³⁴ , działalność rzecznicza.
Koncentracja na działaniach krótkofalowych, powierzchownych, przynoszących szybkie, choć często pozorne rezultaty.	Realizowanie programów holistycznych, długofalowych, o trwałych rezultatach.
Brak zakorzenienia firm w środowisku lokalnym, zarządzanie przez profesjonalistów.	Zakorzenienie organizacji w lokalnych wspólnotach, koncentracja na potrzebach mieszkańców, udział członków i beneficjentów w zarządzaniu, na przykład kształtowaniu programów pomocy, wpływ na rodzaj świadczonych usług ¹³⁵ – ze względu na efekt integracyjny.

¹²⁸ Por. na przykład: K. Górniak, *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja...*, 2004; P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*

¹²⁹ Por. na przykład: K. Górniak, *Organizacje społeczne...*; P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*

¹³⁰ Por. na przykład: K. Górniak, *Organizacje społeczne...*; P. Gliński, H. Palska, K. Górniak, *Growth, Employment...*

¹³¹ K.A. Gronbjerg, *Markets, Politics...*, s. 218–219.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ B.A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1988. Por. także: P.C. Light, *'Nonprofit-Like'...*, s. 2.

¹³⁴ B.A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy...* Por. także: P.C. Light, *'Nonprofit-Like'...*, s. 2. Sektor pozarządowy, jak już było wspomniane, można definiować jako zbiór podmiotów prywatnych, które dostarczają dóbr publicznych i działają na rzecz dobra wspólnego. Por. L.M. Salamon, *America's...*, s. 9.

¹³⁵ M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State*, „Political Science Quarterly” 1989/1990, t. 104, nr 4, s. 633.

Zawodności (słabe strony) rynku	Funkcje przypisywane organizacjom pozarządowym jako odpowiedź na zawodności rynku
Wysokie koszty transakcyjne kontraktów na rynku spowodowane brakiem wzajemnego zaufania w sytuacji, gdy wszystkie strony transakcji, w tym klienci końcowi, są zainteresowani minimalizacją kosztów własnych i maksymalizacją korzyści ¹³⁶ .	Możliwość świadczenia usług po niższych kosztach ze względu na uogólnione zaufanie do organizacji typu <i>non profit</i> , w których pracują społecznicy i osoby zaangażowane w rozwiązywanie problemów i realizację społecznej misji ¹³⁷ .
Orientacja na budowanie pozytywnego i dobrze kojarzącego się wizerunku firmy, zainteresowanie świadczeniem usług grupom dobrze się kojarzącym i akceptowalnym społecznie.	Świadczenie usług i wsparcia grupom i beneficjentom niepopularnym i źle się kojarzącym, o wątpliwej reputacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Tabela 2. Komercjalizacja sektora pozarządowego: przejawy i konsekwencje

Przejawy komercjalizacji	Konsekwencje komercjalizacji
Pobieranie opłat za świadczone usługi, dążenie do maksymalizacji zysków, koncentracja na świadczeniu usług osobom i grupom będącym w stanie za nie (najwięcej) zapłacić ¹³⁸ .	Stopniowe odchodzenie od świadczenia nierentownych usług dla grup niewielkich liczebnie i nietypowych (niski popyt), w pierwszej kolejności rezygnacja ze świadczenia usług ludziom najuboższym, którzy nie są w stanie wnieść opłaty ¹³⁹ , ograniczanie świadczenia usług na terenach marginalizowanych i zaniedbanych ¹⁴⁰ .
Standaryzacja usług jako odpowiedź na rynkowe wymagania minimalizacji kosztów i maksymalizacji korzyści oraz wynikający z tego prymat ekonomii skali ¹⁴¹ .	Porzucanie świadczenia usług grupom małym i rozproszonym ¹⁴² .

¹³⁶ Por.: H.B. Hansmann, *Why are Nonprofit Organizations Exempted from Corporate Income Taxation*, [w:] M.J. White (red.), *Nonprofit Firms in a Three-Sector Economy*, COUPE papers, Urban Institute Press, Washington, DC 1981. Por. także: K.A. Gronbjerg, *Markets, Politics...*, s. 218–219, i inne teksty, do których H.B. Hansmann odwoływał się w przypisach; D.R. Young, *Contract Failure Theory*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 193; J.S. Ott, [wprowadzenie do cz. 6:] *Economic and Political Theories of the Nonprofit Sector*, [w:] *ibidem*, s. 182.

¹³⁷ H.B. Hansmann, *Economic Theories of Nonprofit Organization...*, s. 27–42; D.R. Young, *Contract Failure Theory...*, s. 194; K.A. Gronbjerg, *Markets, Politics...*, s. 219; D.R. Young, *If Not For Profit, For What?*, D.C. Heath and Company, Lexington, MA 1983; H.B. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, „Yale Law Journal” 1980, t. 89, nr 5; R. Steinberg, B.H. Gray, *The Role of Nonprofit Enterprise in 1993: Hansmann Revisited*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1993, t. 22, nr 4; B.A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy...*

¹³⁸ Ch.C. Clotfelter, *Who Benefits from the Nonprofit Sector*, University of Chicago Press, Chicago 1992; K.A. Gronbjerg, *Poverty and Nonprofit Organizational Behavior, Contingencies, and Linkages*, „Social Service Review” 1990, t. 64.

¹³⁹ Ch.C. Clotfelter, *Who Benefits from the Nonprofit Sector...*; K.A. Gronbjerg, *Poverty and Nonprofit Organizational Behavior...*

¹⁴⁰ W. Schambra, *The Friendship Club and the Well-Spring of Civil Society*, 19th Annual E.F. Schumacher Lecture, 1 października 1999 roku, s. 6.

¹⁴¹ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 7–8. Zob. także: W.A. Nielsen, *The Endangered Sector*, Columbia University Press, New York 1979; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 57.

¹⁴² W.A. Nielsen, *The Endangered Sector...*

Przejawy komercjalizacji	Konsekwencje komercjalizacji
Produkcja w pierwszej kolejności dóbr (usług) prywatnych, które można „sprzedać” w systemie płatności bezpośredniej.	Porzucanie roli dostarczania dóbr publicznych, konsumowanych kolektywnie ¹⁴³ , ograniczanie działalności rzeczniczej ¹⁴⁴ .
Dążenie do wykazania się efektywnością, do uzyskania szybkich rezultatów, łatwych do zauważenia i pomiaru ¹⁴⁵ .	Ochodzenie od programów długofalowych i zajmowania się złożonymi problemami, wymagającymi długofalowych działań i całościowych rozwiązań ¹⁴⁶ .
Coraz częstsze zarządzanie organizacjami przez profesjonalistów, ekspertów od finansów, prawa i biznesu, marginalizacja roli reprezentantów wspólnot lokalnych i grup, na rzecz których działa organizacja ¹⁴⁷ , komercyjna kultura organizacyjna, praca w organizacji jako zwykła praca zawodowa, łączenie się organizacji w większe podmioty (konsorcja) dla korzyści wynikających z ekonomii skali.	Oddalanie się organizacji od lokalnych wspólnot (<i>constituencies</i>) ¹⁴⁸ , marginalizacja wpływu członków na funkcjonowanie organizacji, chłodniejsze relacje z beneficjentami traktowanymi jako klienci, instrumentalizacja wolontariatu – traktowanego jako narzędzie obniżenia kosztów, nie zaś element służby społecznej, ograniczanie integracyjnej i aktywizującej funkcji organizacji oraz działań na rzecz budowy kapitału społecznego i zaspokajania potrzeby afiliacji ¹⁴⁹ , oligarchizacja sektora pozarządowego, zjawisko <i>disempowermentu</i> – ograniczania możliwości angażowania się obywateli w działania lokalne ¹⁵⁰ .
Zwiększenie skali działalności, zwłaszcza gospodarczej, niezwiązanej z pierwotną misją organizacji, pobieranie opłat za świadczone usługi, wzrost znaczenia ekspertów i płatnych profesjonalistów kosztem zaangażowanych społeczników i wolontariuszy.	Zmniejszenie skali działalności statutowej, spadek zaufania społecznego do organizacji, utrata ideowego wizerunku organizacji, bagatelizowanie misji statutowej przez personel organizacji.
Współpraca z przedsiębiorstwami, budowanie wizerunku organizacji jako firmy ¹⁵¹ .	Porzucanie grup beneficjentów źle się kojarzących opinii publicznej ¹⁵² .

¹⁴³ M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 8–9.

¹⁴⁴ D. Minkoff, *Organizational Barriers...*, s. 1.

¹⁴⁵ M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 10.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 8, 10.

¹⁴⁷ M.M. Stone, *Competing Contexts: The Evolution of a Nonprofit Organization's Governance System in Multiple Environments*, „Administration and Society” 1996, t. 28, nr 1.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 58.

¹⁵⁰ S.R. Smith, M. Lipsky, *Nonprofits for Hire...*; M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 8, 10, 12; P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC 1977; T. Skocpol, *Associations without Members*, „The American Prospect” 1999 (lipiec–sierpień), s. 8–10; *Nation of Spectators. How Civic Disengagement Weakens America and What We Can Do About It*, Final Report of National Commission on Civil Renewal, Washington, DC 1999.

¹⁵¹ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 442.

¹⁵² M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 10; D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 442.

Przejawy komercjalizacji	Konsekwencje komercjalizacji
Wypełnianie kontraktów i realizacja zleceń, utrata wolności w decydowaniu o prowadzonych działaniach i ich odbiorcach ¹⁵³ .	Świadczenie usług grupom wskazywanym przez zleceniodawców zamiast osobom w najtrudniejszej sytuacji, marginalizacja znaczenia badań i niezależnej diagnozy, skłonność do interpretowania wyników badań w sposób faworyzujący (oczekiwania) sponsorów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Tabela 2 pokazuje, jak komercjalizacja organizacji pozarządowych zagraża wypełnianiu przez nie wielu funkcji, jakich się od nich oczekuje. Rozrost działań typowych dla firm komercyjnych powoduje, że organizacje pozarządowe – określane w Stanach Zjednoczonych jako organizacje *non profit* – przestają być *de facto* organizacjami *non profit*, stają się zaś organizacjami *not for profit*, jeśli nie *not for private profit*.

Moim zdaniem, komercjalizacja jest podstawowym czynnikiem rozrostu i coraz większego znaczenia sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych. Umożliwia ona zwiększenie dochodów organizacji, wpływa na rozrastanie się struktur organizacji i ich płatnego personelu (rosnące wynagrodzenia czynią z organizacji atrakcyjnych pracodawców na rynku). Większa liczba organizacji pozarządowych i zatrudnionych w nich płatnych pracowników to jednak raczej **funkcjonalny rozrost rynku** niż rozwój społeczeństwa obywatelskiego czy działalności obywatelskiej. Skomercjalizowane organizacje pozarządowe coraz bardziej upodabniają się bowiem w swoim działaniu do firm komercyjnych, stając się *quasi*-firmami i pełniąc funkcje podmiotów rynkowych. W rezultacie odchodzą one od odgrywania wielu ważnych ról społecznych odpowiadających oczekiwaniom obywateli.

3.2.4. Perspektywy dalszej komercjalizacji sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych

Komercjalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych – jak wiele procesów tego typu – wykazuje tendencję do pogłębiania się we wszystkich swoich wymiarach, zarówno w całym sektorze, jak i w poszczególnych organizacjach¹⁵⁴. Chociaż wciąż istnieją organizacje, które

¹⁵³ M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 10.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 12; J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 57; D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 441; L.M. Salamon, S.L.Q. Flaherty, *Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution*, opracowanie (*working paper*) przygotowane dla Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, MD 1996, s. 33.

opierają się prądom komercjalizacji, to jednak, zdaniem ekspertów, takich podmiotów jest coraz mniej¹⁵⁵. Większość organizacji podąża głównym nurtem, gdyż zarządzający obawiają się, że rezygnując z korzyści związanych z urynkowieniem, osłabią potencjał ekonomiczny oraz obniżą pozycję i prestiż organizacji.

Komercjalizujące się organizacje, które pobierają opłaty za świadczone usługi i angażują się w działalność gospodarczą, niepostrzeżenie (dla nich samych) tracą zaufanie społeczne, z nim zaś również wsparcie darczyńców. Niestety, strata ta nie okazuje się sygnałem ostrzegawczym wywołującym działania zaradcze, ale – jak się wydaje – jeszcze mocniej popycha organizacje na ścieżkę działalności komercyjnej.

3.3. Governmentalizacja sektora pozarządowego¹⁵⁶

Governmentalizacja sektora pozarządowego jest drugim – obok komercjalizacji – czynnikiem, jaki istotnie wpływa na wielkość i znaczenie sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych, tłumacząc jego większą siłę w porównaniu z sektorem pozarządowym w Polsce. **Governmentalizację** sektora pozarządowego definiuję jako proces, w którym organizacje pozarządowe stają się coraz bardziej zależne od kontraktów i grantów rządowych¹⁵⁷ i w którym, w wyniku wzrostu skali realizacji rządowych kontraktów i projektów realizowanych ze środków instytucji publicznych, przyjmują rządowe priorytety i metody działania, stając się w rezultacie *de facto* instytucjami *quasi*-państwowymi (*government extensions* lub „*quangos*”¹⁵⁸). To z kolei powoduje rzeczywisty funkcjonalny rozrost państwa.

Governmentalizacja określa zarówno rosnącą zależność organizacji od środków publicznych, które stanowią coraz większą część ich budżetów, jak i skutek tego zjawiska – upodabnianie się organizacji do podmiotów

¹⁵⁵ J.G. Dees, *Enterprising Nonprofits...*, s. 58.

¹⁵⁶ Poniższe rozważania dotyczące governmentalizacji sektora pozarządowego zostały już w dużym stopniu opublikowane w artykule: A. Rymśa, *Partnerzy służby publicznej?...*, s. 53–66.

¹⁵⁷ Ze względu na nieprzetłumaczalność znaczenia amerykańskiego pojęcia *government*, w niniejszym opracowaniu stosuję w zależności od kontekstu słowa: „rząd”, „państwo”, „administracja publiczna (państwowa)”. Używany przeze mnie przymiotnik „rządowy” nie dotyczy jedynie rządu centralnego, ale całej administracji publicznej wszystkich szczebli. Aby odnieść się do amerykańskiego rządu centralnego, będę używała terminu „rząd federalny” lub „rząd centralny”. Właśnie od szerokiego znaczenia słowa *government* w języku angielskim ukułam pojęcie *governmentalizacji*.

¹⁵⁸ Czyli *quasi nongovernmental organizations* – podporządkowane rządowi (administracji) podmioty, których podstawową motywacją jest dostosowywanie się do wyznaczonej przez państwo agendy i konsumpcja środków publicznych. Por. J. Herbst, *Sektor „In statu descendi”? O relacjach między sektorem pozarządowym i administracją publiczną w Polsce*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 27.

administracji państwowej. Podlegając procesowi governmentalizacji, organizacje pozarządowe zaczynają funkcjonować jak podmioty państwowe. Tym samym nie wzmacniają one potencjału „prawdziwego” sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych.

Interpretacje skutków rosnącej skali zaangażowania organizacji w realizację kontraktów rządowych są różne. Prezentację najważniejszych stanowisk sformułowanych w amerykańskiej literaturze przedmiotu warto poprzeździć opisem głównych przejawów i przyczyn samego wzrostu współpracy administracji publicznej (państwa) i sektora pozarządowego, szczególnie w zakresie realizacji przez amerykański sektor pozarządowy kontraktów rządowych.

3.4. Governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych

3.4.1. Wzrost współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych¹⁵⁹

Wsparcie rządowe dla organizacji pozarządowych świadczących usługi publiczne w Stanach Zjednoczonych znacznie wzrosło od lat sześćdziesiątych XX wieku¹⁶⁰. W końcu XX stulecia ponad połowa funduszy rządu federalnego na usługi socjalne była przekazywana organizacjom pozarządowym, które jeszcze na początku lat sześćdziesiątych właściwie nie korzystały z finansowego wsparcia ze strony rządu. Od 1977 do 1997 roku środki otrzymane przez organizacje od rządu na świadczenie usług socjalnych i prawniczych wzrosły z 12,3 do 40,1 miliona dolarów¹⁶¹. W niektórych dziedzinach zlecenia rządowe na wykonanie usług były tylko uzupełnieniem świadczenia usług przez państwo. W innych jednak rząd zlecał

¹⁵⁹ Obszerniejszy opis wzrostu współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych i jego konsekwencji oraz pierwszych symptomów tego zjawiska w Polsce – por. A. Rymśza, *Partnerzy służby publicznej?*...

¹⁶⁰ M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 627. Zob. także: *Title XX Purchase of Service: A Description of States' Delivery and Management Practices*, t. 1, Pacific Consultants, Berkeley 1979; B. Benton et al., *Social Services Legislation vs. State Implementation*, Urban Institute Press, Washington, DC 1978, s. 110; R.H. DeHoog, *Contracting out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*, State University of New York Press, Albany 1984, s. 43–46.

¹⁶¹ M.S. Weitzman, N.T. Jalandoni, L.M. Lampkin, T.H. Pollak, *The New Nonprofit Almanac and Desk Reference. The Essential Facts and Figures for Managers, Researchers, and Volunteers*, Jossey-Bass, New York, NY 2002, s. 101.

organizacjom pozarządowym świadczenie usług w całości. W rezultacie państwo zaczęło świadczyć określone usługi wyłącznie za pośrednictwem trzeciego sektora. Do lat sześćdziesiątych XX wieku większość amerykańskich organizacji pozarządowych czerpała przychody z indywidualnych opłat za usługi, z darowizn i z odsetek z mniej lub bardziej aktywnego lokowania kapitału żelaznego. Fundusze rządowe trafiały jedynie do nielicznych kategorii usługodawców, a ich udział w ogólnych dochodach organizacji był znikomy. Gdy jednak sektor pozarządowy zaczął być preferowanym dostawcą usług publicznych, środki rządowe stały się dla wielu organizacji głównym źródłem dochodu¹⁶².

Na wysoki poziom uzależnienia się organizacji pozarządowych w Stanach Zjednoczonych od środków publicznych wskazują dane, które pozwalają dostrzec rosnące wsparcie ze środków publicznych i utrzymujący się od 1997 roku wysoki procentowy udział środków publicznych w zasobach sektora. W 1997 roku *public charities* otrzymały 51,9 miliarda dolarów z grantów rządowych z przeznaczeniem na realizację projektów związanych z działalnością statutową (można więc te środki uznać za rodzaj dotacji celowych) i 150,08 miliarda dolarów z kontraktów rządowych za świadczone usługi i dostarczane dobra. W 2002 roku analogiczne granty wyniosły odpowiednio 77,93 i 207,75 miliarda dolarów, a w 2007 roku – już 103,13 i 291,53 miliarda dolarów. Wartości te są wartościami nominalnymi i nie uwzględniają inflacji. Wzrost jest wyraźny także przy uwzględnieniu poziomu inflacji: między 1997 a 2007 rokiem przychody amerykańskich *public charities* z grantów rządowych wzrosły nominalnie o blisko 99%, a przychody z kontraktów rządowych – o 94%, podczas gdy wskaźnik inflacji w tych latach wyniósł nieco ponad 29%¹⁶³.

Procentowy udział środków publicznych w zasobach sektora pozarządowego był względnie stały między 1997 a 2007 rokiem i z niewielkimi odchyleniami utrzymywał się na poziomie około 30%. W 1997 roku 8% przychodów *public charities* pochodziło z grantów rządowych, a 23,3% z kontraktów rządowych (czyli łącznie 31,3% bieżących zasobów sektora stanowiły środki publiczne). W 2002 roku 33,8% przychodów *public*

¹⁶² S.R. Smith, *Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US*, „Public Administration” 1996, t. 74. Biorąc zaś pod uwagę przychody całego sektora, należy stwierdzić, że środki rządowe (publiczne) stanowiły (i nadal stanowią) drugie co do wielkości źródło przychodów organizacji. Zob. L.M. Salamon, *America's...*, s. 36.

¹⁶³ Wskaźnik inflacji został obliczony na podstawie Consumer Price Index Inflation Calculator – programu, który śledzi zmiany w cenach reprezentatywnego koszyka określonych usług i produktów kupowanych przez mieszkańców terenów miejskich, dostępnego na stronie internetowej: <http://www.bls.gov/bls/inflation.htm> [dostęp: lipiec 2010 roku].

charities pochodziło ze środków publicznych (9,2% z grantów i 24,6% z kontraktów), z kolei w 2007 roku – 29,8% (7,8% z grantów i 22% z kontraktów)¹⁶⁴.

Rozwój kontraktowania usług został zauważony i opisany w amerykańskiej literaturze przedmiotu. Szczególnie wpływowa okazała się koncepcja *third party government*¹⁶⁵. Dotyczy ona rozmaitych form współpracy między rządem (państwem) a podmiotami nie-rządowymi (w tym głównie organizacjami pozarządowymi), w ramach której rząd dostarcza fundusze i formułuje politykę rozwoju usług społecznych, a organizacje pozarządowe zajmują się świadczeniem tych usług konkretnym beneficjentom. Istnieje wiele różnych mechanizmów finansowania takiego układu partnerstwa. Do najważniejszych należą: granty rządowe, kontrakty, pożyczki, konsumenckie vouchery, refundacje czy ulgi i odpisy od podatków. Poniższe rozważania koncentrują się na grantach i kontraktach. Teoria *third party government* zakłada, że współpraca oparta na podziale zadań – państwo finansuje, organizacje zaś wykonują zadania – jest rozwiązaniem optymalnym, kojarzy bowiem mocne strony partnerów. Są jednak również krytyczne ujęcia takiej współpracy, wskazujące możliwość łączenia stron słabych i podkreślające rzeczywisty brak partnerstwa we współpracy. Poniżej zostaną przedstawione mocne i słabe strony współpracy – z perspektywy zarówno państwa, jak i organizacji pozarządowych.

¹⁶⁴ Prezentowane dane o przychodach *public charities* ze środków publicznych wymagają komentarza. Dane te otrzymałam w marcu 2010 roku od Katie Roeger, pełniącej funkcję *assistant program director* w National Center for Charitable Statistics w Urban Institute, jako dane jeszcze niepublikowane (z zastrzeżeniem, że mogą być nieznacznie skorygowane). Dotyczą one nie całego sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych, ale *public charities*, czyli organizacji z kodem podatkowym 501(c)(3). Podmioty te stanowią około połowy amerykańskiego sektora *non profit*. Działają one w obszarze sztuki, edukacji, opieki zdrowotnej i usług socjalnych – i to właśnie z nimi większość obywateli kojarzy sektor *non profit*. Do *public charities* zalicza się ponadto kongregacje religijne. Należy także zaznaczyć, że gromadzone przez amerykańskie instytucje rządowe dane o *public charities* (z których później korzystają organizacje pozarządowe, takie jak Urban Institute) nie dotyczą wszystkich *public charities*, ale tylko *registered public charities*, czyli tych, które wypełniają zeznania podatkowe (obowiązek taki jest nałożony na organizacje o przychodach większych niż 25 tysięcy dolarów brutto rocznie). W Polsce „redukcjonizm” w zakresie gromadzenia danych o organizacjach pozarządowych ma inny wymiar – badaniami są obejmowane głównie stowarzyszenia i fundacje. Więcej informacji o strukturze sektora pozarządowego można znaleźć między innymi na podstronach Urban Institute poświęconych sektorowi *non profit* – por. na przykład: <http://nccsdataweb.urban.org/PubApps/nonprofit-overview.php> [dostęp: lipiec 2010 roku].

¹⁶⁵ Szczegółowy opis koncepcji w: L.M. Salamon, *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action*, „Public Policy” 1981, t. 29, s. 255–275; idem, *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government – Nonprofit Relations*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector...*, s. 99–117; idem, *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations... Wśród źródeł wtórnych można wymienić: D.R. Young, Third Party Government*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*; idem, *Third Party Government*, [w:] J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder 1998, s. 2252–2254.

3.4.2. Przyczyny wzrostu realizacji przez organizacje pozarządowe w Stanach Zjednoczonych kontraktów zlecanych przez instytucje publiczne

Główną przyczyną zainteresowania amerykańskich organizacji pozarządowych kontraktami publicznymi jest to, że wiążą się one z otrzymaniem dodatkowych środków finansowych. Dostępność tych środków była i jest dla sektora pozarządowego atrakcyjna, szczególnie zaś dla organizacji borykających się z trudnościami finansowymi, odczuwających od lat spadek przychodów z indywidualnych i korporacyjnych darowizn¹⁶⁶. Organizacje uważają ponadto, że skoro państwo – tak jak sektor pozarządowy – ma na celu nie prywatny zysk, ale dobro publiczne, to współpraca międzysektorowa jest czymś naturalnym i warto ją podejmować.

Dlaczego administracja publiczna jest zainteresowana wyręczaniem się organizacjami pozarządowymi w świadczeniu usług publicznych? Jak się wydaje, korzyści po stronie administracji jest więcej. Po pierwsze, instytucje rządowe (publiczne) mogą znacznie szybciej i efektywniej odpowiadać na pojawiające się zapotrzebowanie na określone usługi, zlecając ich realizację organizacjom, niż same tworząc nowe struktury i szkoląc własnych urzędników. Po drugie, urzędnicy publiczni mogą kupić wyspecjalizowane usługi, które trudno rozwijać w instytucjach publicznych zorientowanych raczej na typowe usługi, odpowiadające oczekiwaniom większości obywateli. Po trzecie, wykorzystując organizacje pozarządowe, państwo może względnie „bezkarnie” zmieniać priorytety i „ciąć” programy, co byłoby znacznie trudniejsze, gdyby pracowali w nich urzędnicy państwowi. Po czwarte, instytucje publiczne mogą wykorzystać legitymację (*legitimacy*) w zakresie działań środowiskowych zdobytą przez organizacje pozarządowe dzięki realizowanej wcześniej działalności statutowej. Po piąte, kontraktując, rząd częściowo przerzuca na organizacje pozarządowe ryzyko polityczne i finansowe związane ze świadczeniem usług¹⁶⁷.

Na tym jednak lista potencjalnych korzyści administracji publicznej z kontraktowania usług się nie kończy. Wielu analityków przyjmuje również, że kontraktowanie usług pozwala zaoszczędzić część środków publicznych, ponieważ konkurencja między organizacjami o rządowe kontrakty zmusza organizacje do wykonywania usług jak najefektywniej, czyli w dużej mierze po jak najniższych kosztach. Oszczędności na kontraktach są pochodną niższych płac w sektorze pozarządowym i zaangażowania wolontariuszy.

¹⁶⁶ J.S. Ott (red.), *The Nature...*, cz. 11: *Challenges Facing the Nonprofit Sector*; D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*, s. 425.

¹⁶⁷ Pierwszych pięć przyczyn zostało zaprezentowanych w: M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 636.

Takie podejście, popularne zwłaszcza wśród ekonomistów, zakłada więc, że model kontraktowy zapewnia świadczenie usług na wysokim poziomie po niskich kosztach¹⁶⁸. Istotnym zdroworozsądkowym argumentem, zawartym *implicite* w poprzednich, jest to, że rząd amerykański może w ten sposób po prostu korzystać z rozwiniętej infrastruktury sektora pozarządowego. Choć należy podkreślić, że zależność ma także charakter odwrotny – wiele amerykańskich organizacji powstało czy rozbudowało infrastrukturę właśnie dzięki dostępności środków rządowych.

Poza argumentami o wymowie praktycznej istnieją także motywy o charakterze bardziej ideologicznym. Zlecanie usług organizacjom pozarządowym to, zdaniem wielu amerykańskich analityków, próba przesunięcia zasobów i odpowiedzialności za usługi dla ludności do sektora prywatnego (rozumianego jako sektor niezależny od państwa), co jest tożsame z umniejszeniem roli rządu w polityce społecznej. Przypomnijmy, że koncepcja rządu ograniczonego jest zakorzeniona w kulturze amerykańskiej znacznie mocniej niż na przykład na kontynencie europejskim. Ideologiczny aspekt kontraktowania wydaje się szczególnie istotny w czasach, w których żądania wobec państwa stale rosną, coraz więcej Amerykanów jest uprawnionych do rozmaitych form wsparcia, a jednocześnie w społeczeństwie nadal występuje duża niechęć do państwa i nieufność wobec silnego rządu. Mimo to właśnie argument ideologiczny wywołuje najwięcej kontrowersji w literaturze przedmiotu.

3.4.3. Zróżnicowane oceny konsekwencji współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi

W literaturze amerykańskiej istnieją trzy podstawowe stanowiska na temat rzeczywistych konsekwencji współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z pierwszym, zaprezentowanym przez Lestera M. Salamona w koncepcji *third party government*, współpraca jest prawdziwym partnerstwem między dwiema równymi stronami. Umożliwia ona świadczenie usług publicznych najbardziej efektywnie, wykorzystuje bowiem tylko dobre cechy dwóch sektorów¹⁶⁹. Według

¹⁶⁸ Zob. P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, Harper & Row, New York 1969, rozdz. 10. Wielu ekonomistów popiera ten pogląd. Przeglądu ich argumentów dokonała Ruth H. DeHoog w pracy *Contracting out for Human Services...*

¹⁶⁹ L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations...*, s. 44–48. Zob. także: R.H. DeHoog, *Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting*, „Administration and Society” 1990, t. 22, nr 3; L.M. Salamon, *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government – Nonprofit Relations...*, s. 99–117; J. Saidel, *Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations*, „Public Administration Review” 1991 (listopad-grudzień).

rzeczników drugiego stanowiska, współpraca między sektorami w ramach systemu usług publicznych urzeczywistnia marzenie Petera Bergera i Richarda Neuhausa, aby umożliwić obywatelom większy udział we władzy i większy wpływ na politykę społeczną (*empowerment*), jest więc *de facto* zmniejszeniem roli państwa¹⁷⁰. Według trzeciego podejścia, reprezentowanego między innymi przez Michaela Lipsky'ego i Stevena Smitha¹⁷¹, przez zawieranie kontraktów z organizacjami pozarządowymi państwo w rzeczywistości powiększa swoją władzę i swoje wpływy. W tym ujęciu, występując się organizacjami pozarządowymi w wykonywaniu zadań, państwo w rzeczywistości uzyskuje znacznie większe wpływy, niż gdyby programy społeczne były realizowane przez instytucje sektora publicznego. W wyniku kontraktowania z administracją publiczną organizacje pozarządowe nie tylko przestają być alternatywą dla działalności państwa, ale nawet stają się agencjami *quasi*-rządowymi¹⁷².

To ostatnie stanowisko wydaje się najbardziej wiarygodne, jest bowiem oparte nie na intuicjach i oczekiwaniach, ale na systematycznej analizie konsekwencji rozwoju systemu zlecania usług organizacjom przez instytucje państwowe w kilku amerykańskich stanach, analizie trzydziestu studiów przypadku w innych stanach¹⁷³ oraz wtórnej analizie innych badań. Proces, w którym organizacje pozarządowe stają się coraz bardziej zależne od kontraktów rządowych i w którym, w wyniku wzrostu skali realizacji rządowych kontraktów, przyjmując rządowe priorytety i metody działania, stają się *de facto* instytucjami *quasi*-państwowymi – swoistym przedłużeniem instytucji rządowych (*government extensions*), powodując funkcjonalny wzrost państwa – nazywam właśnie *governmentalizacją*.

¹⁷⁰ P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People...*, 1977. Zob. także: R.M. Kramer, *Voluntary Agencies and the Contract Culture: 'Dream or Nightmare'*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*

¹⁷¹ Na przykład: M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*

¹⁷² Sposób ujęcia współpracy międzysektorowej przez poszczególnych amerykańskich badaczy znajduje odzwierciedlenie w stosowanej przez nich terminologii. Ci, którzy za Lesterem M. Salamonem uznają, że zlecanie zadań odbywa się w ramach kultury partnerstwa i opiera się na wzajemnej współpracy stron o równych wpływach, używają terminu „wzajemne kontraktowanie” (*mutual contracting*). Ci zaś, którzy – tak jak Michael Lipsky i Steven Smith – widzą ten układ jako jednostronne narzucanie priorytetów przez administrację rządową, piszą o zlecaniu (kontraktowaniu) usług publicznych organizacjom pozarządowym (*contracting out services to organizations*). Przyjęte w Polsce sformułowanie „zlecanie zadań publicznych” odpowiada tej drugiej perspektywie.

¹⁷³ Opis stosowanej metodologii można znaleźć w: M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 627.

3.4.4. Kontraktowanie jako governmentalizacja sektora pozarządowego i rozrost państwa. Niesymetryczność współpracy

Partnerska współpraca sektora administracji publicznej (państwa) i sektora pozarządowego z pozoru wydaje się naturalna i relatywnie prosta, gdyż oba sektory mają wiele wspólnych celów. Systematyczna analiza współpracy wcześniej czy później weryfikuje jednak pojawienie się sytuacji konfliktowej. Okazuje się bowiem, że w sytuacji konieczności dokonania określonych wyborów (na przykład ze względu na ograniczoność środków) – mimo pozornie wspólnych celów – podmioty obu sektorów kierują się odmiennymi priorytetami i zasadami działania, mają również różne hierarchie wartości. Na dłuższą metę preferowane strategie działania, w tym wybór beneficjentów i kształt programów, okazują się nie do pogodzenia.

Wśród najważniejszych imperatywów czy zasad działania (*constraints*) ograniczających działania administracji publicznej warto wyróżnić, używając terminologii z literatury amerykańskiej: *accountability*, *categorical constraint*, *majoritarian constraint*, *time horizon constraint* oraz *knowledge constraint*¹⁷⁴. Każde z tych ograniczeń wydaje się postulatem słusznym, ale przyjęte przez organizacje (czy narzucone im) jako „pakiet”, mają – jak się okazuje – negatywny wpływ na działalność trzeciego sektora w tym znaczeniu, że istotnie zmieniają tożsamość tych podmiotów, upodabniając je do instytucji publicznych.

Accountability to termin łączący odpowiedzialność za coś i rozliczanie się z czegoś, pociągające za sobą kontrolę i nadzór agencji rządowych i rozrost biurokracji. Chyba najbliższym polskim odpowiednikiem byłaby zasada przejrzystości. *Categorical constraint* to imperatyw równego traktowania wszystkich klientów¹⁷⁵. Obie zasady wynikają bezpośrednio z przekazania organizacjom pieniędzy pochodzących od podatników. Płacąc podatki, obywatele powinni mieć zapewniony równy dostęp do usług publicznych (*categorical constraint*), także wówczas, gdy świadczeniodawcami tych usług są w imieniu państwa organizacje pozarządowe. W takiej sytuacji państwo ma jednocześnie obowiązek czuwać nad tym, aby wszystkie pieniądze z podatków przekazane podmiotom niepublicznym zostały dokładnie rozliczone (*accountability*). Administracja publiczna powinna więc stosować uniwersalne kryteria dostępności usług (obniżając do minimum koszty usług) albo

¹⁷⁴ Autorem przytoczonych ograniczających zasad działania (*constraints*) jest James Douglas. Zob.: J. Douglas, *Why Charity?...*; idem, *Political Theories of Nonprofit Organizations*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector...*, s. 43–54. Tłumaczenia nazw poszczególnych *constraints* są mojego autorstwa.

¹⁷⁵ Warunek określany w literaturze anglojęzycznej także jako wymaganie równości dostępu (*equity*).

opracowywać, zazwyczaj skomplikowane, uzasadnienia dla faworyzowania wybranych grup społecznych – powinna zatem wymagać od swoich agencji i od kontraktowanych podmiotów nie tylko stosowania jednoznacznych kryteriów wyboru beneficjentów wsparcia, takich jak wiek czy kryterium dochodowe. Równość dostępu i równość traktowania jest dla instytucji publicznych bardziej istotna niż adekwatność udzielanego wsparcia. Instytucje państwa demokratycznego muszą sprawiać wrażenie, że pomagają wszystkim grupom, gdyż tylko wówczas zarządzający nimi politycy w perspektywie kolejnych wyborów mają realne szanse na reelekcję¹⁷⁶. Jeśli zaś instytucje nie mogą zaspokoić potrzeb wszystkich grup społecznych, pomijają te najmniej liczne, których poparcie wyborcze (lub jego brak) nie będzie miało istotnego przełożenia na wyniki wyborów.

Majoritarian constraint – orientacja na oczekiwania większości – to z kolei zasada określająca uzależnienie działań rządu od woli większości, czy to większości obywateli danego państwa (od których zadowolenia z działań rządu zależą wyniki kolejnych wyborów), czy bieżącej większościowej koalicji w parlamencie. *Time horizon constraint* – działanie w krótkiej perspektywie czasowej (orientacja na nadchodzące wybory) – wskazuje zaś na to, że działania decydentów administracji państwowej są realizowane w wymiarze szukania maksymalnego poparcia w kolejnych wyborach, co skutkuje koncentracją na działaniach krótkofalowych o łatwych do dostrzeżenia i szybkich do osiągnięcia rezultatach. W konsekwencji problemy wymagające działań całościowych i długofalowych nie są podejmowane. Ostatnia zasada: *knowledge constraint* – ograniczona wiedza o potrzebach społecznych – określa zjawisko, w którym kluczowe decyzje dotyczące problemów osób i środowisk na poziomie lokalnym są podejmowane przez osoby będące na szczycie hierarchicznej biurokracji państwowej, często nieznające uwarunkowań istniejących na szczeblach lokalnych. To zaś skutkuje nieefektywnością wielu programów rządowych.

Amerykańskie organizacje pozarządowe tradycyjnie miały inne priorytety i zasady regulujące działania praktyczne. Różniły się od publicznych usługodawców właśnie tym, że stosowały bardziej uznaniowe metody wyboru klientów. Nie nastawiały się, jak agencje rządowe, na świadczenie usług wszystkim. Nie musiały szukać wyborczego poparcia – raczej wybierały grup klientów według obranych przez siebie kryteriów (na przykład z najniższym poziomem wykształcenia czy poważnie chorych). Wybór grup docelowych zawsze był uzasadniany określoną misją organizacji. Celem wielu organizacji było właśnie docieranie do tych grup, do których nie docierały instytucje publiczne. Co wię-

¹⁷⁶ Warto zaznaczyć, że w demokracji amerykańskiej służby cywilne są słabo rozwinięte i większością instytucji publicznych zarządzają politycy bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialni przed wyborcami.

cej, w tradycyjnych amerykańskich organizacjach pozarządowych – w przeciwieństwie do agencji rządowych – mniejszą wagę przywiązywano do weryfikacji formalnych uprawnień do otrzymania wsparcia, większą zaś do tego, co mówią o swojej sytuacji życiowej zgłaszający się po pomoc. Organizacje były oczywiście świadome, że istnieje ryzyko nadużycia pomocy, ale uznawały, że koszty ograniczenia tego typu nadużyć byłyby zbyt wysokie i przerastałyby korzyści.

Można zatem stwierdzić, że w Stanach Zjednoczonych priorytetem programów rządowych tradycyjnie była liczba świadczonych usług i ich w miarę równa dystrybucja, z kolei programów organizacji pozarządowych – jakość usług i adekwatność (*responsiveness*)¹⁷⁷ w stosunku do potrzeb społecznych. Tradycyjnie działania organizacji pozarządowych nie były zależne od priorytetów danej administracji rządowej (i popierającej ją większości parlamentarnej czy opinii publicznej), terminów kolejnych wyborów i ich wyników. Organizacje mogły więc odpowiadać na artykułowane czy diagnozowane potrzeby wspólnot, w jakich funkcjonowały, czy grup, na rzecz których działały, i realizować działania długofalowe i holistyczne.

To, że organizacje przekładały adekwatność nad równość, wpływało z ich charakteru i miejsca w strukturach społeczeństwa. Wiele organizacji powstało w odpowiedzi na konkretne problemy – problemy konkretnych wspólnot lokalnych, grup społecznych czy środowisk – i na zaspokajaniu potrzeb tych grup i środowisk była skoncentrowana ich działalność. Pracownicy i wolontariusze tych organizacji zazwyczaj dużo lepiej niż pracownicy socjalni instytucji publicznych znali indywidualnych beneficjentów i ich rodziny. Siłą takich organizacji zawsze było zindywidualizowane podejście do klienta. Pomoc organizacji pozarządowych była także oparta bardziej na zaufaniu i kontakcie osobistym. W przeciwieństwie do urzędników związanych sztywnymi regułami, świadczący usługi w organizacjach pozarządowych, podążając za ideałami sektora, mieli możliwość opierania się pokusie redukcji osób do ich biurokratycznie istotnych charakterystyk.

Odmienne priorytety i wartości sektora pozarządowego były analityczną i funkcyjną przyczyną jego powstania właśnie jako alternatywy dla niewydolnych instytucji państwowych. Sama jednak sprzeczność, nie zaś komplementarność, priorytetów sprawia, że współpraca, w której obie strony mogłyby działać według własnych priorytetów, choć nie jest niemożliwa, jest jednak bardzo trudna do osiągnięcia. Dużo większe jest prawdopodobieństwo narzucenia swoich priorytetów i metod działania przez stronę silniejszą. O sile i pozycji w praktyce decyduje zaś kierunek przepływów finansowych.

¹⁷⁷ *Responsiveness* oznacza zdolność szybkiego i adekwatnego (dostosowanego do partykularnych potrzeb) reagowania na pojawiające się problemy. Termin „adekwatność”, wydający się najbliższym polskim odpowiednikiem, gubi – o czym należy pamiętać – element szybkiej reakcji. Termin „reakcyjność” pomija zaś element adekwatności.

W wypadku współpracy administracji państwowej i organizacji pozarządowych to państwo opłaca kontraktowane usługi i projekty grantowe realizowane przez organizacje.

W praktyce zatem administracja narzuca organizacjom pozarządowym ściśle regulacje i własne oczekiwania. Przyznanie rządowego kontraktu zależy bowiem od spełnienia przez organizacje określonych kryteriów formalnych, zaakceptowania przez nie konkretnych procedur i praktyk (które rzadko można negocjować), a także systemów wartości (to ostatnie dzieje się na płaszczyźnie formalnej lub nieformalnej – „dorozumianej”). Wspomniane oczekiwania i warunki dotyczą przede wszystkim wyboru beneficjentów i jakości programów pomocowych. I te właśnie wymagania – wraz z rosnącą zależnością finansową – przyczyniają się do spadku niezależności organizacji. Dostosowywanie się do standardów narzucanych przez agencje rządowe odbywa się kosztem porzucania własnej wizji działania i oddalania się od pierwotnej misji.

3.4.5. Governmentalizacja sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych. Przejawy i konsekwencje

Aby łatwiej dostrzec, w jaki sposób dostosowywanie się do standardów narzucanych przez programy rządowe powoduje porzucanie przez sektor pozarządowy wielu przypisanych mu funkcji, warto zobaczyć w tabelarycznym zestawieniu najważniejsze funkcje sektora pozarządowego jako odpowiedzi (alternatywę) na zawodności państwa (*government failure*) oraz przejawy i konsekwencje governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych w zakresie pełnienia tych funkcji.

Tabela 3. Funkcje sektora pozarządowego jako odpowiedzi na zawodności państwa

Zawodności (słabe strony) państwa	Funkcje przypisane organizacjom pozarządowym jako odpowiedzi na zawodności państwa
Główne wartości, zasady i ograniczenia: minimalizacja kosztów, zasada przejrzystości (<i>accountability</i>), równość dostępu (<i>equality</i>), orientacja na oczekiwania większości (<i>majoritarian constraint</i>), maksymalizacja poparcia ze strony obywateli (wybory), działanie w krótkiej perspektywie czasowej, orientacja na nadchodzące wybory (<i>time horizon constraint</i>), ograniczona wiedza o potrzebach społecznych (<i>knowledge constraint</i>).	Główne wartości i zasady odróżniające organizacje od podmiotów publicznych: pomoc osobom najbardziej potrzebującym, wykluczonym, nieobjętym pomocą w ramach programów państwowych, reagowanie na realne potrzeby społeczne (<i>responsiveness</i>), aktywizacja odbiorców wsparcia i innych obywateli.

Zawodności (słabe strony) państwa	Funkcje przypisane organizacjom pozarządowym jako odpowiedzi na zawodności państwa
Świadczenie usług grupom najliczniejszym, działanie w krótkiej perspektywie czasowej, orientacja na nadchodzące wybory, szukanie optymalnie najszerzego poparcia.	Świadczenie usług grupom mniejszościowym o nietypowych dysfunkcjach i ograniczeniach, najbardziej narażonym na wykluczenie z programów rządowych ¹⁷⁸ .
Standaryzacja usług na podstawie kryteriów uniwersalnych ¹⁷⁹ , ograniczona wiedza o potrzebach obywateli ¹⁸⁰ , niezauważanie potrzeb nietypowych.	Podejście zindywidualizowane ¹⁸¹ – koncentracja na konkretnych problemach konkretnych osób, wspólnot lokalnych, grup społecznych, dobre rozpoznanie potrzeb społecznych ¹⁸² , angażowanie beneficjentów w organizację wsparcia.
Konieczność uzyskania poparcia politycznej większości dla działań ¹⁸³ , uwzględnianie priorytetów z programów wyborczych i przyjętych wcześniej dokumentów budżetowych.	Możliwość nieskrępowanego wyboru kierunków działań i grup docelowych.
Minimalistyczne standardy usług ¹⁸⁴ (minimalizacja kosztów, żeby wszyscy podatnicy mieli nominalny dostęp do usług, przejrzystość finansowa, orientacja na klientów „typowych”).	Możliwość świadczenia pomocy długofalowej i holistycznej wybranym grupom beneficjentów ¹⁸⁵ .

¹⁷⁸ S. Arrossi, F. Bombarolo et al., *Funding Community Initiatives. The role of NGOs and other intermediary institutions in supporting low income groups and their community organizations in improving housing and living conditions in the Third World*, International Institute for Environment and Development, London 1994; M. Linderberg, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Kumarian Press, Bloomfield, CT 2001.

¹⁷⁹ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 8. Zob. także: P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 1983, t. 48; B.A. Weisbrod, *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy*, [w:] E.S. Phelps (red.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russell Sage Foundation, New York 1975; C.F. Ullman, *The Welfare State's Other Crisis. Explaining the New Partnership Between Nonprofit Organizations and the State in France*, Indiana University Press, Bloomington–Indianapolis 1998; P. Rosanvallon, *Beyond the Welfare State, „Politics and Society”* 1998, t. 16, nr 4.

¹⁸⁰ J. Douglas, *Why Charity?...?*; D.R. Young, *Government Failure...*, s. 191.

¹⁸¹ B.A. Weisbrod, *Toward a Theory...*; D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, MA 1992, rozdz. 1; M. Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley 1992, cz. 1; C.F. Ullman, *The Welfare...*, s. 28; M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 633; S. Arrossi, F. Bombarolo et al., *Funding Community Initiatives...*; M. Linderberg, *Going Global...*

¹⁸² M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 633.

¹⁸³ L.M. Salamon, *America's...*, s. 13.

¹⁸⁴ Ch. Hood, G. F. Schuppert (red.), *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European Experience of Paragovernment Organization*, SAGE, London 1988, s. 251–252.

¹⁸⁵ M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 633.

Zawodności (słabe strony) państwa	Funkcje przypisane organizacjom pozarządowym jako odpowiedzi na zawodności państwa
Biurokracja, sztywne zasady powodujące nieplanowany wzrost kosztów działania ¹⁸⁶ , nieusuwalne napięcie między dążeniem do udowodnienia sprawiedliwego traktowania wszystkich obywateli i zarazem niemarnotrawienia środków publicznych.	Elastyczność ¹⁸⁷ , niższe koszty działania ¹⁸⁸ , mniej biurokracji, większe zaufanie ze strony obywateli ¹⁸⁹ .
Rutynizacja działań („obojętność” urzędników) ¹⁹⁰ , niski poziom zaufania beneficjentów, tendencja do ograniczania zakresu i poziomu wsparcia).	Zaangażowanie społeczne wynikające z potrzeby serca, wartości, misji organizacji, rzeczywistego zainteresowania problemami beneficjentów, możliwość świadczenia usług wymagających większego zaufania beneficjentów ¹⁹¹ .
Koncentracja na działaniach o widocznych i szybkich, nawet jeśli powierzchownych, rezultatach.	Szybkie reagowanie połączone z dążeniem do skuteczności oddziaływania w perspektywie długofalowej.
Opór przed testowaniem nowych programów, nawet na mniejszej grupie obywateli, opór przed zmianami i innowacjami, lęk przed ryzykiem popełnienia błędu, zmarnowania publicznych środków, konieczność równego traktowania wszystkich obywateli (beneficjentów).	Funkcja innowacyjno-eksperymentalna ¹⁹² , zainteresowanie podejściami innowacyjnymi, testowanie różnych form wsparcia na małych grupach beneficjentów ¹⁹³ .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

¹⁸⁶ P. Rosanvallon, *Beyond the Welfare State...*, s. 533–535.

¹⁸⁷ P. Starr, *The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations*, [w:] E.N. Suleiman, J. Waterbury (red.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, Boulder, CO 1990, s. 47–48; C.F. Ullman, *The Welfare State's Other Crisis...*, s. 27.

¹⁸⁸ J. Douglas, *Political Theories...*, 2001, s. 211; S. Arrossi, F. Bombarolo et al., *Funding Community Initiatives...*; M. Linderberg, *Going Global...*

¹⁸⁹ J. Douglas, *Political Theories...*, 2001, s. 211.

¹⁹⁰ P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People...*, s. 248.

¹⁹¹ M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 633; J. Douglas, *Political Theories...*, 2001, s. 212.

¹⁹² W.K. Jordan, *Philanthropy in England, 1480–1660*, Allen & Unwin, London 1959; *Report of the Committee on Law and Practice Relating to Charitable Trusts*, (Cmd. 8710), Nathan Committee, HMSO London 1952; J. Douglas, *Political Theories...*, 2001, s. 210; D.H. Smith, *The Impact of the Voluntary Sector on Society*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature...*, s. 80.

¹⁹³ W.K. Jordan, *Philanthropy in England...*; *Report of the Committee on Law and Practice Relating to Charitable Trusts...* Zob. także: P.C. Light, 'Nonprofit-Like'..., s. 3. Rolę sektora pozarządowego – inicjatora nowych idei i praktyk – przedstawiła jako kluczową Erna Gelles – por. E. Gelles, *The Role of Nonprofit Sector as an Initiator of New Ideas in General was One of the Most Valuable 'Distinctive Contributions' of the Sector*. *Filler Commission*, [w:] J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration...*, s. 885–887. Komisja Fitera (Filler Commission) została założona w 1973 roku przez Johna D. Rockefellera w celu badania roli filantropii i sektora pozarządowego – John Filer był jej przewodniczącym.

Tabela 4. Governmentalizacja sektora pozarządowego – przejawy i konsekwencje¹⁹⁴

Przejawy governmentalizacji	Konsekwencje governmentalizacji
Przejmowanie narzucanych przez instytucje publiczne priorytetów co do wyboru beneficjentów wsparcia, typu usług i rodzaju programów (instytucje publiczne układające programy i ich priorytety rzadko konsultują je z organizacjami albo konsultacje mają charakter fasadowy).	Ograniczanie wsparcia kierowanego do grup nieobjętych przez rządowe programy i priorytety, niewykorzystywanie wiedzy o lokalnych potrzebach, ograniczanie badań potrzeb, wzrastające ryzyko niedopasowania usług do potrzeb społecznych, zmniejszenie roli obywateli w kształtowaniu programów działań organizacji, dystansowanie się organizacji od lokalnych społeczności jako konsekwencja poddania się presji polityzacji i dostosowywania misji do priorytetów administracji.
Maksymalizacja liczby beneficjentów i obniżanie kosztów usług w odpowiedzi na oczekiwania administracji i wymagania konkursów grantowych czy przetargów na realizację zadań publicznych.	Obniżanie standardów jakości usług (ilość ważniejsza od jakości), standaryzacja procedur usługowych powodująca zmniejszenie różnorodności usług, odchodzenie od podejścia zindywidualizowanego, poszerzanie grup beneficjentów ¹⁹⁵ .
Uleganie presji osiągania szybkich, widocznych i mierzalnych rezultatów oraz wskaźników skuteczności działania.	Ograniczanie usług długofalowych i nietypowych, zajmowanie się skutkami problemów w miejsce holistycznych programów prewencyjnych, koncentracja na działaniach prostych, programach krótkofalowych o rezultatach łatwych do pomiaru, kierowanych do szerokich grup odbiorców.
Konieczność ścisłego trzymania się narzuconych wymagań biurokratycznych i zapobieganych przez administrację budżetów projektowych.	Marginalizacja misji organizacji, wzrost kosztów realizacji przedsięwzięć, spadek elastyczności w działaniu i zdolności szybkiego reagowania na pojawiające się potrzeby społeczne, rutynowe podejście do beneficjentów ¹⁹⁶ , ograniczenie liczby i znaczenia społeczników w organizacji ¹⁹⁷ , mniejszy wpływ beneficjentów na kształt realizowanych przez organizacje programów i świadczonych usług ¹⁹⁸ .
Ścisła weryfikacja osób zgłaszających się po pomoc.	Spadek zaufania między organizacjami i ich beneficjentami.

¹⁹⁴ Większość omawianych tutaj przykładów, jeśli nie zostało to zaznaczone inaczej, pochodzi z pracy: M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 626, 638–640.

¹⁹⁵ L. Paarlberg, K. Gronbjerg, *Nonprofit Fee-for-Service Income...*, s. 8. Zob. także: P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited...*, s. 147–160.

¹⁹⁶ P.L. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People...*, 2001, s. 248.

¹⁹⁷ Formalizacja i biurokratyzacja organizacji to nie tylko skutek governmentalizacji organizacji. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na ogólną tendencję formalizacji wszystkich typów nowoczesnych organizacji – por. na przykład: K. Sowa, *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 130–143. Uważam jednak, że governmentalizacja odgrywa ważną rolę w tym procesie.

¹⁹⁸ M. Rosenman, K. Scotchmer, E. Van Benschoten, *Morphing into the Market...*, s. 10.

Przejawy governmentalizacji	Konsekwencje governmentalizacji
Prowadzenie programów sprawdzonych, bez ryzyka, na takie bowiem – niepodejmujące ryzyka – otrzymuje się środki publiczne ¹⁹⁹ .	Porzucanie funkcji innowacyjnej ²⁰⁰ , ograniczenie działań eksperymentalnych.
Dominacja funduszy publicznych w budżecie organizacji.	Porzucanie funkcji rzeczniczej (administracja niechętnie finansuje rzecznictwo), rezygnacja z funkcji strażniczej ²⁰¹ (organizacje nie chcą „podpaść” administracji finansującej ich działania usługowe na rzecz ludności).
Uzależnienie od funduszy publicznych.	Ogólny spadek niezależności działań.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Tabela 4 pokazuje, że governmentalizacja organizacji pozarządowych zagraża właściwemu pełnieniu wielu funkcji społecznych. Wzrost zależności od funduszy publicznych i administracji powoduje, że organizacje pozarządowe przestają być organizacjami **pozarządowymi**.

Proces governmentalizacji zatem to – obok procesu komercjalizacji – drugi kluczowy czynnik wpływający na wzrost zasięgu i znaczenia oraz na rozwój sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych. Governmentalizacja powoduje wzrost przychodów trzeciego sektora, wpływa na rozrost struktur organizacji pozarządowych, sprzyja zakładaniu nowych podmiotów. W rezultacie zwiększa się zarówno liczba organizacji, jak i poziom zatrudnienia płatnego w sektorze. Jest to jednak *de facto* **funkcjonalny rozrost państwa**, gdyż organizacje trzeciego sektora tracą charakter podmiotów pozarządowych, stając się instytucjami *quasi-publicznymi*. Dzieje się tak dlatego, że:

¹⁹⁹ D.H. Smith, *The Impact of the Voluntary Sector...*, s. 80.

²⁰⁰ W tym konkretnym wypadku widać – przynajmniej fasadową – różnicę między kryteriami stosowanymi przez publicznych zlecniodawców w Stanach Zjednoczonych i w Polsce. Podczas gdy w Stanach Zjednoczonych instytucje publiczne chcą finansować jedynie sprawdzone inicjatywy, polscy grantodawcy i zlecniodawcy publiczni wymagają wykazania innowacyjności zadań. Jest to pokłosie programów unijnych, zwłaszcza Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, której celem rzeczywiście było wypracowanie innowacyjnych i modelowych rozwiązań. Problem w tym, że choć w ramach programu powstało wiele innowacyjnych i modelowych praktyk, to jednak nie było – i nadal nie ma – środków na ich replikowanie. Trudno również zrozumieć nieustanne wymaganie innowacyjności w sytuacji, gdy dobre rozwiązania zostały już wypracowane. Organizacje, przygotowując wnioski, często więc sztucznie „siłą się” na wykazywanie innowacyjności działań, na których pokrycie szukają środków. Fasadowość tych zabiegów polega na tym, że często działania te w ogóle nie są – bo i nie powinny być – innowacyjne. Dodatkowym absurdem jest to, że wielu publicznych zlecniodawców wymaga, z jednej strony, innowacyjności (czyli podjęcia działań dotąd niepodjęmowanych), z drugiej zaś strony – już w składanym wniosku każe organizacjom przedstawić konkretne (liczbowe) rezultaty określonych działań. Prawdziwa innowacyjność – nawet jeśli jest to przeniesienie sprawdzonych praktyk na nowy grunt – ma charakter pewnego eksperymentu, którego wyników nie można przewidzieć. Tak więc zarówno podejście „zafiksowane” na sprawdzonych praktykach, jak i podejście na siłę wymagające innowacyjności są dysfunkcjonalne i noszą znamiona legitymizowanej patologii.

²⁰¹ Por. A. Rymsza, *Organizacje pozarządowe a lobbying...*

- Wiele nowych organizacji zakładanych z myślą o pozyskaniu dostępnych kontraktów rządowych jest od początku instytucjami *quasi*-państwowymi.
- Kontraktując usługi, rząd w gruncie rzeczy narzuca organizacjom pozarządowym ściśle regulacje i własne oczekiwania, gdyż przyznanie kontraktu zależy od spełnienia przez organizacje określonych kryteriów formalnych oraz zaakceptowania określonego systemu wartości, standardów, procedur i praktyk.
- Nastawiając się na realizację publicznych kontraktów, wiele organizacji przestaje być alternatywą dla działalności państwa, odchodzi bowiem od pełnienia wielu tradycyjnych funkcji społecznych.

Dlatego, jak stwierdzili Michael Lipsky i Steven Smith, wzrost liczby organizacji pozarządowych w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie XX wieku nie był przejawem decentralizacji państwa, szczególnie zaś publicznego systemu pomocy społecznej (w tym obszarze kontraktowano najczęściej zadań) czy rozwijania się programów będących alternatywą dla propozycji rządowych, ale przeciwnie – rozrostu administracji publicznej. Wiele organizacji straciło niezależność, wiele podmiotów nie miało nigdy tej niezależności, gdyż powstało i od początku funkcjonowało jak instytucje *quasi*-państwowe, zorientowane na absorpcję środków publicznych²⁰². Tym samym silny sektor pozarządowy w Stanach Zjednoczonych jest w znacznym stopniu zbiorem podmiotów świadczących usługi zakontraktowane przez administrację publiczną.

3.4.6. Perspektywy dalszej governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych

Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że proces governmentalizacji amerykańskiego sektora pozarządowego będzie się pogłębiał w najbliższych latach. Michael Lipsky i Steven Smith²⁰³ wskazują, po pierwsze, rosnącą liczbę organizacji, których główną aktywnością jest pozyskiwanie kontraktów rządowych. Organizacje te łatwo dostosowują działania do oczekiwań i wymagań publicznych kontraktorów, wiele z nich zaś w ogóle rezygnuje z szukania niepublicznych źródeł finansowania. Po drugie, coraz więcej organizacji bierze udział w konkursach o zadania rządowe, co – zgodnie z regułami rynkowymi – zapewnia zlecającym zadania instytucjom państwowym lepszą pozycję przetargową i większe możliwości narzucania swoich

²⁰² M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations...*, s. 629.

²⁰³ *Ibidem*, s. 646.

priorytetów i standardów działania. Po trzecie, wraz z czasem urzędnicy państwowi zdobywają doświadczenie i umiejętności kontrolowania i egzekwowania realizacji przez organizacje zleconych zadań zgodnie z wymaganiami zapisanymi w umowach kontraktowych, z kolei kontraktowane organizacje stopniowo przyzwyczajają się do narzucanych zasad funkcjonowania, maleje więc – jeśli w ogóle istniał wcześniej – ich opór wobec standardów narzucanych przez instytucje publiczne.

Z dużym prawdopodobieństwem można ponadto założyć, że nadal będzie rosnąć udział funduszy z realizacji publicznych kontraktów w całości przychodów organizacji trzeciego sektora, zmaleje zaś udział przychodów z darowizn prywatnych. Wielu sponsorów, którzy płacą przecież podatki od uzyskiwanego dochodu, nie widzi bowiem potrzeby wspierania ze środków prywatnych organizacji zburokratyzowanych i *quasi*-państwowych – osoby te wolą wspierać działania alternatywne względem państwa (motywacja szczególnie istotna, gdy darowizny są odpisywane od podstawy opodatkowania). Prywatni sponsorzy mogą także uważać, że mając dostęp do funduszy publicznych, organizacje – nawet jeśli zachowują dotychczasowy profil działalności – po prostu nie potrzebują dalszego wsparcia z ich strony.

Tym samym refleksja nad przyczynami wzrostu liczby kontraktów rządowych dla organizacji pozarządowych w Stanach Zjednoczonych, analiza wzajemnie wzmacniających się czynników wywołujących ten proces i obserwacja ogólnej sytuacji rozwojowej tego kraju nie ujawnia żadnych czynników, które kilkudziesięcioletnią tendencję *governmentalizacji* trzeciego sektora miałyby – i mogłyby – odwrócić.

Należy zaznaczyć, że wiele organizacji ma świadomość konsekwencji stawiania się usługodawcami „na garnuszku” państwa. Kontrakty – jak już zaznaczałam – umożliwiają organizacjom rozszerzanie obszaru i skali działalności czy zwiększenie liczby personelu płatnego i podwyżkę wynagrodzeń. Ceną jest jednak wzrost kontroli administracyjnej. Nie wszystkie organizacje wchodzić więc w system kontraktowy. Mimo to wiele podmiotów, zwłaszcza mających trudności finansowe, wybiera tę drogę. Nierealne byłoby zresztą zakładanie, że organizacje, które – biorąc udział w procedurach konkursowych i przetargowych – podejmują rywalizację między sobą, zjednoczą się w proteście przeciwko standardom rządowych kontraktów. Konkurencja wypiera bowiem solidarność.

Podsumowując, komercjalizacja i *governmentalizacja* organizacji pozarządowych to kluczowe czynniki wpływające na wielkość, znaczenie, zasięg i ciągły rozrost trzeciego sektora w Stanach Zjednoczonych. Jest to jednak rozrost w dużej mierze pozorny. **Komercjalizacja to *de facto* wzrost znaczenia i wpływów rynku**, który opanowuje także znaczny obszar trzeciego

sektora, z kolei **governmentalizacja to w rzeczywistości wzrost znaczenia i wpływów państwa**, które podporządkowuje sobie i upodabnia do instytucji publicznych znaczną część organizacji pozarządowych. Oznacza to, że **sektor pozarządowy – jako sektor pełniący tradycyjne funkcje społeczne – tak naprawdę się kurczy**. Dodajmy, że komercjalizacja i governmentalizacja nie są procesami rozłącznymi czy alternatywą dla siebie. Organizacje mogą się jednocześnie komercjalizować i uzależniać od państwa, gdyż to właśnie procedury przekazywania środków publicznych (choć nie tylko one) wywołują rynkowe zachowania organizacji i powodują konkurencję między nimi.

Rozdział 4.

Komercjalizacja i governmentalizacja sektora pozarządowego w Polsce

4.1. Czy komercjalizacja grozi polskiemu sektorowi pozarządowemu?

4.1.1. Symptomy komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce

Komercjalizacja sektora pozarządowego nie jest tylko amerykańskim fenomenem. Także w Polsce można już zauważyć symptomy komercjalizacji tego sektora, choć – jak dotąd – proces ten nie obejmuje wszystkich opisanych w poprzednim rozdziale wymiarów komercjalizacji znacznej części amerykańskich organizacji *non profit*. Przyjrzyjmy się zatem tym wymiarom, które można odnotować na podstawie danych statystycznych o finansach polskich organizacji pozarządowych.

Zmiana dystrybucji źródeł przychodów sektora, spadek udziału środków z darowizn i ze składek

O komercjalizacji sektora pozarządowego mogą świadczyć pewne zmiany w strukturze jego przychodów. Obserwujemy na przykład stopniowy spadek udziału w całkowitych przychodach trzeciego sektora²⁰⁴ środków z darowizn i ze składek członkowskich (składki – zaznaczmy – dotyczą stowarzyszeń, a więc podstawowej formy prawnej polskich organizacji pozarządowych), czyli tradycyjnych źródeł przychodów. W latach 2003–2007 spadek ten był co prawda relatywnie nieznaczny, lecz sukcesywny i – dodajmy – dotyczył nie tylko Polski, ale także innych państw europejskich. W 2003, 2005 i 2007 roku darowizny od osób prywatnych stanowiły odpowiednio 4,7%, 5,1% i 4,3% budżetu polskiego sektora pozarządowego, darowizny od instytucji i firm – 7%, 5,5% i 4,2%, a składki członkowskie – 8,1%, 7,2% i 4,7% zasobów sektora²⁰⁵. Wprawdzie w 2009 roku udział procentowy wszystkich

²⁰⁴ Konkretnie stowarzyszeń i fundacji, których dotyczą przywoływane tutaj badania Stowarzyszenia Klon/Jawor.

²⁰⁵ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 81.

tych trzech źródeł w łącznym budżecie sektora nieznacznie wzrósł (i wynosił 7% dla składek członkowskich i po 5% dla darowizn od osób prywatnych oraz darowizn od instytucji i firm), to jednak w wypadku darowizn od instytucji i firm oraz składek członkowskich był on wciąż niższy niż w 2003 roku²⁰⁶. Między 2003 a 2009 rokiem zmalał również w Polsce odsetek organizacji korzystających z darowizn od osób fizycznych. W 2003 roku wynosił on 41%, a w latach kolejnych, czyli w 2005, 2007 i 2009 roku, już o kilka punktów procentowych mniej: odpowiednio 36%, 36% i 37%²⁰⁷.

Pobieranie opłat za świadczone usługi

W latach 2006–2010 nie było jednokierunkowej tendencji w obszarze pobierania opłat za usługi przez organizacje²⁰⁸. W 2006 roku prawie 40% organizacji deklarowało przyjmowanie opłat za swoje usługi, przy czym:

- 23% czyniło to w formie składek wpłacanych przez członków (stanowiących *de facto* przedpłaty za usługi przysługujące członkom),
- około 18% (dotyczy organizacji prowadzących oficjalnie działalność odpłatną) czyniło to w formie częściowych lub całkowitych opłat za usługi,
- 3% czyniło to w formie kontraktów z administracją publiczną,
- około 5% czyniło to w formie otrzymywanych darowizn, w praktyce stanowiących formę opłaty za usługi (zapewne w praktyce takich wypadków jest jeszcze więcej, ale nie są one ujawniane)²⁰⁹.

W 2008 roku przyjmowanie opłat za usługi deklarowało ponad 45% organizacji (więcej o pięć punktów procentowych), przy czym:

- 29% organizacji przyjmujących opłaty za swoje usługi czyniło to w formie składek wpłacanych przez członków,
- 16,5% organizacji przyjmujących opłaty za swoje usługi czyniło to w formie częściowych lub całkowitych opłat za usługi,
- 8% organizacji przyjmujących opłaty za swoje usługi czyniło to w formie darowizn, w praktyce stanowiących formę opłaty za usługi (można przypuszczać, że w praktyce takich wypadków jest więcej, ale nie są one ujawniane),

²⁰⁶ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 91.

²⁰⁷ *Ibidem*, s. 76.

²⁰⁸ W 2006 roku jedynie 18% organizacji prowadziło działalność odpłatną lub gospodarczą (lub oba te rodzaje działalności), jednocześnie zaś blisko 40% organizacji deklarowało przyjmowanie opłat za usługi – por. M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 45. Rozbieżność bierze się stąd, że w praktyce jest możliwe pobieranie *quasi*-opłat, na przykład w formie darowizn-cegiełek. Za formę opłaty za usługi można również uznać składki członkowskie w organizacjach wzajemnościowych.

²⁰⁹ *Ibidem*, s. 45.

- 3% organizacji przyjmujących opłaty za swoje usługi czyniło to w ramach kontraktów z administracją publiczną²¹⁰.

Między 2008 a 2010 rokiem zmniejszył się zaś odsetek organizacji przyznających się do pobierania (w różnych formach) opłat za swoje usługi – w 2010 roku deklarowała to co trzecia badana organizacja. Wciąż blisko jedna piąta stowarzyszeń i fundacji pobierało opłaty za usługi, nie rejestrując się jako przedsiębiorcy ani nie uruchamiając oficjalnie odpłatnej działalności statutowej, przy czym:

- 13% pobierało opłaty w formie składek członkowskich,
- 13% pobierało od odbiorców usług otwarte opłaty, częściowe lub całkowite,
- 8% wszystkich organizacji przyjmowało darowizny, w praktyce stanowiące formę opłat,
- około 2% realizowało kontrakty z administracją publiczną²¹¹.

Prowadzenie odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej

Dane dotyczące prowadzenia przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej i odpłatnej działalności statutowej także nie są jednoznaczne i świadczą o okresowych fluktuacjach.

Przychody z działalności gospodarczej i odpłatnej statutowej

Udział przychodów z działalności gospodarczej w przychodach ogółu organizacji sektora pozarządowego wyniósł 20,7% w 2003 roku, następnie zaś malał: do 13,8% w 2005 roku i tylko do 5,2% w 2007 roku²¹², aby w 2009 roku znowu wzrosnąć ponad dwukrotnie do 12%, chociaż – co należy zaznaczyć – jednocześnie między 2007 a 2009 rokiem z 7% do 6% zmalał odsetek organizacji czerpiących dochody z takiej działalności.

Udział przychodów z opłat w ramach odpłatnej działalności statutowej także podlegał pewnym fluktuacjom. W 2003, 2005 i 2007 roku wynosił on odpowiednio 4,8%, 5,7% i 4,9% całości zasobów sektora, a więc wzrósł między 2003 a 2005 rokiem, aby potem powrócić do tego samego poziomu²¹³ i ponownie wzrosnąć od 2007 roku. W 2009 roku udział przychodów z odpłatnej działalności statutowej wynosił już 7%²¹⁴.

²¹⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 87.

²¹¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 105–106.

²¹² *Ibidem*, s. 81.

²¹³ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 81.

²¹⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 91.

Jeśli zatem połączyć wpływy z działalności gospodarczej i odpłatnej działalności statutowej organizacji, to się okaże, że oba te źródła w 2009 roku przynosiły łącznie 19% – niemal jedną piątą – ogółu ich przychodów (czyli niemal dwukrotnie więcej niż w 2007 roku, kiedy zapewniały łącznie 10% przychodów sektora), stanowiąc tym samym drugie, po środkach budżetu państwa, źródło zasilania inicjatyw pozarządowych²¹⁵.

Odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą i odpłatną statutową

O zjawisku postępującej komercjalizacji polskich organizacji pozarządowych w latach 2004–2008 świadczy także to, że między 2005 a 2007 rokiem właściwie nie zmalał procent organizacji prowadzących działalność gospodarczą – wynosił około 7%²¹⁶, jednocześnie zaś znacznie wzrósł odsetek organizacji prowadzących odpłatną działalność statutową. W 2008 roku w całym polskim sektorze pozarządowym działalność odpłatną nie dla zysku prowadziło 19,1% organizacji, podczas gdy w 2004 roku, kiedy taka możliwość była nowością, zajmowało się nią zaledwie kilka procent organizacji (około 4%), z kolei w 2006 roku – już 14,7%²¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, że znacznie mniej organizacji deklaruje, że z tej działalności uzyskuje dochody wyższe od poniesionych kosztów – w 2003, 2005 i 2007 roku było to odpowiednio: 8,2%, 9,3% i 10,4% badanych organizacji. Zauważmy, że także ten odsetek systematycznie rośnie²¹⁸.

Łącznie w 2008 roku działalność odpłatną lub gospodarczą (albo oba te rodzaje działalności) prowadziło około 22% organizacji – o cztery punkty procentowe więcej niż w 2006 roku²¹⁹. W 2010 roku takich organizacji było już jednak tylko 14%²²⁰. Najczęściej przedmiotem takiej działalności jest świadczenie usług szkoleniowych albo organizacja i obsługa imprez oraz – rzadziej – działalność usługowo-handlowa i wydawnicza²²¹. Z działalności odpłatnej wycofują się organizacje, które nie osiągały z niej żadnych znacznych korzyści²²² (i – jak się wydaje na podstawie innych danych – zapewne to te organizacje bardziej koncentrują się na pozyskiwaniu pieniędzy publicznych).

²¹⁵ *Ibidem*, s. 74, 91.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 73, 85.

²¹⁷ *Ibidem*, s. 85.

²¹⁸ *Ibidem*, s. 73.

²¹⁹ *Ibidem*, s. 86.

²²⁰ *Ibidem*, s. 105.

²²¹ *Ibidem*.

²²² *Ibidem*, s. 103.

Odsetek organizacji czerpiących dochód z działalności gospodarczej i odpłatnej statutowej

Między 2003 a 2009 rokiem niemal dwukrotnie zmalał odsetek organizacji czerpiących dochód z działalności gospodarczej. W 2003 roku 11% organizacji uzyskało dochód z tego źródła, w 2005 i 2007 roku – już tylko 7%, a w 2009 roku – jeszcze mniej, gdyż jedynie 6%. Nie było to jednak równoważone przez czerpanie zysków z odpłatnej działalności statutowej: w 2003 roku przychody z takiej działalności deklarowało 8% organizacji, w 2005 roku – 9%, w 2007 i 2009 roku – około 10%²²³. Z drugiej strony, jeśli działalność gospodarcza przynosiła stowarzyszeniom i fundacjom dochody, to były one naprawdę znaczne²²⁴. Jednocześnie coraz więcej organizacji pobiera opłaty za usługi, ale coraz mniej czyni to „oficjalnie”. Innymi słowy, część organizacji pobiera opłaty za swoje usługi, ale nie prowadzi działalności ekonomicznej w żadnej z dwóch uregulowanych prawnie form. Wyniki badań wskazują więc na „przesuwanie się” części sektora pozarządowego w niesprecyzowaną żadnymi przepisami „szarą strefę” nierejestrowanych płatności za usługi²²⁵.

Obraz sytuacji finansowej sektora nie jest zatem jednowymiarowy. Szczególnie interesujące wydaje się to, jak wytłumaczyć wzrost odsetka organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność statutową ze spadkiem udziału dochodów z tych źródeł w całości dochodów sektora w latach 2005–2007 oraz odwrotną sytuację – spadek odsetka organizacji i wzrost udziału dochodów z tych źródeł między 2007 a 2009 rokiem? Prawie połowa organizacji angażujących się w działalność gospodarczą nie zanotowała w 2007 roku znacznych zysków z tego tytułu (choć nie poniosła również strat). Podobna sytuacja może, a nawet powinna wystąpić w zakresie odpłatnej działalności statutowej (ta działalność z definicji ma charakter *non profit* i nie może przynosić nadwyżki finansowej, w przeciwnym razie staje się automatycznie działalnością gospodarczą). Przede wszystkim jednak należy pamiętać, że nie znamy wartości bezwzględnych przychodów sektora z obu tych form działalności ekonomicznej, a jedynie dane procentowe o udziale przychodów z tych źródeł w całości przychodów sektora. Możliwa jest więc sytuacja, że poszczególne organizacje (czy cały sektor) uzyskują z roku na rok coraz większe przychody z obu tych form działalności, ale wzrost przychodów z innych źródeł (na przykład z dotacji rządowych i samorządowych) jest jeszcze większy. Analogicznie możliwa jest sytuacja odwrotna, że poszczególne organizacje (czy cały sektor) uzyskują

²²³ *Ibidem*, s. 76.

²²⁴ *Ibidem*, s. 102.

²²⁵ *Ibidem*.

w danym roku niższe przychody z obu form działalności ekonomicznej, ale spadek przychodów z innych źródeł jest jeszcze większy.

Dochód z majątku

Za przejaw komercjalizacji – rozumianej jako przejmowanie przez organizacje pozarządowe zachowań typowych dla przedsiębiorstw – można także uznać zaobserwowany w ostatnich latach niewielki wzrost odsetka organizacji uzyskujących dochody z aktywnego zarządzania majątkiem, na przykład z wynajmu lokali, użyczania sprzętu, egzekwowania praw majątkowych. Od 2005 do 2007 roku odsetek takich organizacji wzrósł z 3,2% do 4,1%²²⁶ i nie zmienił się do 2009 roku²²⁷.

Wzrost zaangażowania organizacji w ekonomię społeczną

Do podejmowania przez polskie organizacje pozarządowe określonych form działalności komercyjnej zachęciły również niektóre programy i fundusze grantowe. Wśród nich na uwagę zasługuje Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, który w ramach tak zwanego tematu D²²⁸ w latach 2004–2008 finansował projekty obejmujące tworzenie przedsiębiorstw społecznych oraz podejmowanie innych inicjatyw z zakresu przedsiębiorczości społecznej²²⁹. Program miał zasięg ogólnopolski, a w jego kluczowym działaniu drugim, według danych Instytucji Zarządzającej programem, wzięło udział 24 partnerstw, w skład których wchodziło 257 podmiotów ze wszystkich trzech sektorów, w tym 93 organizacje pozarządowe.

Partnerstwa z „tematu D” wypracowywały nowe instrumenty gospodarki społecznej i modelowe metody aktywizacji dostosowane do potrzeb różnych grup społecznych oraz do specyfiki obszarów geograficznych, na których rozwój gospodarki społecznej przyczyni się do przywrócenia ich atrakcyjności z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy i dostępności usług, w tym usług socjalnych. Wsparcie otrzymały także projekty koncentrujące się na podnoszeniu kwalifikacji personelu w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami społecznymi. Projekty mogły ponadto obejmować działania zmierzające do dostępu przedsiębiorstw społecznych do kapitału inwestycyjnego.

²²⁶ *Ibidem*, s. 74.

²²⁷ *Ibidem*, s. 76.

²²⁸ „Temat D: Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy”.

²²⁹ O możliwym wpływie realizacji przez organizacje pozarządowe projektów z „tematu D” na kulturę organizacyjną trzeciego sektora – por.: A. Rymsza, *Bariera rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce w świetle kultury organizacyjnej III sektora*, [w:] P. Frączak, A. Lenarczyk, A. Sienicka, J.J. Wygnański, *Raport otwarcia projektu: W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006.

Różne rodzaje przedsięwzięć mogły być (i zazwyczaj były) łączone w ramach jednego projektu.

Program EQUAL w istocie propagował kulturę organizacyjną i postawy przedsiębiorcze, najpierw w instytucjach bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektów tej Inicjatywy Wspólnotowej, a następnie w ich szerszym otoczeniu. Fundusze z programu EQUAL umożliwiły uruchamianie modelowych przedsiębiorstw społecznych, tworzenie i wzmacnianie ich infrastruktury, a także – w ramach trzeciego etapu projektu (tak zwanego działania 3.) – miały za zadanie wspomóc implementację wypracowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych do głównego nurtu polityki (*mainstreaming*)²³⁰.

Wśród założeń programu, które niewątpliwie wpłynęły na tworzenie się jego komercyjnej kultury organizacyjnej, należy wymienić obowiązek międzysektorowej współpracy (obejmującej zazwyczaj także współpracę z biznesem) czy możliwość wykorzystywania funduszy projektowych na zatrudnienie w przedsiębiorstwach społecznych specjalistów z doświadczeniem biznesowym. W ramach programu organizowano również liczne szkolenia służące podniesieniu umiejętności zarządczych pracowników organizacji trzeciego sektora. Płace personelu organizacji zatrudnianego przy projektach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL okazywały się także zazwyczaj wyższe niż średnie zarobki personelu w tych organizacjach. Praca przy tych projektach w wielu organizacjach była więc zajęciem intratnym, ale niezwiązanym z ponoszeniem przez organizację ryzyka ekonomicznego. W ramach projektów można było testować innowacyjne rozwiązania i podejmować działalność na rynku bez ryzyka pociągania zarządzających do jakiegokolwiek odpowiedzialności w wypadku poniesienia biznesowej porażki²³¹.

²³⁰ Niestety, podczas trwania Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL niewiele udało się zrobić w tym zakresie. Opracowywanie pewnych rozwiązań, na przykład ustawy o przedsiębiorstwach społecznych, w pierwszym kwartale 2013 roku nadal pozostawało na etapie prac (prac nad drugim projektem ustawy).

²³¹ Z tych samych względów warto się zastanowić, czy zasady Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL nie oddalały inicjatyw projektowych od logiki działalności gospodarczej na tyle, że nie miały one możliwości zakorzenić się na rynku. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL miała być – i w dużym stopniu była – eksperymentem do testowania innowacyjnych pomysłów. Każdy eksperyment jest jednak sytuacją sztuczną, pomijającą wiele uwarunkowań naturalnie występujących w środowisku. Prawdziwą przedsiębiorczością nie jest bowiem tworzenie przedsiębiorstw społecznych za unijne dotacje, ale umiejętność i chęć podejmowania w ramach solidarności z wykluczonymi prawdziwego ryzyka ekonomicznego związanego z zainwestowaniem własnego kapitału. Dlatego, chociaż Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL miała służyć testowaniu innowacji i wywołaniu rozwiązań możliwych do replikacji, to „prawo” do poniesienia przez społecznego przedsiębiorcę fiaska (na koszt europejskiego podatnika) niekoniecznie skłaniało do przemyślanych inwestycji. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL była więc zorientowana na wspieranie postaw przedsiębiorczych oraz budowanie podstaw prawnoorganizacyjnych i kultury organizacyjnej przychylniej przedsiębiorczości społecznej, ale współtworzyła kulturę aktywności na rynku odległą w wielu wymiarach od przedsiębiorczości, na zasadzie ogólnego wspierania za publiczne środki oddolnych inicjatyw. Z drugiej strony, gdyby warunkiem uczestnictwa był wkład własny czy odpowiedzialność za powodzenie projektu, bardzo dużo instytucji trzeciego sektora prawdopodobnie zrezygnowałoby z udziału lub realizowało projekty bezpieczne, nie zaś innowacyjne. Dlatego Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL – choć nie we wszystkich wymiarach – przyczyniła się jednak do częściowej komercjalizacji polskiego sektora pozarządowego.

Programem kontynuującym po zakończeniu realizacji Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL wspieranie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, zwłaszcza przez działania w sferze ekonomii społecznej, jest realizowany w latach 2007–2013 Program Operacyjny Kapitał Ludzki, finansowany w 85% z Europejskiego Funduszu Społecznego i w 15% z krajowych środków publicznych. Wsparciu ekonomii społecznej służą głównie dwa jego priorytety – I: *Zatrudnienie i integracja społeczna* (realizowany przez partnerstwa na skalę ogólnopolską) i VII: *Promocja integracji społecznej* (projekty regionalne). Organizacje pozarządowe mogą być projektodawcami w ramach dwóch z trzech działań tego priorytetu. Wzmocnieniu sektora ekonomii społecznej służy szczególnie Działanie 7.2: *Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej*, którego celem jest poprawa dostępu do zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i rozwijanie sektora ekonomii społecznej.

Ponadto w 2011 roku po raz pierwszy pojawił się w Programie Operacyjnym Fundusz Inicjatyw Obywatelskich nowy Priorytet IV: *Wspieranie rozwoju polskiego modelu ekonomii społecznej*²³².

Zatrudnianie płatnego personelu – liczba osób pobierających wynagrodzenie za pracę w organizacjach pozarządowych

Przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego (a jednocześnie jego governmentalizacji) niewątpliwie jest także zwiększanie się liczby osób pobierających wynagrodzenie za pracę w organizacjach pozarządowych. Zatrudnienie w organizacjach pozarządowych w Polsce wzrasta – w 1994 i 1995 roku liczba osób pobierających wynagrodzenie za pracę w organizacjach była szacowana na niecałe 67 tysięcy, w 2004 roku wynosiła już blisko 120 tysięcy²³³, a w 2006 roku spadła do 115 tysięcy²³⁴. W 2008 roku płatną pracę (niezależnie od formy zatrudnienia i wymiaru czasu pracy) wykonywało około 142 tysiące osób²³⁵, w 2010 roku w polskim sektorze pozarządowym pracowało już 191 tysięcy osób²³⁶. W przeliczeniu na pełne etaty zatrudnienie wynosiło odpowiednio: około 64 tysiące pełnych etatów w 2006 roku, 72 tysiące w 2008 roku i 104 tysiące w 2010 roku²³⁷. Mieliśmy więc do

²³² Więcej informacji o programach i prawie dotyczącym przedsiębiorczości społecznej – por. T. Schimanek, *Prawo przedsiębiorczości społecznej w 2011 roku*, „Trzeci Sektor” 2012, nr 27.

²³³ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 27; A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora w Polsce – kilka faktów z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 3 września 2009 roku, s. 2 – <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/459472.html> [dostęp: grudzień 2009 roku].

²³⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 60.

²³⁵ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 44, 50.

²³⁶ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 60.

²³⁷ *Ibidem*.

czynienia z olbrzymim (prawie dwukrotnym) wzrostem poziomu zatrudnienia w ciągu zaledwie czterech lat.

Należy przy tym zaznaczyć, że wzrost zatrudnienia nie dotyczy w jednakowym stopniu czy nawet proporcjonalnie wszystkich organizacji. Wzrost liczby pracowników można było zaobserwować zwłaszcza w organizacjach młodych, działających na skalę międzynarodową, a także stosunkowo często w organizacjach zajmujących się pomocą społeczną i prawem (w tym prawami człowieka). Warto zaznaczyć, że 13% organizacji badanych w 2010 roku planowało zwiększyć liczbę płatnych pracowników w ciągu najbliższego roku (szczególnie organizacje młode, prowadzące działalność na rynku pracy, zaangażowane na rzecz rozwoju lokalnego, udzielające wsparcia dla organizacji i inicjatyw społecznych)²³⁸. Dodajmy ponadto, że w latach 2004–2008 w największym stopniu rozbudowały swoje zasoby kadrowe największe organizacje²³⁹, co jest przejawem postępującego rozwarstwienia sektora (o czym niżej).

Wzrost zatrudnienia płatnego w trzecim sektorze nie dotyczy wszystkich organizacji, co pokazują zmiany odsetka organizacji w ogóle zatrudniających pracowników. W 2004 roku płatny personel (bez względu na formę zatrudnienia) miało na stałe 33% organizacji²⁴⁰, w 2006 roku – 26% organizacji, w 2008 roku – 29%, a w 2010 roku – 24%²⁴¹. Ponadto wiele organizacji korzysta z płatnej pracy również na zasadzie jednorazowych umów-zleceń lub o umów dzieło. Wliczając takie umowy, w 2008 roku prawie 43% organizacji miało płatnych pracowników²⁴², a w 2010 roku – 44%²⁴³.

Uzyskiwanie przychodów

Przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce – rozumianej jako odchodzenie od działalności opartej na społecznym zaangażowaniu założycieli, członków i wolontariuszy – jest obserwowana poprawa sytuacji ekonomicznej sektora. Kurczy się bowiem grupa organizacji najbiedniejszych, obywateli się w swoich działaniach niemal bez środków finansowych²⁴⁴. W 2009 roku przeciętny budżet organizacji był dwukrotnie większy niż w 2005 roku²⁴⁵. Od 2003 roku zmniejszyła się również grupa organizacji najbiedniejszych, dysponujących kwotą nie wyższą niż 1 tysiąc

²³⁸ *Ibidem*, s. 165.

²³⁹ *Ibidem*, s. 46.

²⁴⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 45.

²⁴¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 57.

²⁴² Na podstawie danych z: *ibidem*, s. 44.

²⁴³ *Ibidem*, s. 55, 57.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 165.

²⁴⁵ *Ibidem*.

złotych rocznie: w 2003 roku organizacje takie stanowiły 22% ogółu stowarzyszeń i fundacji, sześć lat później – już o pięć punktów procentowych mniej (17%)²⁴⁶. Wciąż jednak w 2009 roku co dziesiąta organizacja pozarządowa nie zanotowała żadnych przychodów²⁴⁷.

Liczba wolontariuszy

Wzrost zatrudnienia płatnego w trzecim sektorze może się wiązać ze spadkiem społecznego zaangażowania Polaków na rzecz organizacji pozarządowych. Spadek aktywności obywatelskiej²⁴⁸ to w pewnym sensie druga strona procesu komercjalizacji. Dostępne dane nie pokazują jednak jednoznacznej tendencji w tym zakresie²⁴⁹. W 2001 roku w pracę wolontariacką angażowało się 10% Polaków, później odsetek ten wzrastał, aby osiągnąć szczytowe 23,2% w 2005 roku, po czym do 2008 roku byliśmy świadkami spadku liczby wolontariuszy działających w organizacjach pozarządowych: w 2006 roku 21,9% Polaków angażowało się w działalność organizacji pozarządowych, w 2007 roku – 13,2%, a w 2008 roku – już tylko 11,3%²⁵⁰. W 2010 roku ponownie jednak – do 16% – wzrósł odsetek Polaków deklarujących, że nieodpłatnie poświęcają swój czas lub swoją pracę na rzecz jakiejś organizacji społecznych²⁵¹. Od 2006 roku coraz więcej organizacji deklaruje współpracę z wolontariuszami: w 2006 roku taką współpracę deklarowało 40% organizacji, w 2008 roku – 44%²⁵², a w 2010 roku już połowa polskich organizacji współpracowała z wolontariuszami zewnętrznymi²⁵³.

Można się jednak zastanawiać, w jakiej mierze rosnące zaangażowanie Polaków w wolontariat łączy się z upowszechnianiem postaw altruistycznych w społeczeństwie, w jakim zaś stopniu jest konsekwencją niekorzystnych zmian na rynku pracy związanych z trudniejszym dostępem do pracy płatnej, zwłaszcza ludzi młodych kończących edukację. W takiej sytuacji wolontariat staje się bowiem instytucją wprowadzania na rynek pracy, rodza-

²⁴⁶ *Ibidem*, s. 65.

²⁴⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 64; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 65.

²⁴⁸ Por. CBOS, *Spółeczeństwo Obywatelskie 1998–2008*, „Opinie i Diagnozy”, nr 8 (za: A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 3).

²⁴⁹ Możemy mieć tutaj także do czynienia z pewną niewiarygodnością danych czy artefaktem metodologicznym, gdy na pomiar może mieć istotny wpływ moment przeprowadzania badań. Na przykład jeśli badania są przeprowadzane po głośnych wydarzeniach charytatywnych (jak coroczna Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy), to więcej Polaków zadeklaruje swoje wsparcie dla działalności organizacji pozarządowej (opinia Piotra Glińskiego).

²⁵⁰ A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 2–3.

²⁵¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 54, przyp. 3. Zaznaczmy jednak, że na wyniki pomiarów uzyskiwane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w kolejnych latach miały wpływ pewne zmiany w sposobie definiowania wolontariatu.

²⁵² *Ibidem*, s. 54.

²⁵³ *Ibidem*, s. 52.

jem stażu zawodowego. W sytuacji kryzysu ekonomicznego organizacje poszukują oszczędności także w wydatkach płacowych i angażują wolontariuszy jako tanią siłę roboczą. W wymiarze tej ostatniej hipotezy jest znamienne, że – według dostępnych danych – im organizacja jest bogatsza, tym częściej współpracuje z wolontariuszami²⁵⁴.

Współpraca, ale także konkurencja organizacji pozarządowych z biznesem

Dane charakteryzujące współpracę organizacji z biznesem²⁵⁵ pokazują dość dużą nieregularność kontaktów i brak czytelnych tendencji rozwojowych. W 2004 roku 69,5% organizacji współpracowało z biznesem, w 2006 roku – 59,8%, w 2008 roku – 62,1%²⁵⁶, a w 2010 roku – 53%²⁵⁷. Warto dodać, że za każdym razem częste, regularne kontakty z firmami deklarowało jedynie około 10% organizacji utrzymujących kontakty z biznesem. Zanotowany wzrost współpracy między 2006 a 2008 rokiem to prawdopodobnie wynik licznych akcji i programów zachęcających oba środowiska do współdziałania – organizacje namawiano do dywersyfikacji źródeł przychodów między innymi przez dodatkowe punkty w procedurach konkursowych i grantowych za realizację projektów w partnerstwie z biznesem, firmy reagowały zaś na upowszechnianie idei społecznie odpowiedzialnego biznesu. Okresy spadku zainteresowania współpracą z biznesem można wiązać ze wzrostem zainteresowania współpracą i kontaktami z administracją publiczną i pozyskiwaniem środków publicznych (o czym niżej). Spadek współpracy po 2008 roku dodatkowo można wiązać z kryzysem ekonomicznym, który wymusza cięcia kosztów w prywatnych firmach.

Można jednak zaryzykować tezę o rozluźnianiu się kontaktów między sektorem pozarządowym a biznesem w Polsce, czemu towarzyszy zmniejszenie odsetka organizacji finansujących swoje działania przynajmniej częściowo z darowizn od firm i instytucji prywatnych²⁵⁸. Jednocześnie coraz więcej organizacji konkuruje z prywatnymi firmami o przetargi i kontrakty na otwartym rynku, do czego często mają prawo.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 54.

²⁵⁵ Prezentowane w raportach Stowarzyszenia Klon/Jawor dane na temat współpracy organizacji z biznesem czy kontaktów z przedsiębiorcami mają charakter ogólny i nie pozwalają na określenie, na czym dokładnie polega ta współpraca czy na czym dokładnie polegają te kontakty.

²⁵⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 60, 62; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 95.

²⁵⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 121.

²⁵⁸ *Ibidem*.

Profesjonalizacja

Zjawiskiem ściśle związanym z komercjalizacją jest profesjonalizacja trzeciego sektora, który to termin – w przeciwieństwie do komercjalizacji – ma zabarwienie jednoznacznie pozytywne i jest wiązany z rozwojem jakościowym działań pozarządowych. Profesjonalizacja ma jednak wiele wymiarów, o profesjonalizacji sektora pozarządowego możemy więc mówić w różnych, niekoniecznie tylko pozytywnych wymiarach²⁵⁹.

Jednym ze znaczeń profesjonalizacji jest przeciwieństwo amatorstwa (ale nie amatorszczyzny). Profesjonalizacja organizacji pozarządowych oznaczałaby więc profesjonalizację kadry, czyli tendencję do powierzania kierowania działaniami organizacji profesjonalistom – osobom merytorycznie kompetentnym w dziedzinach aktywności statutowej – lub na zarządzaniu jako takim, kosztem społecznego zaangażowania członków czy wolontariatu „chętnych rąk”. Sytuacja taka prowadziłaby do zmiany kultury pracy w organizacjach – ograniczeniu roli entuzjastów, społeczników angażujących się z pobudek ideowych „po godzinach”, i wzroście znaczenia osób traktujących aktywność w organizacji i na jej rzecz jako pracę zarobkową. Tak rozumiana profesjonalizacja to zastępowanie „działania” (społecznego lub obywatelskiego) przez „pracę” jako zatrudnienie.

I rzeczywiście, porównując osoby aktywne w organizacjach pozarządowych na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku drugiej dekady XXI wieku, można dostrzec ogromną różnicę²⁶⁰. Co prawda nadal wiele nowych organizacji jest zakładanych przez osoby zaangażowane ideowo, na przykład przez rodziców niepełnosprawnych dzieci, ale coraz więcej organizacji zatrudnia płatnych pracowników²⁶¹. I choć wciąż w dużej części

²⁵⁹ Ciekawą propozycję rozumienia profesjonalizmu organizacyjnego przedstawił Piotr Gliński (P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce...*). Pomijając kwestie profesjonalizmu branżowo-specjalistycznego (obszaru działania organizacji), wyróżnił on trzy typy profesjonalizmu organizacyjnego. I tak, w wąskim rozumieniu profesjonalizm organizacji, jego zdaniem, to umiejętność posługiwania się technikami zwiększającymi sprawność, skuteczność i efektywność działań (na przykład umiejętność korzystania z Internetu czy pisanie wniosków grantowych). W szerszym rozumieniu profesjonalizm dodatkowo oznacza realizację zasad przejrzystości i „rozliczalności” organizacji, umiejętność sprawnego projektowania i realizacji całości zadań organizacji: wyznaczania celów, planowania strategicznego, ewaluacji działań. Najszerszy typ profesjonalizmu – profesjonalizm etosowo-kulturowy – obejmuje dodatkowo między innymi zasady etyczne i samoregulacyjne trzeciego sektora, otwartość na nowe rozwiązania, aktywne kształtowanie kultury sektora, jego misji, ducha wspólnoty. Piotr Gliński zaznacza przy tym, że Polskie organizacje pozarządowe charakteryzuje profesjonalizm selektywny (por. *ibidem*, s. 69–72). Moje uwagi o profesjonalizacji sektora pozarządowego obejmują dwa pierwsze z trzech typów wyróżnionych przez Piotra Glińskiego i dodatkowo specjalizację branżową.

²⁶⁰ Por. wywiad Dariusza Mieczysława Mola ze Zbigniewem Wejcmianem *Od entuzjazmu do profesjonalizacji* – <http://www.legislacion.pl/index.php/komentarze/2-komentarze/74-od-entuzjazmu-do-profesjonalizacji> [dostęp: październik 2011 roku].

²⁶¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 55–62.

pracownicy organizacji są zaangażowani w ich działalność w pewnym sensie „dodatkowo” – społecznie (wynagrodzenia w trzecim sektorze są niższe niż w administracji i biznesie, ponadto nie na wszystkie prowadzone działania organizacje zdobywają odpowiednie zabezpieczenie finansowe²⁶²), to jednak coraz częściej traktują ją jako zwykłą pracę zawodową, której specyfika polega nie na łączeniu pracy zarobkowej z zaangażowaniem społecznym, ale na zakresie obowiązków znacznie wykraczającym poza formalnie przydzielone stanowisko pracy.

Profesjonalizacja to również niewątpliwie dążenie do osiągania coraz większego *know-how*, nabywanie umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu (sic!), pogłębianie wiedzy i umiejętności związanych z prowadzeniem danej działalności czy danej organizacji. I rzeczywiście, na rynku jest coraz więcej szkoleń przeznaczonych dla pracowników organizacji pozarządowych, pozwalających im zdobywać oraz poszerzać wiedzę i umiejętności potrzebne w pracy w ich organizacji czy we współpracy z innymi podmiotami.

Polskie organizacje korzystają z dostępnych szkoleń – związanych zarówno z ogólnymi aspektami funkcjonowania organizacji, jak i ze specyfiką dziedzin, w jakich działają. W 2004 roku pracownicy 57% badanych organizacji uczestniczyli w jakiś szkoleniach²⁶³, w 2006 roku odsetek ten wynosił 38%²⁶⁴, a w 2008 i w 2010 roku – około 42%²⁶⁵. Przedstawiciele organizacji pytani o to, na co ich organizacje przeznaczyłyby wolne środki, wymieniają między innymi „podniesienie kwalifikacji pracowników”. Cel ten wskazało około 24% badanych organizacji w 2004 roku, 29% w 2006 roku²⁶⁶, około 26% w 2008 roku i 22% w 2010 roku²⁶⁷. Rozwijanie wiedzy pracowników w dziedzinie, w której działa organizacja, to druga pod względem częstości wymieniana przez organizacje potrzeba szkoleniowa. W 2010 roku wskazywało ją 35% organizacji (a wraz ze wskazaniem warunkowymi – „po pozyskaniu funduszy” – 57% organizacji). Co czwarty badany dostrzega potrzeby szkolenia personelu w zakresie zagadnień formalnoprawnych (25%), finansów i zarządzania organizacją (25%) oraz budowania wizerunku, promocji i mediów (24%)²⁶⁸.

²⁶² *Ibidem*, s. 136–137.

²⁶³ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2004, s. 36.

²⁶⁴ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 64.

²⁶⁵ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 140.

²⁶⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 65.

²⁶⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 149. Należy zaznaczyć, że w każdej edycji badania organizacje mogły wskazać do trzech obszarów.

²⁶⁸ *Ibidem*, s. 152.

Wśród pracowników trzeciego sektora coraz więcej jest osób wykształconych w konkretnych dziedzinach, którymi zajmują się organizacje. Zatrudnianie takiego personelu to warunek formalny stawiany przez wielu grantodawców lub ważne kryterium wpływające na decyzję o przyznaniu dotacji. Na polskich uczelniach przybywa także programów i specjalizacji z zakresu zarządzania organizacją pozarządową. Coraz więcej organizacji aplikuje o uznawane za „skomplikowane” i „trudne do rozliczenia” środki unijne.

Same organizacje coraz lepiej oceniają własne kompetencje i swoją skuteczność²⁶⁹. Między 2006 a 2010 rokiem poprawiła się samoocena badanych przedstawicieli organizacji, dotycząca między innymi takich wymiarów, jak jakość świadczonych usług, kompetencje osób pracujących w organizacji, jakość zarządzania finansami w organizacji, zdolność organizacji do konkutowania z innymi podmiotami, wpływ organizacji na rozwiązywanie ważnych problemów lokalnych²⁷⁰.

Profesjonalizacja to niewątpliwie także wykorzystywanie nowych mediów, form komunikacji i technologii. Badania jednoznacznie pokazują, że wraz z upowszechnieniem się Internetu w polskim społeczeństwie rośnie skala jego wykorzystania w trzecim sektorze²⁷¹. Coraz więcej organizacji ma w swojej siedzibie komputery, dostęp do sieci, coraz więcej organizacji ma swoją stronę internetową i coraz częściej wykorzystuje Internet do promocji swoich działań²⁷².

Profesjonalizacja oznacza ponadto wykonywanie przez specjalistów administracyjnych czynności związanych z bieżącym funkcjonowaniem organizacji. Do takich działań należy prowadzenie księgowości. W coraz większej liczbie organizacji za rozliczenia odpowiadają osoby z odpowiednimi kwalifikacjami. W 2006 roku 30% organizacji deklarowało, że księgowość prowadzi u nich osoba nieposiadająca formalnych uprawnień do zajmowania się rachunkowością²⁷³, w 2008 roku takich organizacji było o pięć punktów procentowych mniej (25%)²⁷⁴, a w 2010 roku było ich już tylko 21%²⁷⁵. W 2010 roku 34% organizacji twierdziło, że zatrudnia księgowych z uprawnieniami²⁷⁶; w 2006 roku odsetek był znacznie niższy i wynosił 20%²⁷⁷). Wraz

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 154–155, 167.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 155.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 143.

²⁷² *Ibidem*, s. 143–145.

²⁷³ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 48.

²⁷⁴ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 45, 109.

²⁷⁵ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 137.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 48.

z profesjonalizacją księgowości wzrasta również odsetek organizacji, które trzymają pieniądze w banku, nie zaś w gotówce²⁷⁸. Przede wszystkim jednak wzrasta odsetek organizacji w ogóle prowadzących księgowość²⁷⁹. W 2010 roku wyniósł on 88%, czyli o dwa punkty procentowe więcej niż w 2008 roku i o sześć punktów procentowych więcej niż w 2006 roku²⁸⁰. Brak księgowości dotyczy obecnie przede wszystkim organizacji o najmniejszych przychodach, z kolei wśród tych organizacji, których budżet przekracza 10 tysięcy złotych, zdarza się to już bardzo rzadko (3%)²⁸¹.

Elementem profesjonalnego działania (typowym dla podmiotów sektora biznesu) jest planowanie strategiczne, obejmujące między innymi tworzenie planów działania w perspektywie średnio- i długookresowej. Zarówno w 2008, jak i 2010 roku 30% badanych polskich organizacji deklarowało podejmowanie takich działań. Coraz więcej organizacji ma wśród personelu osoby, które odpowiadają za pisanie wniosków o granty, coraz częściej także są stosowane typowo biznesowe rozwiązania, polegające na tym, że organizacje pewne aspekty swojej działalności pozamerytorycznej, jak wspomniane pisanie wniosków czy usługi księgowe, zlecają na zewnątrz.

Orientacja na efektywność działań to kolejny element kultury komercyjnej w organizacjach pozarządowych. Profesjonalne organizacje również odpowiednio rozliczają wydatkowane środki i prowadzą ewaluację efektywności swoich programów. W 2010 roku 18% organizacji przeprowadzało ewaluację swoich programów i działań²⁸², w 2008 roku – prawie 22%²⁸³. Są to zresztą czynności coraz częściej wymagane przez grantodawców.

Należy jednak zaznaczyć, że profesjonalizacja polskiego trzeciego sektora to – niestety – profesjonalizacja przede wszystkim w wymiarze zarządzania (ludźmi, projektami, finansami), w znacznie mniejszym stopniu profesjonalizacja działań merytorycznych. Dlatego właśnie profesjonalizacja jest omawiana w wymiarze komercjalizacji sektora i odchodzenia od wypełniania głównych jego funkcji.

²⁷⁸ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 136, 138; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 110.

²⁷⁹ Należy zaznaczyć, że zarówno w 2006 i w 2008, jak i w 2010 roku grupa organizacji nieprowadzących księgowości była większa niż grupa organizacji nieodnotowujących przychodów. Por. M. Gumkowska, J. Herbst: *Podstawowe fakty...* 2006, s. 48; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 109, J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 137.

²⁸⁰ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 167.

²⁸¹ *Ibidem*, s. 137.

²⁸² *Ibidem*, s. 141.

²⁸³ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 107.

Kultura komercyjna

Obserwacja funkcjonowania polskiego trzeciego sektora w ostatnich latach pozwala dostrzec rozwój kultury komercyjnej, na którą składają się, oprócz omówionej już profesjonalizacji, wzrost znaczenia promocji organizacji (promocja to drugi pod względem częstości wskazań – 31% – cel wydatkowania ewentualnych dodatkowych, „wolnych” środków, w wypadku organizacji warszawskich – aż 42%²⁸⁴), identyfikowanie nisz rynkowych czy używanie żargonu komercyjnego w codziennej komunikacji wewnątrzorganizacyjnej. Można więc mówić nie tylko o komercjalizacji działalności organizacji pozarządowych, ale także szerzej – o upowszechnianiu się kultury komercyjnej w organizacjach. Dotyczy to zwłaszcza dużych organizacji realizujących projekty unijne.

Elementy komercjalizującej się kultury w polskim trzecim sektorze dostrzegł i opisał Piotr Gliński we wspomnianej już książce *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce*²⁸⁵. Wyróżnił on dziesięć stylów działania organizacji pozarządowych w Polsce i odpowiadające im typy organizacji, a wśród nich tak zwane organizacje trzeciosektorowe i organizacje o stylu biznesowym. Pierwsze z nich to organizacje powstałe po 1989 roku, przede wszystkim dzięki wsparciu zagranicznemu, zwłaszcza amerykańskiego sektora *non profit* (wsparcie finansowe i wsparcie w formie wizyt studyjnych i szkoleń), które przyczyniło się do przyjęcia przez korzystające z niego polskie organizacje wielu elementów komercyjnej kultury amerykańskich organizacji. Drugie to organizacje, których głównym celem jest generowanie – pośrednio lub bezpośrednio – finansowych profitów dla osób związanych z organizacją.

Za element kultury komercyjnej polskiego sektora pozarządowego można uznać nadmierną koncentrację na finansach. To prawda, że fundusze są niezbędne do prowadzenia wielu działań statutowych, ale organizacje skuteczność jakichkolwiek działań uzależniają niemal wyłącznie od funduszy. Nawet organizacje dysponujące największymi budżetami (rzędu dziesiątek czy setek tysięcy złotych rocznie, czasem jeszcze wyższymi) wskazują najczęściej potrzebę szkoleń z zakresu pozyskiwania funduszy²⁸⁶. Zaplecze materialne jest uznawane za przyczynę wszystkich sukcesów i porażek, znacznie mniejszą wagę przykładają zaś do rozwoju i zarządzania zespołem²⁸⁷. Tylko 13% badanych organizacji chciałoby

²⁸⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 151.

²⁸⁵ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce...*

²⁸⁶ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 151.

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 14, 15.

uczestniczyć w szkoleniach dotyczących zarządzania ludźmi, również 13% – w szkoleniach dotyczących umiejętności interpersonalnych, a aż 57% – w szkoleniach z zakresu pozyskiwania funduszy²⁸⁸. Kondycja finansowa przekłada się także bezpośrednio na wyższe zadowolenie organizacji z własnego funkcjonowania. Od 2002 roku, od kiedy sukcesywnie rosła wielkość funduszy publicznych przekazywanych organizacjom pozarządowym (wyjątkiem był jedynie 2010 rok, kiedy zmalała skala środków rządowych przekazanych organizacjom) i obiektywnie poprawiały się warunki materialne organizacji, rósł odsetek działaczy organizacji uznających, że sytuacja ich funkcjonowania się poprawia. W 2002 roku zaledwie 17% organizacji twierdziło, że warunki w ostatnim roku były lepsze niż w latach poprzednich, w 2010 roku odpowiedni odsetek wyniósł już 30%²⁸⁹.

Rywalizacja a skłonność do współpracy wewnątrz sektora

Nietrudno zauważyć rosnącą rywalizację organizacji o różnego rodzaju środki. Są to środki rozdzielane w ramach różnych konkursów a także – od 2004 roku – w ramach tak zwanego mechanizmu jednego procentu (w ramach którego polscy obywatele rozliczający się z fiskusem mogą przekazać wybranej organizacji pożytku publicznego 1% należnego podatku). Organizacje podejmują z roku na rok coraz bardziej rzucające się w oczy kampanie reklamowe, w których namawiają do przekazania im jednoprocentowych alokacji. Rośnie stopniowo ogólna wielkość pozyskiwanych alokacji, zwiększa się również liczba obdarowanych organizacji. W 2005 roku przychody z tego mechanizmu uzyskało 6% organizacji pożytku publicznego, w 2007 roku – 13%, a w 2009 roku – już 17% organizacji²⁹⁰.

Słabnie jednak współpraca i wzajemna pomoc między organizacjami. Rośnie liczba kontaktów sporadycznych i niezobowiązujących, zapewne dzięki upowszechnianiu nowych mediów. Mimo istnienia tych nowych, znacznie tańszych form komunikacji, w 2010 roku nadal ponad jedna piąta organizacji nie podtrzymywała żadnych relacji z innymi organizacjami, utrzymywanie regularnych kontaktów z innymi organizacjami w 2010 roku zadeklarowało tylko 18% polskich stowarzyszeń i fundacji – tyle samo, ile cztery lata wcześniej, i nawet nieco mniej niż dwa lata wcześniej²⁹¹.

²⁸⁸ *Ibidem*, s. 152.

²⁸⁹ *Ibidem*, s. 157.

²⁹⁰ *Ibidem*, s. 76.

²⁹¹ *Ibidem*, s. 132.

W latach 2004–2008 stopniowo malał odsetek organizacji należących do różnego rodzaju branżowych, regionalnych lub ogólnokrajowych federacji, porozumień i związków. W 2008 roku 27,5% organizacji należało do takich porozumień²⁹², o sześć i pół punktu procentowego mniej niż w 2006 roku²⁹³ i o 8,5% mniej niż w 2004 roku²⁹⁴. W 2010 roku 30% organizacji deklarowało przynależność do formalnych zrzeszeń²⁹⁵, czyli nieco więcej niż w 2008 roku, choć wciąż znacznie mniej niż w 2006 i 2004 roku. Warto zaznaczyć, że są w tej kwestii różnice między organizacjami działającymi na różnych polach. Najczęściej współpracują organizacje zajmujące się sportem, turystyką czy hobby (aż 40%), znacznie rzadziej zaś organizacje zajmujące się ochroną zdrowia (28%), usługami socjalnymi i pomocą społeczną (23%), edukacją i wychowaniem (18%)²⁹⁶.

Uważny czytelnik może się zastanowić, dlaczego za przejaw komercjalizacji sektora pozarządowego jest uznawane zarówno łączenie się amerykańskich organizacji – wzorem biznesowych konsorcjów – w większe struktury, jak i niechęć polskich organizacji do przynależności do federacji, porozumień i związków. Niespójność jest tylko pozorna, istnieje bowiem istotna różnica między przynależnością do porozumień a fuzjami czy (przywoływanym poniżej) rozszerzaniem zasięgu działalności. Podczas gdy w Stanach Zjednoczonych celem łączenia się organizacji jest możliwość świadczenia usług po niższych kosztach jednostkowych dzięki efektowi skali, w Polsce występowanie z porozumień to raczej skutek mniejszej skłonności do współpracy. Świadczy o tym także to, że w Polsce wiele porozumień ma charakter rzeczniczy i nie jest związana ze scalaniem infrastruktury wsparcia.

Dziedziny działalności

Za przejaw komercjalizacji polskiego sektora pozarządowego można także, moim zdaniem, uznać spadek odsetka organizacji wskazujących usługi socjalne i pomoc społeczną jako podstawowe pole swojej działalności. Są to bowiem w dużej mierze usługi dla najbiedniejszych, na których nie można lub jest najtrudniej „zarobić”. Działania w zakresie usług socjalnych i pomocy społecznej najczęściej polegają na wspieraniu osób niepeł-

²⁹² *Podstawowe fakty o sektorze pozarządowym* (2008), Stowarzyszenie Klon/Jawor, s. 6 – <http://civopedia.ngo.pl/x/327345;jsessionid=4E990B37577F3C5E74A53E47F2B0C9C1> [dostęp: grudzień 2009 roku]. Por. także: <http://wiadomosci.ngo.pl/x/362510> [dostęp: październik 2011 roku].

²⁹³ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 6.

²⁹⁴ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 25.

²⁹⁵ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 133.

²⁹⁶ *Ibidem*.

nosprawnych, chorych, rodzin znajdujących się w trudniej sytuacji materialnej, wielodzietnych albo niewydolnych wychowawczo, osób ubogich, starszych czy uzależnionych²⁹⁷. W latach 2004–2008 organizacje zajmujące się jako głównym obszarem usługami socjalnymi i pomocą społeczną stanowiły 10–11% sektora, w 2010 roku – 7%. Spadek zaangażowania sektora w świadczenie usług socjalnych i pomocy społecznej pokazują również dane informujące o wszystkich, niekoniecznie najważniejszych, polach działalności. Odsetek organizacji wskazujących tę dziedzinę wśród swoich działań wynosił 27% w 2004 roku, 21% w 2006 roku, 22% w 2008 roku i już tylko 17% w 2010 roku²⁹⁸.

Jednocześnie rośnie znaczenie organizacji zajmujących się (głównie lub pobocznie) edukacją i wychowaniem, w tym szkoleniami, które są usługami szczególnie ekonomicznie intratnymi – ze względu na dostępność środków publicznych na cele edukacyjno-szkoleniowe. W 2004 i 2006 roku działania takie prowadziło 10% aktywnych stowarzyszeń i fundacji, w 2008 roku – 13%, w 2010 roku – już 15%²⁹⁹. W latach 2008–2010 wzrósł również znacznie – z 37% do 47% – odsetek organizacji zajmujących się edukacją i wychowaniem jako dodatkowymi dziedzinami działalności statutowej. Warto zaznaczyć, że w 2004 roku odsetek ten wynosił 44%, ale w 2006 roku – tylko 36%³⁰⁰.

Od 2004 roku maleje odsetek organizacji działających na takich polach, jak rzecznictwo i doradztwo prawne, prawa człowieka, działalność polityczna, czyli w dziedzinach typowo niekomercyjnych. Odsetek organizacji działających na tych wszystkich polach (czyli procent wskazań łącznie na którekolwiek z tych pól) wynosił 11% w 2004 roku, 7% w 2006 roku, 8% w 2008 roku i 6% w 2010 roku³⁰¹. Symptomaticomem komercjalizacji (i governmentalizacji) sektora pozarządowego jest zwłaszcza słabnące zainteresowanie udziału organizacji angażowaniem się w działalność rzeczniczą. Badania³⁰² jednoznacznie wskazują stopniowy spadek odsetka organizacji zajmujących się rzecznictwem. W latach 2002–2004 średnio 41,6% organizacji zajmowało się reprezentowaniem i rzecznictwem interesów swoich członków i podopiecznych. W 2006 roku odsetek organizacji zajmujących się tą działalnością był znacznie niższy (31,1%), podobnie jak w 2008 roku (30,7%)³⁰³,

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 33.

²⁹⁸ *Ibidem*, s. 30.

²⁹⁹ *Ibidem*, s. 30, 31.

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 31.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 34.

³⁰³ *Ibidem*, s. 33.

w 2010 roku osiągnął zaś poziom jedynie 26%. Między 2004 a 2006 rokiem spadł także znacznie – z 28,1% do 19,5% – odsetek organizacji wskazujących rzecznicтво jako jedną z trzech najważniejszych form swoich działań. W 2008 roku odsetek był podobny i wynosił 21,2 %³⁰⁴ (w badaniu z 2010 roku pytanie nie zostało ponowione).

Według przywoływanych raportów, między 2004 a 2010 rokiem spadł również znacznie odsetek organizacji uczestniczących w debatach (względnie sporach) z administracją publiczną różnych szczebli, na przykład organizujących konsultacje społeczne, kampanie, protesty i wysyłanie petycji lub uczestniczących w nich. W 2004 roku taką działalność deklarowało 32,9% badanych organizacji, w 2006 roku – 24,1%, a w 2008 i 2010 roku – około 22%³⁰⁵. Między 2004 a 2008 rokiem spadł także odsetek organizacji wskazujących te formy działań jako jedną z trzech najważniejszych form prowadzonych przez siebie działań. Wartości procentowe wynosiły odpowiednio: 11,5% w 2004 roku, 9% w 2006 roku i 8,4% w 2008 roku³⁰⁶ (w badaniu z 2010 roku odpowiednie pytanie nie zostało ponowione).

Między 2004 a 2008 rokiem spadł ponadto odsetek organizacji angażujących się w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających badanie w rzecznicтво, działania lobbingowe, wpływanie na zmiany o charakterze systemowym, obejmujące na przykład prace na rzecz zmiany prawa. W 2004 roku w taką działalność angażowało się 11,8% badanych organizacji, w 2006 roku – 9%, a w 2008 roku – 7,7%³⁰⁷. W raporcie z 2008 roku odnotowano zmniejszenie się odsetka organizacji wymieniających ten rodzaj działalności jako jedną z trzech najważniejszych form swoich działań. W 2004 roku wynosił on 4,1%, w 2006 roku – 2,7%, a w 2008 roku – 2,4%³⁰⁸ (w 2010 roku odpowiednie pytanie nie zostało ponowione). Nieco dziwi więc, że – we dług danych sondażowych zgromadzonych w 2010 roku³⁰⁹ – w rzecznicтво, działania lobbingowe i wpływanie na zmiany o charakterze systemowym było zaangażowanych 14% organizacji³¹⁰, a więc prawie dwukrotnie i o sześć punktów procentowych więcej niż dwa lata wcześniej. (Jednocześnie, jak już wspomniano, raport z badań w 2010 roku nie podaje – jak to było w raportach z lat poprzednich – odsetka organizacji wskazujących

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ *Ibidem*, s. 33; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 38.

³⁰⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 33.

³⁰⁷ *Ibidem*, s. 34.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010.

³¹⁰ *Ibidem*, s. 38.

rzecznictwo jako jeden z głównych obszarów swojej działalności, trudno więc wyciągać tutaj jednoznaczne wnioski³¹¹.)

Zasięg działalności

W Polsce nie obserwujemy (jeszcze?) zjawiska łączenia się organizacji w większe struktury w celu pozyskiwania kontraktów publicznych na świadczenie usług dla ludności. Rośnie jednak odsetek stowarzyszeń i fundacji ogólnopolskich. Organizacje wolą tworzyć własne oddziały niż współpracować z organizacjami z innych terenów lub choćby na wszelki wypadek deklarować prowadzenie działań na skalę ogólnopolską. W 2006 roku prowadzenie działań w wymiarze ogólnopolskim deklarowało 28% organizacji, w 2008 roku – 33%, w 2010 roku – 36%³¹².

³¹¹ Można jednak wyróżnić kilka możliwych przyczyn takich rezultatów badań. Po pierwsze, nieścisłości w wynikach badań dotyczących zaangażowania organizacji w działania rzecznicze mogą wynikać z pewnej – budzącej wątpliwości metodologicznej – nierozłączności kategorii działań rzeczniczych. Przypomnijmy, że autorzy badań dzielą działania o charakterze rzeczniczym na trzy kategorie: (1) reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych (klientów) organizacji, (2) uczestniczenie w debatach (względnie sporach) z administracją publiczną różnych szczebli, na przykład organizowanie konsultacji społecznych, petycji, kampanii czy protestów i uczestniczenie w nich, (3) rzecznictwo, działania lobbingsowe, wpływanie na zmiany o charakterze systemowym, na przykład prace na rzecz zmiany prawa. Jeśli więc organizacja (podam przykład organizacji, w której pracuję), działając na rzecz osób z autyzmem, konsultuje akt prawny dotyczący rehabilitacji osób z autyzmem, bierze ona udział w konsultacjach społecznych, chcąc wpłynąć na zmianę prawa, i czyni to, reprezentując interesy swoich podopiecznych. Przedstawianie tych kategorii w różnych miejscach zbiorczych tabel i wykresów (co może sugerować, że występowały one w różnych miejscach także w kwestionariuszach ankietowych) sprzyja zaliczaniu tych samych działań wskazywanych przez respondentów badanych organizacji do różnych kategorii czy – ogólnie – sugerowanie niejednorodnych wyborów różnych respondentów. Deklarowany wzrost zaangażowania w rzecznictwo i działania lobbingsowe można więc tłumaczyć tym, że respondenci mogli zaliczać do kategorii zbiorczej „rzecznictwo, działania lobbingsowe” udział w konsultacjach społecznych programów współpracy, co – ze względu na obligatoryjność przeprowadzania takich konsultacji przez samorządy – jest z roku na rok coraz częstsze. Jednocześnie – ze względu na słabnące więzi organizacyjne (co analizuję w innym miejscu niniejszej pracy) – respondenci mogli nie zaliczać takich działań do kategorii „reprezentowanie interesów członków”. Jak pokazały badania, o kilka punktów procentowych zmalał w 2010 roku odsetek organizacji deklarujących zaangażowanie w takie działania (co prawda nie wiadomo, dlaczego respondenci mieliby mylić kategorie akurat w 2010 roku, niemniej warto zwrócić uwagę na nierozłączność kategorii odpowiedzi, mogącą w pewien sposób wpłynąć na wyniki badań). Po drugie, należy pamiętać, że nie znamy wartości nominalnych, czyli liczby organizacji zaangażowanych w dany rok, a jedynie względne wartości procentowe, co oznacza, że niższy odsetek organizacji zaangażowanych w działania rzecznicze w 2006 i 2008 roku może równie dobrze oznaczać nie tyle mniejszą liczbę organizacji zaangażowanych w takie działania, ile przyrost organizacji zaangażowanych w inne działania. Wreszcie, po trzecie, należy pamiętać, że w badaniach reprezentatywnych wielkość próby i inne elementy metodologiczne mogą generować pewien błąd statystyczny, zwiększający w stosunku do rzeczywistości różnice wyników między 2008 a 2010 rokiem. Odsetek organizacji zaangażowanych w działalność rzeczniczą mógł więc wzrosnąć (spadł bowiem udział środków publicznych w zasobach sektora i organizacje mogły domagać się systemowych zmian na rzecz powtórnego zwiększania wsparcia publicznego), ale nie w takim stopniu, jak by to wskazywały wyniki badań.

³¹² J. Herbst, J. Przewoźcka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 44, 165.

Jednocześnie między 2006 a 2008 rokiem³¹³ zmalał odsetek organizacji deklarujących działania na rzecz najbliższego sąsiedztwa (spadek z 33,4% w 2006 roku do 25,7% w 2008 roku) i gminy lub powiatu (z 54,3% do 49,7%) oraz województwa lub regionu (z 39,6% do 32,7%)³¹⁴. Przy czym od 2008 roku rośnie odsetek Polaków uznających, że wpływ organizacji jest niewielki na poziomie ogólnokrajowym, z kolei od 2006 roku wzrasta odsetek Polaków uważających, że organizacje społeczne rozwiązują ważne problemy społeczne na poziomie sąsiedztwa³¹⁵. Należy jednak dodać, że między 2006 a 2010 rokiem nie zmienił się odsetek organizacji działających wyłącznie na rzecz najbliższego sąsiedztwa lub organizacji, których obszar działań jest nie większy niż gmina (powiat)³¹⁶.

Rozwarstwienie sektora

Przejawem komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce jest także, wspomniane już, pogłębianie się finansowego rozwarstwienia wewnątrz tego sektora, czyli luki finansowej między dużymi (i bogatymi) a małymi (i biedniejszymi) organizacjami. Jest to typowy skutek uboczny urynkowienia systemu usług, w którym „pieniądz robi pieniądz”, brak wolnego kapitału obrotowego blokuje zaś możliwości działania i dostęp do wielu zasobów. Od 2003 roku (z tendencją malejącą w ostatnich latach) w Polsce następuje utrwalanie się przepaści między niemal całym sektorem pozarządowym i wąską grupą największych jego organizacji. I tak: w 2003 roku 10% organizacji o najwyższych przychodach akumulowało łącznie około 83% wszystkich środków zasilających sektor pozarządowy, w 2005 roku taka „oligarchiczna akumulacja” obejmowała już prawie 87% środków i na takim poziomie wskaźnik ten pozostał w kolejnych dwóch edycjach badania (dane finansowe za 2007 i 2009 rok)³¹⁷. Z kolei według danych z innych badań, w 2008 i 2010 roku 5% organizacji kumulowało około 70–80% ogółu przychodów całego polskiego sektora pozarządowego³¹⁸. Badania pokazują także, że rozwarstwienie sektora pod względem zasobów finansowych od kilku lat się pogłębia. Najbogatsze organizacje bogacą się najszybciej. W 2005 roku

³¹³ Raport z badania z 2010 roku nie podaje porównawczych danych na ten temat.

³¹⁴ M. Gumkowska, J. Herbst, *Polski III sektor*, odcinek 9: *Coraz częściej ogólnopolskie, ale niezrzeszone*, s. 30 – <http://dzialaj.ngo.pl/x/444108> [dostęp: grudzień 2009 roku]; M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 60, 62; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 40.

³¹⁵ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 163.

³¹⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 60, 62; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 40; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 44.

³¹⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 73, 165–166.

³¹⁸ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 37; M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 56; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 72.

5% najbogatszych organizacji dysponowało rocznymi przychodami przekraczającymi 700 tysięcy złotych, z kolei w 2007 roku było to już ponad 1,3 miliona złotych³¹⁹.

Ujawniają się, co dość oczywiste, istotne różnice między zamożnością organizacji działających w mieście i na wsi (na niekorzyść tych ostatnich). Rosną jednak również dysproporcje wewnątrz grupy organizacji działających w dużych miastach, rozpiętość rozkładu przychodów organizacji pozarządowych w dużych miastach jest zaś znacznie większa niż w małych społecznościach³²⁰. Pogłębiają się ponadto dysproporcje ilościowe między poszczególnymi regionami pod względem liczby zarejestrowanych organizacji³²¹.

Podobnie jak w wypadku przychodów organizacji, duże rozwarstwienie dotyczy także wynagrodzeń pracowników organizacji³²² czy poziomu zatrudnienia. Jak już było wspomniane, organizacje o największej liczbie pracowników najbardziej zwiększają zatrudnienie³²³, ale wiele organizacji niemających płatnych pracowników nadal nie może sobie pozwolić na ich zatrudnienie.

Więzi z lokalną społecznością i z członkami organizacji

Przejawem i skutkiem procesu komercjalizacji jest słabnięcie więzi organizacji z lokalnymi społecznościami i ze swoimi członkami. I rzeczywiście, choć w 2010 roku wciąż aż około 67% organizacji deklarowało kontakty z przedstawicielami lokalnej społeczności „częste lub co pewien czas”³²⁴, to w 2008 roku odsetek organizacji deklaruujących takie kontakty wynosił 71%³²⁵, a w 2006 roku – nawet 85%³²⁶. Można argumentować, że 67% to wciąż dużo, ale, po pierwsze, wyraźna jest tendencja spadkowa, po drugie, skoro kontakty ze społecznością lokalną oznaczają kontakty z klientami lub podopiecznymi (a także z partnerami instytucjonalnymi z najbliższego sąsiedztwa)³²⁷, to zbiorcze 67% nie stanowi wysokiego poziomu. Wydaje się bowiem, że organizacje powinny istnieć w dużej mierze właśnie po to, aby pomagać czy służyć w pierwszej kolejności mieszkańcom obszaru, na jakim działają. Przy okazji warto zaznaczyć, że konsekwencją spadku liczby członków są zazwyczaj niższe przychody organizacji

³¹⁹ A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 2.

³²⁰ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 72.

³²¹ *Ibidem*, s. 164.

³²² *Ibidem*, s. 138.

³²³ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 44, 46.

³²⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 118.

³²⁵ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 8.

³²⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 55.

³²⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 93.

ze składek, skutkujące wzrostem zainteresowania pozyskiwaniem środków „na rynku” i od administracji.

Co więcej, członkostwo niekoniecznie przekłada się na poziom zaangażowania społecznego w działalność organizacji. Z deklaracji przedstawicieli organizacji wynika, że średnio ponad jedna trzecia członków to członkowie „wirtualni” – mimo formalnego członkostwa nie pojawiają się na zebraniach, nie płacą składek i właściwie nie utrzymują kontaktów z organizacją. W 2010 roku tylko w co dziesiątym stowarzyszeniu wszyscy członkowie aktywnie włączali się w życie organizacji³²⁸. W 2008 roku w przeciętnym stowarzyszeniu jedynie niecała połowa (48%) członków włączała się aktywnie w życie swojej organizacji – śledziła działania i aktywnie w nich uczestniczyła, a co trzeci członek (32%) był całkowicie bierny – nie uczestniczył nawet w walnych zgromadzeniach, nie płacił składek ani nie utrzymywał kontaktu z organizacją³²⁹. W tym samym 2008 roku tylko 16% ogólnej bazy członkowskiej polskich stowarzyszeń aktywnie włączało się w życie organizacji, poświęcało im swój czas i uczestniczyło w ich pracach. Odsetek członków biernych pozostawał na podobnym poziomie co w przeciętnej organizacji, czyli 33%³³⁰. W 2010 roku nadal jedna trzecia członków stowarzyszeń była całkowicie bierna i nie uczestniczyła w działaniach swoich organizacji³³¹.

Różnice w danych dotyczących zaangażowania członków w przeciętnym stowarzyszeniu i „uśrednionego” zaangażowania w populacji ogółu członków polskich stowarzyszeń wynikają przede wszystkim ze zdecydowanie mniejszej aktywności członków w dużych, masowych organizacjach, w których członkostwo jest często statusem jedynie formalnym. Członkowie takich organizacji w znacznym stopniu współtworzą wspomnianą ogólnopolską bazę członkowską ruchu stowarzyszeniowego, ale takie stowarzyszenia nie dominują pod względem liczebności w tym ruchu. Innymi słowy, wydaje się, że istnieje następująca prawidłowość: im więcej członków zrzesza stowarzyszenie, tym mniejsza ich część aktywnie włącza się w jego działania³³².

Dodajmy, że (niski) poziom zaangażowania świadczy nie tylko o aktywności społecznej członków, ale także o błędach w zarządzaniu organizacjami, polegających na niewystarczającym mobilizowaniu członków przez władze organizacji³³³. Członkostwo w organizacjach i praca społeczna na ich rzecz, traktowane często jako podstawowe wyznaczniki aktywności obywa-

³²⁸ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 47.

³²⁹ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 55.

³³⁰ *Ibidem*, s. 56.

³³¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 11.

³³² *Ibidem*, s. 56.

³³³ *Ibidem*, s. 48.

telskiej, nie muszą być miernikami trafnymi i w pełni wiarygodnymi w tym zakresie³³⁴. Jednym z powodów bierności członków są niewystarczające wysiłki zarządów czy stałego personelu organizacji w uaktywnianiu członków, w kontaktowaniu się z nimi, w zapraszaniu na spotkania czy inne wydarzenia organizowane przez stowarzyszenia³³⁵. To zaś jest wynikiem istnienia zarówno komercjalizacji, jak i governmentalizacji trzeciego sektora, czyli przywiązywania większej wagi do pozyskania funduszy i wykorzystania personelu płatnego. Dane pokazują więc, że samo członkostwo w organizacjach, traktowane często jako wyznacznik aktywności obywatelskiej, nie musi jej wcale oznaczać³³⁶.

Innym niepokojącym sygnałem jest stagnacja w bazie członkowskiej polskich stowarzyszeń. Choć z ponad połowy organizacji w ciągu dwóch lat poprzedzających badania w 2010 roku nikt się nie wypisał, to jednak w ponad jednej trzeciej organizacji w tym okresie nie pojawiła się żadna nowa osoba³³⁷. Innymi słowy, zarządzający stowarzyszeniami niespecjalnie dbają o pozyskiwanie nowych członków.

Relacje organizacji z podmiotami publicznymi oparte na świadczeniu zleconych usług

Za przejaw komercjalizacji można także uznać relacje organizacji z podmiotami publicznymi, które po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPP) często opierają się na finansowych relacjach „zleceńodawca (podmiot publiczny) – wykonawca (organizacja pozarządowa)” albo nawet się do nich ograniczają. Współpraca obejmująca inne, pozafinansowe aspekty, uregulowane w ustawie z 2003 roku, jest często zaniedbywana lub podporządkowywana wymiarowi finansowemu. W ten sposób państwo nie tylko uzależnia od siebie organizacje pozarządowe, ale także popycha je na ścieżkę komercjalizacji.

Zaznaczmy jednak, że to popychanie jest słabsze niż w wypadku Stanów Zjednoczonych, gdyż UDPP – choć dopuszcza stosowanie procedur przetargowych – preferuje konkursy ofert, z których są wyłączone podmioty komercyjne. W ten sposób państwo wzmacnia konkurencję między organizacjami usługodawczymi, ale w pewnej mierze „zwalnia je” z konkurowania z podmiotami komercyjnymi, a to właśnie ta ostatnia rywalizacja najmocniej otwiera organizacje pozarządowe na przejmowanie wzorów kultury komercyjnej.

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*, s. 57.

³³⁶ *Ibidem*, s. 48.

³³⁷ *Ibidem*.

4.1.2. Przyczyny i możliwe konsekwencje komercjalizacji polskiego sektora pozarządowego

Jak starałam się pokazać, komercjalizacja sektora pozarządowego w Polsce nie obejmuje wszystkich aspektów podobnego procesu zachodzącego w Stanach Zjednoczonych we wszystkich typowych dla tego zjawiska wymiarach. Niemniej jednak wejście części polskich organizacji na tę ścieżkę rozwoju (czy jednak na pewno rozwoju?) jest faktem.

Przyczyny komercjalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych i w Polsce są bardzo podobne. Najważniejsze z nich to: dominacja zasad rynkowych w kontaktach na linii „organizacje – grantodawcy, donatorzy, sponsorzy, agencje zlecające zadania”, konieczność rywalizacji o środki finansowe (między organizacjami i w pewnym zakresie – większym w Stanach Zjednoczonych, mniejszym w Polsce – między organizacjami i przedsiębiorstwami), zainteresowanie organizacji już nawet nie pozyskiwaniem jak największej ilości środków na działania statutowe, ale dążeniem do akumulacji zasobów i wypracowywaniem nadwyżek finansowych, a także profesjonalizacja, rozumiana jako przejmowanie wzorów zachowań i sposobów funkcjonowania typowych dla świata biznesu.

Trudności finansowe organizacji, społeczeństwo „na dorobku”, słabo rozwinięta kultura filantropii

Wśród przyczyn specyficznych dla Polski, które popchnęły organizacje w stronę działalności ekonomicznej, należy przede wszystkim wymienić trudności finansowe i niski poziom akumulacji zasobów. Choć w ostatnich latach wzrosły przychody większości organizacji³³⁸, to wciąż większość stowarzyszeń i fundacji w Polsce ma poważne bieżące problemy finansowe. Niewystarczające środki finansowe i trudności w zdobywaniu funduszy niezbędnych do prowadzenia działań statutowych oraz troska o zachowanie płynności finansowej od lat są uważane przez działaczy większości organizacji pozarządowych za ich największy problem³³⁹. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2010 roku aż 75% przedstawicieli badanych organizacji twierdziło, że ich podmioty nie dysponują żadnymi rezerwami finansowymi. Tym, które takie środki mają do dyspozycji, przy zachowaniu ciągłości działań wystarczyłyby one średnio na jedenaście miesięcy, przy czym połowie z nich środki skończyłyby się już po maksymalnie sześciu miesiącach³⁴⁰.

³³⁸ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 63.

³³⁹ *Ibidem*, s. 120, choć odsetek organizacji, które w danym roku odpowiedziały, że dany problem był „zdecydowanie odczuwalny” lub „raczej odczuwalny”, zmniejszył się z 77,3% w 2004 roku do 61,4% w 2008 roku.

³⁴⁰ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 113–114.

Podczas gdy większość organizacji amerykańskich podejmuje działalność komercyjną w celu zwiększenia (zdobytej już) stabilności finansowej – traktując ją jako element strategii częściowego uniezależnienia się od sponsorów i projektów czy ogólnego zwiększenia dywersyfikacji przychodów – dla większości organizacji w Polsce podobna orientacja jest strategią „na przetrwanie”. Problemy finansowe mają w Polsce przede wszystkim niewielkie organizacje lokalne. Wspomniana pogłębiająca się luka finansowa między małymi organizacjami, których aktywność opiera się na zaangażowaniu społeczników i członków, a organizacjami dużymi, sprofesjonalizowanymi, dysponującymi płatnym personelem, to skutek wejścia na drogę komercjalizacji i governmentalizacji w stadium niedostatecznego poziomu akumulacji tradycyjnych środków prywatnych: darowizn, składek członkowskich czy dotacji. Organizacje takie, wchodząc we współpracę finansową, zwiększają obroty, ale niekoniecznie poprawiają swoją sytuację finansową. Realizacja projektów finansowanych ze środków publicznych, zwłaszcza unijnych, oznacza bowiem konieczność wnoszenia wkładu własnego lub ponoszenia wydatków i czekania na zwrot kosztów (jeśli zostaną uznane za kwalifikowane). Małe organizacje nie mają takich środków i w ogóle wypadają z systemu współpracy, tracąc szansę na dofinansowanie.

Do trudnej sytuacji finansowej wielu organizacji pozarządowych w Polsce przyczyniło się także dość nagłe zamknięcie wielu zachodnich (głównie amerykańskich) programów pomocowych ukierunkowanych na budowanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego w okresie transformacji ustrojowej. Było to wsparcie „przyjazne” dla organizacji – środki były rozliczane na prostych, zdroworozsądkowych zasadach, z możliwością elastycznego zarządzania nimi. Przystawienie się na skomplikowane i mocno sformalizowane procedury obowiązujące w unijnych programach operacyjnych okazało się dla wielu organizacji poważną przeszkodą.

Na ścieżkę komercjalizacji mogło także „popchnąć” polskie organizacje dziedzictwo komunizmu, związane z szybkim wypaleniem się stosunkowo niewielu aktywnych społeczników i przerwana tradycja zaangażowania wolontariackiego, dobroczynności i prywatnej filantropii.

Istotną okolicznością sprzyjającą komercjalizacji (i governmentalizacji) sektora pozarządowego w Polsce może być również to, że polski sektor rozwija się w społeczeństwie znacznie biedniejszym, w pokomunistycznej fazie pierwotnej akumulacji kapitału i wspomnianej niskiej kulturze filantropii, co dodatkowo zmusza polskie organizacje do ciągłego szukania nowych źródeł finansowania działań statutowych. Chociaż ponad jedna trzecia organizacji w 2010 roku deklarowała (podobnie jak w poprzednich latach) korzystanie z darowizn od osób fizycznych, podobnie ponad jedna trzecia organi-

zacji (także poziom utrwalony) korzystała z darowizn od instytucji i firm, to przychody z tych źródeł od lat stanowią jedynie między 8% a 12% ogółu przychodów całego sektora³⁴¹. Składki członkowskie, mimo że korzysta z nich od lat około 60% organizacji, stanowią zaś jedynie między 5% a 7% przychodów sektora³⁴².

Odpłatna działalność statutowa – rozwiązanie specyficzne dla Polski

Ustawodawca, określając w pierwszych latach transformacji ustrojowej ramy prawne dla funkcjonowania organizacji pozarządowych, był świadom ograniczonych możliwości pozyskiwania przez nie pieniędzy od prywatnych darczyńców, dlatego umożliwił stowarzyszeniom i fundacjom prowadzenie działalności gospodarczej na liberalnych zasadach. Stowarzyszenia od 1989 roku mogą prowadzić działalność gospodarczą jako działalność uzupełniająca bez konieczności wpisywania jej do statutu, z kolei fundacje – od 1984 roku, z obowiązkiem wpisu do statutu.

Uchwalona w 2003 roku UDPP³⁴³ jednym i drugim podmiotom (a także innym podmiotom trzeciego sektora) umożliwiła dodatkowo prowadzenie odpłatnej działalności statutowej – bez możliwości wypracowywania w ten sposób nadwyżki finansowej oraz przy zachowaniu określonego pułapu wynagrodzeń kadry organizacji prowadzącej taką działalność. Co więcej, nowelizacja UDPP z 2010 roku³⁴⁴ znacznie podwyższyła maksymalny pułap wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego (z półtorakrotności do trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw). Przekroczenie tego progu oznacza, że statutowa działalność odpłatna staje się działalnością gospodarczą także wówczas, gdy organizacja nie osiąga w ten sposób nadwyżki finansowej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła ponadto tryb konkursu ofert specjalnie do organizacji trzeciego sektora na odpłatne wykonywanie zleconych zadań publicznych w formule odpłatnej działalności statutowej, dopuszczając także stosowanie innego trybu – otwartych przetargów publicznych na zadania realizowane w formule działalności gospodarczej (w której organizacje konkurują z prywatnymi firmami). Warto zaznaczyć, że wspomniana nowelizacja UDPP z 2010 roku rozszerzyła zakres zadań publicznych, które mogą być zlecane organizacjom pozarządowym, między innymi o usługi z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej

³⁴¹ *Ibidem*, s. 76, 91.

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873.

³⁴⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146 (nowelizacja weszła w życie w marcu 2010 roku).

osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Świadczenie tych właśnie usług silnie wiąże organizacje pozarządowe z rynkiem pracy, także wówczas, gdy same nie tworzą nowych miejsc pracy dla osób słabszych i nie podejmują działalności gospodarczej.

Tak więc ustawodawca stworzył w 2003 roku zachęty i mechanizmy sprzyjające podejmowaniu przez organizacje działalności ekonomicznej, której wykonywanie powoduje komercjalizację samych organizacji pozarządowych.

Mechanizm jednego procentu i ograniczenie ulg podatkowych z tytułu darowizn

Ustawa z 2003 roku wprowadziła mechanizm jednego procentu, umożliwiający obywatelom przekazywanie 1% swoich należności podatkowych na rzecz wybranych organizacji o statusie organizacji pożytku publicznego. Jest to nowe źródło finansowania działalności pozarządowej, co samo w sobie jest rozwiązaniem korzystnym. Niestety, ma ono przynajmniej dwa skutki uboczne. Mechanizm ten spowodował rywalizację między organizacjami pożytku publicznego, a więc umacnianie się kultury komercyjnej w środowisku pozarządowym. Objawia się ona prowadzeniem przez zainteresowane organizacje z roku na rok coraz bardziej profesjonalnych i zorientowanych rynkowo kampanii reklamowych. Przede wszystkim jednak wprowadzenie mechanizmu jednego procentu spowodowało, zdaniem wielu ekspertów – przynajmniej okresowo – spadek darowizn dla organizacji pozarządowych, wielu obywateli uznało bowiem przekazywanie 1% podatku za formę darowizny³⁴⁵.

Odnotowany spadek darowizn od osób fizycznych nie jest tylko skutkiem sposobu legitymizacji mechanizmu jednoprocentowych alokacji. Ustawodawca ograniczył bowiem ulgi podatkowe dla darczyńców organizacji. Chodzi o możliwość odpisywania darowizn od podstawy opodatkowania, przyznaną polskim podatnikom – zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym – wraz z ustanowieniem w latach dziewięćdziesiątych XX wieku nowego systemu podatkowego dochodowego (PIT i CIT). Pułap został określony wówczas na poziomie 10% dochodu w wypadku firm i 10% lub 15% w wypadku osób fizycznych (w zależności od rodzaju wspieranej działalno-

³⁴⁵ Wystąpienie Małdaleny Pękackiej z Forum Darczyńców w Polsce, zatytułowane *Czy mechanizm 1% nauczył nas wspierać działania pożytku publicznego*, wygłoszone na seminarium „Mechanizm 1% jako instrument edukacji obywatelskiej”, zorganizowanym 30 marca 2011 roku w Warszawie przez Instytut Spraw Publicznych, oraz wypowiedzi reprezentantów sektora pozarządowego podczas posiedzeń Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w latach 2011–2012. Por. także: T. Perkowski, *Mechanizm jednego procentu jako „fałszywa filantropia”*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24 (a także inne teksty opublikowane w tym numerze kwartalnika).

ści). W 2004 roku ustawodawca zastąpił limit procentowy dla osób fizycznych limitem kwotowym w wysokości jedynie 350 złotych (osoby prawne nadal mogły odpisywać darowizny do wysokości 10% rocznych dochodów). W 2005 roku przywrócono limit procentowy dla osób fizycznych, ale na niższym poziomie 6%³⁴⁶. Warto również dodać, że osoby prowadzące działalność gospodarczą i rozliczające się według liniowej stawki podatkowej (19%) nie mogą skorzystać z odliczenia od podstawy opodatkowania z tytułu przekazanej darowizny³⁴⁷. W 2006 roku rząd podejmował kolejne próby ograniczania wysokości odliczalnych darowizn, ale zostały one udaremnione przez liczne protesty środowiska pozarządowego. Dla porównania przypomnijmy, że w Stanach Zjednoczonych przy tym samym poziomie odliczalnych darowizn dla firm obywatele mogą odliczyć sobie od podstawy opodatkowania darowizny nieprzekraczające 50% rocznych dochodów. Nie można oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca zaproponował „sprzedaż wiązaną” – przyznał organizacjom pozarządowym mającym status organizacji pożytku publicznego prawo do otrzymywania jednoprocenowych opisów od podatku, w zamian za to znacznie ograniczył odpisy od podstawy opodatkowania z tytułu darowizn dla wszystkich organizacji.

W Polsce kultura wspierania organizacji pozarządowych jest słabo rozwinięta – wciąż dominuje przekonanie, że to państwo jest odpowiedzialne za świadczenie usług socjalnych obywateli i rozwiązywanie problemów społecznych. Badania z 2008 roku pokazały, że większość Polaków jest przekonana, że potrzebującym powinny pomagać w pierwszej kolejności władze publiczne – 82% badanych wymieniało władze lokalne, a 72% – rząd. Tylko 42% respondentów było zdania, że zadaniami tymi powinny zajmować się stowarzyszenia i inne organizacje społeczne³⁴⁸.

Być może postępująca powoli po okresie komunizmu odbudowa kultury dobroczynności przełamie negatywne tendencje, będące prawdopodobnie konsekwencją działań ustawodawcy. W ostatnich latach nieznacznie wzrosła liczba Polaków, którzy przekazali pieniądze lub dary rzeczowe na rzecz

³⁴⁶ Stan prawny na koniec 2012 roku.

³⁴⁷ Przepisy regulujące wspomniane limity darowizn są zawarte w ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.) i w ustawie z dnia 14 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 ze zm.).

³⁴⁸ CBOS, *Komu i jak pomagać. Pomoc społeczna w opinii Polaków*. Komunikat z badań, Warszawa, wrzesień 2008 roku, s. 5 – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_140_08.PDF [dostęp: grudzień 2009 roku]. O pewnej niespójności poglądów Polaków świadczy to, że w 2007 roku połowa obywateli uznała organizacje społeczne za skuteczniejsze w dostarczaniu pomocy od instytucji państwowych, a tylko 9,7% była odwrotnego zdania (M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 27). W 2010 roku przekonanie o wyższej skuteczności organizacji pozarządowych od instytucji administracji publicznej miało już 56% Polaków (J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 68).

organizacji pozarządowych i religijnych (w 2008 roku zrobiło to 28,6% obywateli, w 2007 roku – 25,3%, co zahamowało tendencję spadkową, utrzymującą się w polskiej filantropii od 2005 roku, kiedy odnotowano najwyższy poziom deklarowanego zaangażowania w filantropię – 41,8%). W tym samym 2008 roku ponad 70% Polaków nie wspomogło żadnej organizacji³⁴⁹. Jednocześnie zmniejszył się odsetek darczyńców, którzy przekazali organizacjom powyżej 200 złotych³⁵⁰. Jeśli nawet tendencja spadkowa w poziomie darowizn, wywołana przez ustawodawcę, okaże się jedynie okresowa, można ją uznać za istotny czynnik popychający organizacje pozarządowe w kierunku podejmowania działalności zarobkowej.

Ograniczenia działalności rzeczniczej i jej komercjalizacja

Innym aktem prawnym, który stworzył rozwiązania prawno-organizacyjne, jakie mogły poważnie ograniczyć działalność rzeczniczą, a przez to sprzyjać komercjalizacji sektora pozarządowego, była wprowadzona w 2006 roku ustawa o działalności lobbingsowej w zakresie stanowienia prawa³⁵¹. Ustawa zobowiązała, z jednej strony, podmioty zaangażowane profesjonalnie w lobbining (definiowany bardzo szeroko – jako wszystkie czynności mające na celu wpływanie na tworzone akty prawne, co przy szerokiej interpretacji może obejmować każde spotkanie z urzędnikiem państwowym czy decydentem dotyczące regulacji prawnych) do cotrymiesięcznego płatnego rejestrowania się (pod wysoką karą za łamanie tego obowiązku), z drugiej zaś strony, zobowiązała urzędników państwowych do zgłaszania do swoich przełożonych zaangażowania w taką działalność³⁵². Ponieważ jednak nie zostały wydane żadne szczegółowe interpretacje ustawy ani szczegółowe rozporządzenia wykonawcze, a w samej ustawie nie ma bezpośredniej wzmianki o organizacjach pozarządowych, organizacje wydają się funkcjonować tak, jakby ustawa z 2006 roku ich nie dotyczyła³⁵³.

Niekomercyjnej działalności rzeczniczej organizacji zagrażały również kolejne propozycje rządu premiera Donalda Tuska w kadencji 2007–2011 w zakresie projektowanej nowej ustawy o lobbingu. Zostały one wcześniej omówione³⁵⁴. Jeśli zaprezentowane wówczas opinii publicznej założenia weszłyby w życie, to działalność rzecznicza organizacji z całą pewnością zostałaby

³⁴⁹ A. Soboń-Smyk, *Polak filantrop*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 13 stycznia 2009 roku, s. 1–2 – <http://dzialaj.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/426758.html> [dostęp: czerwiec 2011 roku].

³⁵⁰ *Ibidem*, s. 1.

³⁵¹ Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

³⁵² Art. 2.1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414).

³⁵³ Por. A. Rymsza, *Organizacje pozarządowe a lobbining...*, s. 47.

³⁵⁴ Szerzej na s. 60.

ograniczona, gdyż założenia nie tylko zniechęcały do wielu działań, ale także bezpośrednio pozbawiały organizacje prawa do udziału w komisjach, w których tworzy się prawo i politykę społeczną, czy do organizowania spotkań, na których mogłyby prezentować swoje stanowiska w różnych sprawach.

W niniejszej książce prezentuję pogląd, że spadek zaangażowania w działalność rzeczniczą i koncentrację na bezpośrednim świadczeniu usług konkretnym beneficjentom można uznać za przejawy komercjalizacji sektora. Dodajmy jednak, że projektowane rozwiązania, ograniczając rzecznictwo prowadzone w formule działań społecznych, popychają organizacje do korzystania ze wsparcia profesjonalnych lobbystów, a więc kupowania komercyjnych usług na rynku (inna sprawa, że stać na takie zakupy byłoby tylko nieliczne organizacje). To zaś samo w sobie byłoby przejawem komercjalizacji sektora.

Wsparcie dla przedsiębiorczości społecznej jako czynnik sprzyjający komercjalizacji organizacji pozarządowych

Niektóre programy publiczne wprost zachęcały organizacje do podejmowania działalności ekonomicznej, w tym działalności komercyjnej. Wśród nich na uwagę zasługuje przede wszystkim europejski Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, który w latach 2004–2008 finansował projekty ukierunkowane na tworzenie przedsiębiorstw społecznych i realizujące inne inicjatywy z zakresu przedsiębiorczości społecznej. Co więcej, program ten przyczynił się do wzrostu współpracy sektora pozarządowego z sektorem biznesu, gdyż wszystkie projekty EQUAL musiały być realizowane w ramach partnerstw międzysektorowych. Zdaniem wielu obserwatorów z sektora biznesu, administracji publicznej, a także samego sektora pozarządowego, relatywnie wysokie zarobki pracowników sektora pozarządowego realizujących projekty EQUAL urynkowały ich podejście do pracy w sektorze. Po zakończeniu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL część pracowników sektora pozarządowego odeszła nawet z tego powodu do sektora biznesu.

W ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL powstało także wiele forów i grup, które postawiły sobie zadanie opracowania w Polsce regulacji prawnych wspierających rozwój ekonomii społecznej. Sformalizowaną formą kontynuacją prac tych grup był powołany przez Prezesa Rady Ministrów w grudniu 2008 roku Zespół do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej³⁵⁵. Do zadań zespołu należało zwłaszcza:

³⁵⁵ Por. <http://www.bezrobocie.org.pl/x/433512>, <http://www.es.pozYTEK.gov.pl/Zespol,2.html> [dostęp: grudzień 2009 roku].

- przygotowanie projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej,
- opracowanie propozycji rozwiązań prawnoinstytucjonalnych w obszarze funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej,
- opracowanie propozycji rozwiązań finansowych w obszarze funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej,
- przygotowanie założeń systemu edukacji w obszarze ekonomii społecznej,
- przygotowanie rekomendacji w obszarze promocji i monitoringu wypracowanych rozwiązań.

Grupa prawna Zespołu do spraw rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej przygotowała projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym, który ma pomóc w rozwoju tego sektora w Polsce. Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych w kwietniu 2011 roku. Na podstawie ich wyników grupa prawna miała przygotować kolejną wersję tego projektu, zamykając prace wspomnianego zespołu w tym zakresie³⁵⁶. Zamiast tego grupa podjęła prace nad nowym projektem. Prace te są kontynuowane (stan na kwiecień 2013 roku).

Wspieranie ekonomii społecznej to wspieranie działalności gospodarczej zorientowanej na cele społeczne, prowadzonej w znacznej mierze przez organizacje pozarządowe (choć nie tylko). Tym samym jest to wspieranie procesu komercjalizacji sektora pozarządowego. Przejawem postępującej komercjalizacji organizacji pozarządowych w Polsce są odnotowane w badaniach z 2010 roku deklaracje przedstawicieli organizacji w zakresie prowadzenia działalności ekonomicznej. I tak, wśród organizacji prowadzących działalność gospodarczą aż połowa (51%) planowała ją rozwinąć, a 41% – utrzymać na podobnym poziomie. Tylko około 2% chciało zmniejszyć jej skalę lub w ogóle ją zakończyć. Plany rozwijania odpłatnej działalności statutowej miało 39% badanych organizacji już ją prowadzących, kolejne 47% spośród nich zamierzało ją utrzymać na dotychczasowym poziomie, a tylko co setny badany przedstawiciel organizacji (1%) deklarował zamiar zamknięcia, zawieszenia lub ograniczenia działalności odpłatnej³⁵⁷.

Przedstawiając symptomy komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce, pisałam, że za element kultury komercyjnej polskiego sektora pozarządowego można uznać nadmierną koncentrację na zdobywaniu funduszy. Badania wskazują, że zjawisko to się pogłębia. Nawet spośród obiektywnie zasobnych organizacji ponad połowa wskazuje, że problemy ze

³⁵⁶ Por. <http://www.pozytek.gov.pl/Aktualnosci,454.html#4201> [dostęp: czerwiec 2011 roku].

³⁵⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 106. Należy pamiętać, że są to tylko deklaracje, inne dane pokazują bowiem, że maleje odsetek organizacji angażujących się w odpłatną działalność statutową i działalność gospodarczą.

zdobywaniem funduszy (lub sprzętu) są „bardzo” lub „raczej” odczuwalne, a częstość wskazań tego problemu nie spada wraz z rosnącymi dochodami organizacji, ale rośnie. Wśród organizacji uzyskujących przychody między 5 tysięcy a 50 tysięcy złotych odsetek organizacji wskazujących tego rodzaju trudność wynosił w 2010 roku niecałe 65%, a wśród organizacji notujących roczne przychody między 50 tysięcy a 100 tysięcy złotych – 71%. Tak więc subiektywna ocena sytuacji nie zawsze odpowiada warunkom obiektywnym, a wraz ze wzrostem skali działań organizacji rosną również ich potrzeby i oczekiwania³⁵⁸. Można to uznać za przejaw rynkowej orientacji organizacji – firmy komercyjne niemal z definicji dążą do rozwoju potencjału i zwiększania obrotów jako strategii zorientowanych na maksymalizację zysku.

Czynniki hamujące komercjalizację

W Polsce występują także czynniki hamujące niektóre elementy komercjalizacji sektora pozarządowego. Programy, które mogą zachęcać do pewnych działań ekonomicznych (jak zakładanie przedsiębiorstw społecznych), jednocześnie zniechęcają do innych. Wiele programów unijnych (w tym wspomniana już Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL) zabraniało pobierania opłat za jakiegokolwiek usługi czy produkty w trakcie realizacji i w ramach realizowanych z ich środków projektów. Do prowadzenia działalności odpłatnej mogą zniechęcać również niektóre przepisy UDPP, zgodnie z którymi prowadzenie nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego wymaga rachunkowego wyodrębnienia obu tych form działalności³⁵⁹. W sytuacji więc, kiedy organizacja chce świadczyć najbiedniejszym usługi bezpłatnie, nie może innym grupom świadczyć tych samych usług za opłatą, gdyż wówczas rachunkowe wyodrębnienie dwóch form działalności jest w praktyce niemożliwe³⁶⁰.

Do pobierania opłat za pewne usługi czy produkty przez większe organizacje pozarządowe mogą ponadto zniechęcać unijne przepisy dotyczące pomocy publicznej³⁶¹. Według tych regulacji, jeśli organizacje pobierające opłaty za usługi, ale korzystające ze środków publicznych (czy to krajowych, czy to unijnych) w ramach tak zwanej pomocy publicznej, przekroczą do-

³⁵⁸ *Ibidem*, s. 148.

³⁵⁹ Art. 10 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁶⁰ Z drugiej strony, jeśliby organizacje w takiej sytuacji wybierały działalność odpłatną, świadczyłyby to o komercjalizacji sektora. Tak więc wpływ tych przepisów nie jest jednoznaczny.

³⁶¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 123, poz. 1291 ze zm. oraz akty wykonawcze). Por. także: <http://www.pomoc-publiczna.com.pl/article.php?id=11> [dostęp: wrzesień 2012 roku].

puszczalny limit wsparcia, zwany *de minimis*³⁶², wynoszący od 1 stycznia 2007 roku 200 tysięcy euro w ciągu trzech lat, będą musiały zwracać pozyskane środki publiczne. To zaś może skłaniać do rezygnacji z pobierania opłat za usługi. Przy czym wcześniej zasada *de minimis* oddziaływała silniej, gdyż do końca 2006 roku limit trzyletniej dopuszczalnej pomocy był dwukrotnie niższy i wynosił 100 tysięcy euro³⁶³.

Istnieje także wciąż silne przekonanie (wśród zarówno organizacji, jak i obywateli), że sektor pozarządowy nie powinien się angażować w działalność komercyjną. U podstaw tej opinii leży pogląd, że to raczej państwo powinno wspierać działalność organizacji, ponieważ pełnią one wiele funkcji należących do obowiązków państwa. To wszystko, zwłaszcza dostępność różnego typu środków publicznych, i to, że większość organizacji woli starać się o środki publiczne niż angażować się w działalność komercyjną, sprawia, że polski sektor pozarządowy jest w rezultacie bardziej podatny na governmentalizację niż komercjalizację. Komercjalizacja organizacji pozarządowych jest więc w Polsce procesem „fragmentarycznym” – nie tylko dlatego, że dotyczy jedynie części organizacji trzeciego sektora, ale także dlatego, że obejmuje zaledwie część aspektów tego procesu.

Niemniej jednak symptomy komercjalizacji w Polsce można zauważyć już w wielu obszarach. Możliwe konsekwencje komercjalizacji sektora pozarządowego wydają się zaś uniwersalne, a więc podobne w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. Różnicująca wydaje się jedynie okoliczność, że w Polsce skutki pobierania przez organizacje opłat za świadczone usługi mogą okazać się dla obywateli dotkliwsze nawet przy ograniczonym zasięgu tego zjawiska, gdyż polskie społeczeństwo jest znacznie biedniejsze niż amerykańskie.

4.1.3. Jak zahamować proces komercjalizacji sektora pozarządowego w Polsce? Postulaty i rekomendacje

Postulaty wobec decydentów

Komercjalizacja sektora pozarządowego w Polsce, tak jak w Stanach Zjednoczonych, nie dotyczy wszystkich organizacji i nie ma tylko negatywnych skutków. Profesjonalizację, wzrost *accountability*, czyli właściwego rozliczania

³⁶² Pomoc *de minimis* – pomoc o niewielkich rozmiarach, niepowodująca naruszenia konkurencji na rynku.

³⁶³ Istniejące przepisy mogą w pewien sposób zachęcać do działalności gospodarczej mniejsze organizacje, które otrzymują mniej środków publicznych. Dla rozpoczynających taką działalność pułap 200 tysięcy euro dozwolonej pomocy publicznej w ciągu trzech lat wydaje się wysoki.

się i społecznej odpowiedzialności za wydatkowanie otrzymywanych funduszy, dążenie do optymalizacji relacji korzyści do kosztów (*cost-effectiveness*) trudno uznać za konsekwencje negatywne. Pewne elementy komercjalizacji – jak wypracowywanie własnych przychodów, zwłaszcza jeśli nie dzieje się to kosztem realizacji podstawowej misji organizacji – mogą zwiększać niezależność organizacji pozarządowych i zmniejszać uzależnienie od środków publicznych³⁶⁴, a tym samym w dłuższej perspektywie czasowej nawet pomagać w realizacji misji. Dlatego wielu działaczy i ekspertów trzeciego sektora namawia innych do podejmowania działań przynoszących organizacjom dochody, pobierania opłat za świadczone usługi i jest zwolennikami tak zwanej ekonomizacji trzeciego sektora³⁶⁵.

Problemem jest jednak to, że elementy procesu komercjalizacji są ze sobą powiązane i mają tendencję do wzajemnego wzmocnienia się. Oznacza to, że aspekty pozytywne tego procesu wywołują również aspekty negatywne. Innymi słowy, skutkiem pozytywnym towarzyszą skutki negatywne. Co więcej, często te drugie są dużo poważniejsze, czyniąc ogólny bilans wyników procesu również negatywnym. Wyszczególnienie negatywnych aspektów komercjalizacji sektora pozarządowego służyło także podkreśleniu, ile i co sektor pozarządowy (przede wszystkim jednak polskie społeczeństwo) może stracić w konsekwencji tego procesu. Doświadczenia amerykańskie pokazują, że wchodząc na ścieżkę komercjalizacji, sektor pozarządowy traci swoją tożsamość i przestaje pełnić wiele ważnych, unikalnych funkcji społecznych. Taka cena za rozwój nie powinna być pomijana w dyskusjach na temat kształtowania prawno-organizacyjnych uwarunkowań rozwoju sektora pozarządowego w Polsce. I choć się wydaje, co będzie podkreślone w ostatnim rozdziale niniejszej książki, że nie można zatrzymać strukturalno-cywilizacyjnej tendencji komercjalizacji sektora pozarządowego, to niewątpliwie można ograniczać jego skalę. Przede wszystkim należy dążyć, jak to tylko możliwe, do ograniczania negatywnych skutków ubocznych. Uświadomienie sobie ich istnienia jest pierwszym krokiem.

Polski ustawodawca i władze wykonawcze powinny korzystać z doświadczeń amerykańskich i tak obmyślać przepisy oraz założenia i priorytety rozmaitych dokumentów programujących, programów operacyjnych i konkursów grantowych, aby wspierać – choćby małymi grantami i dotacjami – także te najbardziej oddolne, społeczne i nieskomercjalizowane inicjatywy: i samopomocowe, i podejmowane na rzecz innych.

³⁶⁴ Por. dyskusję redakcyjną *Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011 [numer specjalny].

³⁶⁵ *Ibidem*.

Postulaty wobec organizacji

Pierwszy postulat wobec organizacji jest bardzo ogólny. Organizacje powinny pamiętać, jaka jest ich główna rola społeczna, za co (i „na co”, czyli w jakim celu) są im przyznawane różne przywileje, ulgi i udogodnienia. Nie ma nic złego w wypracowywaniu dochodu, jeśli nie dzieje się to kosztem misji statutowej i wspierania najbardziej potrzebujących. Można także starać się łączyć cele ekonomiczne i statutowe³⁶⁶. Organizacje zawsze powinny trzymać się swojej misji, a zarządzający nimi nie wybierać działań i projektów jedynie pod kątem korzyści, które mogą przynieść samej organizacji, i mieć świadomość konsekwencji swoich działań i ich wpływu na opinię publiczną³⁶⁷.

Warto ponadto rozwijać pozafinansową współpracę w ramach trzeciego sektora i propagować dobre (niekomercyjne) praktyki. Jest ku temu co najmniej kilka powodów. Przede wszystkim, współpraca w ramach sektora, polegająca między innymi na wymianie informacji i doświadczeń, pomocy materialnej, wspólnym planowaniu i tworzeniu projektów czy wzajemnym wsparciu organizacyjnym, pozwala organizacjom przewyższać ograniczenia związane z brakiem rozwiniętej struktury, niedostatkami finansowymi czy brakiem wykwalifikowanych pracowników i wolontariuszy³⁶⁸ (wymiany barterowe specjalistów). Wewnątrzsektorowa współpraca może więc nie tylko przeciwdziałać angażowaniu się organizacji w działania komercyjne w celu poszukiwania nowych źródeł przychodów, ale także rynkowo zorientowanej współpracy z sektorem komercyjnym w poszukiwaniu specjalistów i szkoleń. Ponadto zaś współpraca przeciwdziała nadmiernej konkurencji – ważnemu elementowi komercjalizacji.

4.2. Governmentalizacja polskiego sektora pozarządowego

4.2.1. Symptomy i konsekwencje governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce

Governmentalizacja sektora pozarządowego to złożony proces, który jest w Polsce coraz bardziej widoczny i – w odróżnieniu od komercjalizacji – obejmuje właściwie wszystkie aspekty rozpoznane w Stanach Zjednoczonych. Niestety, organizacje nierzadko rozszerzają praktyki, standardy i spo-

³⁶⁶ W przywołanej dyskusji (por. *ibidem*) wyróżniono trzy scenariusze ekonomizacji trzeciego sektora.

³⁶⁷ Więcej postulatów wobec decydentów i organizacji, mających na celu wzmacnianie prawdziwej tożsamości sektora pozarządowego w Polsce, znajduje się w części książki kończącej dyskusję o governmentalizacji polskiego sektora pozarządowego.

³⁶⁸ J. Herbst, J. Przewoźcka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 131.

soby działania związane z realizacją publicznych kontraktów (w celach uniformizacji i na zasadzie przyzwyczajenia) na inne pola swojej działalności i przy zarządzaniu wszelkimi projektami i działaniami. Organizacje, uzależniając się od źródeł publicznych, zazwyczaj są również zmuszone ograniczyć inwestowanie we własny rozwój. Brak środków na rozwój instytucjonalny jest dużym problemem organizacji, a typową strategią instytucji publicznych jest kwestionowanie kwalifikowalności tego rodzaju wydatków, gdy są ponoszone ze środków publicznych³⁶⁹.

Kluczowe znaczenie mają tutaj przepisy UDPP, uchwalonej w 2003 roku i istotnie znowelizowanej w 2010 roku. Ustawa ta stworzyła ramy prawno-organizacyjne zarówno dla komercjalizacji, jak i governmentalizacji organizacji pozarządowych. Badania pokazują jednak, że polskie organizacje nad podejmowanie ryzyka ekonomicznego³⁷⁰ związanego z uruchamianiem działalności gospodarczej (tylko 8% organizacji było w 2010 roku zainteresowanych szkoleniami w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, odpłatnej statutowej, a także sprzedaży i marketingu³⁷¹) przedkładają zabieganie o kontrakty na odpłatne wykonywanie zadań publicznych. Innymi słowy, w sytuacji problemów finansowych organizacje zdecydowanie częściej wybierają aplikowanie o środki zewnętrzne (zwłaszcza publiczne) niż samodzielne wypracowywanie dochodów. To pozwala przyjąć, że **governmentalizacja sektora pozarządowego będzie w Polsce przebiegać szybciej niż jego komercjalizacja**. Poniżej zostaną omówione najważniejsze symptomy governmentalizacji, a następnie kluczowe konsekwencje procesu uzależniania się organizacji pozarządowych od państwa.

Rosnący udział środków publicznych w przychodach sektora

Udział środków publicznych w przychodach sektora pozarządowego to główny wskaźnik jego governmentalizacji. W Polsce w ostatnich latach znacznie zwiększył się poziom publicznego dofinansowania działań organizacji. Z roku na rok wzrasta kwota dotacji dla sektora pozarządowego przekazanych przez samorządy³⁷². Jest to pochodna tego, że coraz więcej zadań publicznych jest zlecanych organizacjom przez jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli. Od 2003 roku, kiedy weszły w życie przepisy regulujące współpracę na linii „administracja publiczna – organizacje pozarządowe”, do 2008 roku poziom środków przekazywanych z jednostek samorządu wszystkich szczebli wzrósł (uwzględniając efekt inflacji) o dwie

³⁶⁹ Por. A. Rymsza, *Partnerzy służby publicznej?...*, s. 66.

³⁷⁰ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 135–136.

³⁷¹ *Ibidem*, s. 152–153.

³⁷² *Ibidem*, s. 167.

trzecie, czyli około 67% (nominalnie od 2003 do 2007 roku wzrost o 78%³⁷³). W latach 2003–2009 środki przekazane organizacjom przez samorządy wzrosły prawie dwukrotnie (uwzględniając inflację, realne transfery wzrosły o 96%)³⁷⁴. Zwiększyły się również dotacje dla organizacji przekazywane przez gminy (w 2008 roku były one o 57% wyższe niż w 2003 roku)³⁷⁵. Wzrósł ponadto odsetek gmin przekazujących organizacjom środki: z 68% w 2003 roku do 86% w 2009 roku³⁷⁶.

Od 2005 do 2009 roku znacznie zwiększył się odsetek organizacji pozyskujących środki z jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, samorządów województw). W 2009 i 2007 roku przychody z tego źródła zadeklarowała co druga badana organizacja (51% organizacji w 2009 roku i 50% w 2007 roku)³⁷⁷ – w porównaniu z 43,3% dwa lata wcześniej³⁷⁸, 29% w 1997 roku i 15,7% w 1993 roku³⁷⁹. O coraz większej skali zlecania organizacjom zadań publicznych przez instytucje samorządowe świadczy także to, że w latach 2003–2007 dynamika wzrostu środków transferowanych do organizacji była znacznie wyższa niż ogólny wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego: w latach 2003–2007 wyniósł on nominalnie 59%, a realnie (z uwzględnieniem inflacji) – 48,2%³⁸⁰. Zwiększył się więc udział środków dla organizacji w całej puli wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego³⁸¹.

Między 2007 a 2009 rokiem zwiększył się również procentowy udział środków samorządowych w całości przychodów stowarzyszeń i fundacji – z 12% do 16%³⁸². W 2009 roku środki samorządowe przeważały nad innymi źródłami w ponad 60% organizacji korzystających z tego źródła finansowania swojej działalności, zwłaszcza zaś wśród organizacji działających na terenach wiejskich – dla niemal 90% korzystających z dotacji samorządowych były one zarazem najważniejszym źródłem przychodów³⁸³. Jednocześnie w tym samym okresie spadł z 31% do 22% udział źródeł rządowych (środków pochodzących z ministerstw, agencji rządowych, budżetów wojewodów) w całości przychodów organizacji³⁸⁴. Zwiększał się jednak

³⁷³ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 17.

³⁷⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 127, 166.

³⁷⁵ A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 2.

³⁷⁶ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 166.

³⁷⁷ *Ibidem*, s. 76.

³⁷⁸ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 73.

³⁷⁹ A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 2.

³⁸⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 18.

³⁸¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 166.

³⁸² *Ibidem*, s. 91.

³⁸³ *Ibidem*, s. 12.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 91.

– nieznacznie, ale systematycznie – odsetek organizacji korzystających ze źródeł rządowych. W 2003 roku odsetek takich organizacji wynosił (w zaokrągleniu do pełnych punktów procentowych) 19%, w 2005 roku – 20%, w 2007 roku – 22%, w 2009 roku – 23%³⁸⁵.

Analizując znaczenie całości krajowych źródeł publicznych w budżetach polskich organizacji pozarządowych, warto zauważyć, że wzrost transferów od samorządów nie zrównoważył spadku w 2009 roku poziomu dostępności środków rządowych, co oznaczało (przynajmniej okresowy) koniec obserwowanego od 2003 roku rosnącego znaczenia środków publicznych w finansowaniu statutowych działań organizacji³⁸⁶. Niemniej jednak w 2009 roku krajowe źródła publiczne, czyli rządowe i samorządowe razem wzięte, stanowiły 38% budżetu sektora, i choć jest to mniej niż w 2007 roku (kiedy wynosiły 43%), to wciąż więcej niż w 2003 roku (30%)³⁸⁷.

Traktując governmentalizację sektora jako proces obejmujący także sferę kultury organizacyjnej, równie ważny co udział środków publicznych w zasobach całego sektora jest odsetek organizacji korzystających z takich źródeł. Zarówno odsetek organizacji korzystających ze źródeł samorządowych, jak i odsetek organizacji korzystających ze źródeł rządowych od 2003 roku z niewielkimi wahaniami stale rośnie³⁸⁸.

Między 2007 a 2009 rokiem nieznacznie zmniejszył się udział w sumarycznym budżecie sektora środków pochodzących łącznie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i zagranicznych programów pomocowych (łącznie z 14% do 10%). W 2005 roku udział łączny tych środków w sumarycznym budżecie stowarzyszeń i fundacji wynosił zaledwie 4%³⁸⁹. Wzrost znaczenia funduszy unijnych po pełnej akcesji Polski do Unii Europejskiej jest więc bezsporny. Między 2005 a 2007 rokiem zwiększył się również – dwukrotnie lub nawet ponad dwukrotnie – odsetek organizacji czerpiących przychody ze środków zarówno Unii Europejskiej, jak i pozaunijnych zagranicznych programów pomocowych³⁹⁰. Warto jednak pamiętać, że ze środków tych korzystają głównie organizacje największe – te, których budżety w największym stopniu przekładają się na obraz struktury przychodów sektora pozarządowego jako całości.

³⁸⁵ *Ibidem*, s. 76.

³⁸⁶ *Ibidem*, s. 166.

³⁸⁷ *Ibidem*, s. 91.

³⁸⁸ *Ibidem*, s. 76.

³⁸⁹ *Ibidem*.

³⁹⁰ *Ibidem*. Ze względu na pewne zmiany klasyfikacyjne w badaniach w 2010 roku, dane dotyczące odsetka organizacji korzystających z tych źródeł w 2007 i 2009 roku są nieporównywalne. Por. *ibidem*, przyp. pod tab. 6.

Łącznie przychody pochodzące ze środków administracji centralnej lub środków europejskich sięgnęły w 2009 roku poziomu 32%, czyli stanowiły prawie jedną trzecią ogółu przychodów sektora. To oczywiście znacznie mniej niż w 2007 roku, kiedy środki te stanowiły prawie połowę wszystkich przychodów (45%), ale wciąż znacznie więcej niż w 2003 roku, gdy przychody pochodzące ze środków administracji centralnej lub środków europejskich wynosiły zaledwie około 17%³⁹¹. W 2009 roku środki publiczne stanowiły łącznie ponad 48% przychodów sektora pozarządowego: 22% pochodziło od administracji centralnej, około 10% – z funduszy strukturalnych i zagranicznych programów pomocowych, około 16% – z samorządów³⁹². To mniej niż w 2007 roku, kiedy środki publiczne stanowiły łącznie ponad 56% przychodów sektora pozarządowego (30,5% pochodziło od administracji centralnej, około 14% z funduszy strukturalnych i zagranicznych programów pomocowych, około 12% z samorządów)³⁹³, wciąż jednak jest to prawie połowa przychodów sektora pozarządowego – i nadal więcej niż w 2005 i 2003 roku (odpowiednio 42% i 34%)³⁹⁴.

Spadek udziału środków publicznych w budżecie sektora między 2007 a 2009 rokiem to przede wszystkim skutek obniżenia się skali przychodów ze środków administracji rządowej³⁹⁵, które, z jednej strony, były zmniejszane ze względu na światowy kryzys gospodarczy, z drugiej zaś strony – przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego, powodując zjawisko pewnej „decentralizacji” transferów środków publicznych do organizacji, od państwa do samorządów³⁹⁶. Tym samym wzrosło względne znaczenie środków wypracowanych przez organizacje (na przykład pochodzących z własnej działalności gospodarczej lub odpłatnej – wzrost z 10% do 19%). Spadek udziału środków publicznych w budżecie sektora to również skutek wzrostu przychodów z mechanizmu jednego procentu (choć alokacje trafiają tylko do organizacji pożytku publicznego). W wartościach nominalnych w 2007 roku suma alokacji jednoprocenowych zamknęła się kwotą 105,4 miliona złotych, z kolei w 2009 roku osiągnęła poziom 381,5 miliona złotych³⁹⁷. Alokacje jednoprocenowe stanowiły 1% udziału przychodów sektora w 2005 roku, ale już 5% w 2009 roku³⁹⁸. Zmiany w rozkładzie procentowym są związane ze wzrostem odsetka organizacji

³⁹¹ *Ibidem*, s. 91.

³⁹² *Ibidem*.

³⁹³ *Ibidem*, s. 81.

³⁹⁴ *Ibidem*, s. 91.

³⁹⁵ *Ibidem*, s. 88.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ Ministerstwo Finansów, *Informacja na temat kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z zeznań za 2009 rok*, s. 5 – <http://www.pozYTEK.gov.pl/1,-,dane,za,lata,2003,-,2009,1005.html> [dostęp: październik 2011 roku].

³⁹⁸ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 91.

mających status organizacji pożytku publicznego (6% organizacji w 2005 roku, 13% w 2007 roku i 17% w 2009 roku), rozszerzeniem skali działalności promocyjnej samych organizacji i uproszczeniem w 2006 roku mechanizmu jednego procentu.

W wypadku lat 2007–2009 można mówić o szybciej postępującej komercjalizacji niż governmentalizacji sektora pozarządowego, gdyż udział typowych dla niego środków, jak składki członkowskie, darowizny od osób prywatnych i instytucji, wzrósł bardzo nieznacznie (składki członkowskie z 5% do 7%, darowizny z 4% do 5%)³⁹⁹. Porównując jednak znaczenie środków publicznych oraz środków z działalności odpłatnej i działalności gospodarczej w sumarycznym budżecie sektora pozarządowego, można zauważyć, że governmentalizacja sektora pozarządowego w Polsce jest bardziej zaawansowana niż komercjalizacja.

Doświadczenie amerykańskie wskazuje jednak, że oba procesy nie są ani przeciwstawne, ani nawet rozłączne, ale przeciwnie – wzajemnie się warunkują. Są także nieodwracalne. Fluktuacje rozkładów procentowych w zakresie udziału poszczególnych rodzajów przychodów w całości budżetu sektora nie odwracają tendencji związanych z jakościowymi przemianami w zakresie kultury organizacyjnej. Tutaj organizacje upodabniają się po części do podmiotów rynkowych, po części do instytucji publicznych. I jedno, i drugie oznacza zaś utratę przez podmioty trzeciego sektora tradycyjnych cech organizacji pozarządowych.

Uzależnienie od finansów publicznych

Środki publiczne stanowią obecnie większą część przychodów trzeciego sektora, co świadczy zarówno o stopniowym uzależnianiu się sektora od państwa, jak i o „wysychaniu” źródeł najbardziej bezpośrednio służących jego instytucjonalnemu rozwojowi bez ryzyka utraty tożsamości⁴⁰⁰. Jak się wydaje, governmentalizacja sektora pozarządowego jest w Polsce znacznie poważniejszym problemem niż jego komercjalizacja.

O tym, że następują nie tylko procentowe zmiany rozkładów w budżetach organizacji, ale także syndromy realnego uzależniania się organizacji od publicznych dotacji i grantów, świadczą deklaracje przedstawicieli organizacji. W kolejnych pomiarach, prowadzonych w latach 2002–2010, często zmieniał się odsetek badanych, którzy uważali, że warunki finansowe funkcjonowania organizacji pogorszą się, i tych, którzy uważali, że będą one lepsze. Przyczyną chwiejności nastrojów może być właśnie oparcie funkcjonowania dużej części organizacji na dotacjach i grantach uzyskiwanych co roku

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, s. 19.

lub co kilka lat – nastroje mogą się więc diametralnie zmieniać w zależności od bieżącego etapu planowania i realizacji projektów⁴⁰¹.

O rosnącym uzależnieniu sektora od finansów publicznych świadczą także dane dotyczące dominacji określonego źródła finansowania w budżetach organizacji. I tak, organizacje opierające się na filantropii, czyli pozyskujące większość przychodów z darowizn osób prywatnych i instytucji, zbiorów publicznych, ewentualnie z wpłat z mechanizmu jednego procentu, stanowią 17% organizacji w Polsce (przy czym jedynie 5% deklaruje przychody wyłącznie z tych źródeł). Kolejne 17% organizacji sektora stanowią stowarzyszenia finansujące działania głównie ze składek swoich członków (fundacje nie są organizacjami członkowskimi i z tego źródła dochodu nie korzystają). Organizacje opierające się głównie na środkach wypracowanych samodzielnie w ramach działalności gospodarczej lub odpłatnej statutowej to około 7% podmiotów sektora pozarządowego (niewiele, ale są to organizacje wyróżniające się pod względem zasobności). Zdecydowanie najliczniejszą grupę – 43% ogółu stowarzyszeń i fundacji – stanowią organizacje zasilane głównie ze środków publicznych: europejskich, rządowych i samorządowych (przy czym 10% organizacji pozarządowych deklaruje korzystanie wyłącznie ze środków publicznych). Odrębną grupę stanowią wśród nich organizacje pozyskujące większość środków z dotacji i ze zleceń jednostek samorządu terytorialnego. Takie organizacje stanowią ponad jedną piątą (21%) całego sektora pozarządowego⁴⁰². I to właśnie one wydają się organizacjami najbardziej uzależnionymi od publicznego wsparcia⁴⁰³.

Dominacja określonego źródła finansowania w budżecie organizacji ma istotne konsekwencje dla sposobu ich funkcjonowania. Nietrudno już dostrzec w Polsce, obserwowane od dziesięcioleci w Stanach Zjednoczonych (i przedstawione we wcześniejszych rozdziałach niniejszej książki), konsekwencje governmentalizacji dla organizacji i ich beneficjentów. Poniżej przedstawiam najważniejsze z nich.

Dominacja funkcji usługodawczej organizacji pozarządowych

Organizacje coraz częściej skarżą się na brak niezależności w działaniu i brak partnerskich stosunków w relacjach z instytucjami i organami samorządowymi⁴⁰⁴. Pojawiają się także głosy, że UDPP „wpycha” organizacje w rolę

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 158–159.

⁴⁰² *Ibidem*, s. 85.

⁴⁰³ *Ibidem*, s. 87.

⁴⁰⁴ Por. rozważania o zjawisku klientelizmu, kultury podporządkowania się słabszych silniejszym w aspekcie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w Polsce w: W. Łukowski, *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor” 2011/2012 [numer specjalny].

usługodawcy, który ma wypełniać zadania państwa, zamiast być wsparciem dla inicjatyw obywatelskich. W istocie relacje organizacji z podmiotami publicznymi, po wejściu w życie UDPP, często ograniczają się do finansowych stosunków „zleceniodawca (podmiot publiczny) – wykonawca (organizacja pozarządowa)” lub opierają się na takich relacjach, a inne formy współpracy są podporządkowane aspektowi finansowemu. Przykładem są działania rzecznicze organizacji ukierunkowane nie na korzyści wspieranych grup społecznych, ale na korzyści samych organizacji – wpływanie na priorytety programów współpracy, aby organizacje mogły aplikować o jak największe środki. W ten sposób są utrzymywane relacje hierarchiczne. Organizacje uważają, że są na przegranej pozycji, gdyż są strukturalnie słabsze – nie mają skutecznych narzędzi wywierania wpływu i oddziaływania na urzędników. Ich sprawczość jest dość niska. Administracja jest silniejszym partnerem, organizacje pozostają bowiem względem niej w finansowej zależności⁴⁰⁵. O wypychaniu organizacji w rolę usługodawców-wykonawców zadań publicznych świadczy również to, że wśród działalności pożytku publicznego wymienionych w UDPP, zarówno w jej pierwotnej, jak i w znacznie rozszerzonej znowelizowanej wersji, nie ma działalności rzeczniczej ani strażniczej.

Organizacje uważają, że administracja publiczna traktuje je jako tanią siłę roboczą, zlecając im zadania publiczne nie w celu wzmocnienia infrastruktury tych podmiotów, ale dokonania oszczędności budżetowych. W debacie publicznej pojawiają się głosy kwestionujące niezależność społeczeństwa obywatelskiego w sytuacji, gdy coraz więcej środków, z których korzystają organizacje pozarządowe, pochodzi od „politycznych” samorządów albo od rządu. Innymi słowy, jeśli ministrowie (wojewodowie, starostowie, burmistrzowie czy wójtowie) zarządzają pieniędzmi, z których korzystają organizacje, to same organizacje apolityczne być nie mogą. Również poparcie władz lokalnych zwiększa prawdopodobieństwo otrzymania środków.

Wielu ekspertów i działaczy pozarządowych wskazuje narastające od lat zjawisko dostosowywania przez organizacje działań i priorytetów do dostępnych środków i priorytetów zgłaszanych przez administrację na różnych szczeblach⁴⁰⁶. Kultura kontraktu rozwija się w ramach systemu odpłatnego zlecania usług przed kulturą partnerstwa⁴⁰⁷, a nawet więcej – ta pierwsza

⁴⁰⁵ Por. K. Górniak, *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 31 [numer specjalny].

⁴⁰⁶ Por.: wypowiedź Marcina Dadla w dwugłosie *Jak nowe mechanizmy współpracy zawarte w nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wpłyną na współdziałania administracji publicznej z trzecim sektorem?*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 78 [numer specjalny]; A. Graff, *Urządasy, bez serc, bez ducha*, „Gazeta Wyborcza”, 6 stycznia 2010 roku.

⁴⁰⁷ Por. M. Rymśza, *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20.

wyduje się wypierać tę drugą. Na marginesie, usługodawczą rolę sektora pozarządowego może sugerować (także administracji) jego nazwa. Sektor pozarządowy jest bowiem nazywany trzecim sektorem, a pojęcie „trzeci sektor” w tradycji nauk ekonomicznych oznacza właśnie sektor usług (po rolnictwie i przemyśle).

Przejmowanie przez organizacje priorytetów i sposobów działania instytucji publicznych

Zasygnalizowanemu zjawisku dostosowywania działań organizacji do priorytetów instytucji publicznych warto przyjrzeć się bliżej. Organizacje nie tylko inwestują w działania drugoplanowe z perspektywy pierwotnej misji, ale także podejmują zadania wcześniej w ogóle nierealizowane – tylko dlatego, że właśnie na te działania został ogłoszony konkurs⁴⁰⁸. Jakie priorytety administracji, takie oferty ze strony organizacji. Tak więc w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba organizacji zajmujących się szkoleniami i ekonomią społeczną, na to bowiem są dostępne środki Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w okresie przedakcesyjnym organizacje były zaś zainteresowane szerzeniem wiedzy na temat Unii Europejskiej.

Realizując projekty zlecane przez instytucje publiczne, organizacje przejmują wytyczne zlecających co do typu beneficjentów i charakteru usług. Dodajmy, że instytucje publiczne rzadko konsultują z organizacjami kształt konkretnych programów (czasem konsultują ich założenia, które jednak są zazwyczaj bardzo ogólnikowe). „Chęć korzystania przez organizacje z tych [publicznych – przyp. A.R.] pieniędzy wymusza dostosowanie się do reguł, jakie narzuca administracja publiczna w dostępie do nich. W pewnym sensie to pierwszy krok do upaństwowiania, gdyż ustalone urzędniczo tryby konkursów i rozliczeń zaczynają wnikać do kultury organizacyjnej sektora i stają się jej częścią”⁴⁰⁹. Organizacje niezgadzające się na dostosowanie się do reguł wymaganych przez publiczne instytucje zlecające wykonywanie zadań po prostu nie otrzymują środków albo, gdy już je otrzymają, są ich pozbawiane, realizacja projektów zostaje zaś przerwana.

Konkursy grantowe coraz częściej są traktowane przez dysponentów środków publicznych jako forma kontraktowania usług publicznych, swoiste *quasi*-przetargi, w których zamawiający dokładnie określa, co – nierzadko także w jaki sposób – powinno być zrobione.

⁴⁰⁸ Por. charakterystykę stylu organizacji uzależnionych od projektów autorstwa Piotra Glińskiego, w której jest przywołany oportunizm organizacji – P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce...*, s. 72–90.

⁴⁰⁹ Wypowiedź M. Dadla w dwugłosie *Jak nowe mechanizmy współpracy...*, s. 77.

Wraz z utożsamianiem się z rolą wykonawcy usług zleczanych przez instytucje publiczne, tym samym z realizacją ich priorytetów i wytycznych, organizacje często oddalają się od wartości i idei, dla których powstały. Przede wszystkim jednak tracą niezależność działania, możliwość funkcjonowania w zgodzie z pierwotnymi wartościami i ideami. W rezultacie organizacje upodabniają się do instytucji publicznych. Teoretycy mówią o tym zjawisku, używając pojęcia **izomorfizacji**, oznaczającego upodabnianie się organizacji różnego typu do siebie i przejmowanie cech silniejszych partnerów. W tym wypadku jest to upodabnianie się organizacji świadczących zlecane usługi do instytucji, które dają na to pieniądze. Przejmowaniu cech instytucji publicznej towarzyszy gubienie tradycyjnych cech organizacji społecznych⁴¹⁰. Dostosowywanie się organizacji do sposobów działania narzucanych przez administrację nazywam właśnie governmentalizacją sektora pozarządowego. Poniżej przedstawię najważniejsze przejawy tego zjawiska.

Koncentracja organizacji na maksymalizacji liczby beneficjentów. Jednym z kryteriów narzucanych organizacjom przez instytucje publiczne zlecające realizację zadań publicznych jest maksymalizacja liczby beneficjentów wsparcia. Kryterium to jest narzucane albo bezpośrednio, jako warunek konkursowy w zakresie minimalnej liczby beneficjentów projektu, albo pośrednio. Z tym ostatnim mamy do czynienia wówczas, gdy instytucje publiczne przyznają środki organizacjom, które zobowiązują się objąć wsparciem największą liczbę beneficjentów, nie biorąc pod uwagę tego, że pewne zadania dla określonych grup beneficjentów, zwłaszcza wspieranie osób będących w najtrudniejszej sytuacji (na przykład najbardziej chorych, bezdomnych, nie zaś zagrożonych bezdomnością), wymagają znacznie większych nakładów. W ten sposób maksymalizowanie liczby beneficjentów musi iść w parze z obniżaniem jakości, całościowości i efektywności usług oraz pomiianiem klientów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

Dążenie do osiągania szybkich i widocznych rezultatów. Analogicznie wygląda kwestia dążenia organizacji do osiągania szybkich i widocznych rezultatów działań. Instytucje publiczne preferują finansowanie działań krótkofalowych, które jednak doprowadzą do osiągnięcia szybkich, łatwo widocznych i łatwych do mierzenia skutków. Wartość projektowanych rezultatów i wskaźników ich realizacji jest bowiem często jednym z waż-

⁴¹⁰ Por.: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 129.; J. Herbst, *Sektor „in statu descendi”?*...; wypowiedź Tomasza Kaźmierczaka w dyskusji redakcyjnej *Trzeci sektor a ekonomia społeczna. Czy w Polsce następuje ekonomizacja organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 45 [numer specjalny]; A. Rymśa, *Partnerzy służby publicznej?*...

niejszych kryteriów decydujących o przyznaniu lub nieprzyznaniu środków na realizację działań. To zmusza organizacje do koncentrowania się na działaniach powierzchownych, choć często najbardziej efektywne działania trwają wiele lat.

Biurokratyzacja działań. Realizując działania finansowane przez instytucje publiczne, organizacje są także zmuszone przestrzegać – jak to robią instytucje publiczne – sztywnych biurokratycznych reguł działania. Muszą ściśle się trzymać zatwierdzonych budżetów, wypełniać określone formularze rozliczeń, co sprawia, że ich działania często stają się rutynowe. Zatwierdzony budżet okazuje się rzeczą bardziej świętą niż potrzeby i oczekiwania beneficjentów. Nie ma miejsca na elastyczność. Lęk przed nieprzyjęciem sprawozdań przez instytucje publiczne sprawia, że organizacje na ogół bardziej się koncentrują na formalnej stronie rozliczeń i osiąganiu wytyczonych wskaźników niż prowadzeniu realnie efektywnych działań. Współpraca z partnerami publicznymi należy do najbardziej odczuwalnych przez organizacje problemów. W badaniach obejmujących lata 2004–2010 stale (z niewielkimi fluktuacjami) około połowa organizacji skarżyła się na nadmiernie rozbudowaną biurokrację administracji publicznej⁴¹¹.

Biurokratyzację funkcjonowania organizacji pozarządowych widać szczególnie w rozrastających się działach obsługowo-administracyjnych, zwłaszcza w organizacjach realizujących projekty unijne. Osoby pracujące w takich działach rzadko mają kontakt z merytoryczną stroną aktywności organizacji, tym samym jest więc zagrożone budowanie zespołu wokół wartości i misji organizacji – będącego kluczową cechą wyróżniającą organizacje pozarządowe⁴¹².

Trzymanie się narzucanych przez administrację – typowych dla niej – ścisłych reguł działania ogranicza spontaniczność i responsywność organizacji, gdyż zaczynają one działać według zasady legalizmu projektowego, czyli nie podejmują działań, które nie są wpisane w realizowany i finansowany ze środków publicznych projekt. Zaczynają się zachowywać podobnie do urzędników administracji, którzy nie zrobią nic, co nie jest wyraźnie i jednoznacznie nakazane przez prawo.

Ścisła weryfikacja osób zgłaszających się po pomoc. Realizując działania finansowane ze środków publicznych, organizacje są zmuszane do ścisłej weryfikacji osób zgłaszających się po pomoc. Jednym z przykładów są zasady realizowania zadań finansowanych przez Państwowy Fundusz

⁴¹¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 147.

⁴¹² To także można uznać za element komercjalizacji. Por. wypowiedź M. Dadla w dwugłosie *Jak nowe mechanizmy współpracy...*, s. 77–78.

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Żądał on od organizacji prowadzących na przykład poradnictwo dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia dokładnych danych (jak imię, nazwisko, PESEL) osób zgłaszających się po poradę. Jest to warunek konieczny rozliczania kolejnych faz realizacji projektu, od którego spełnienia zależy przekazywanie kolejnych transz.

Uniemożliwia to zachowanie pewnej anonimowości beneficjentów, którzy często nie chcą podawać swoich danych, dzwoniąc, aby poradzić się w bardzo intymnych sprawach. Co więcej, żeby spełnić narzucany przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych obowiązek przekazywania list z danymi beneficjentów, organizacje musiały żądać od beneficjentów przesyłania zgody na przetwarzanie danych osobowych przed udzieleniem porady. Często więc procedura umożliwiająca udzielenie porady (czasami bardzo prozaicznej) była wielokrotnie dłuższa niż sama porada, co podnosiło, nie zaś ograniczało koszty. Tak więc, z jednej strony, instytucje publiczne chcą maksymalizować liczbę beneficjentów, z drugiej zaś strony – wprowadzają procedury, które tę liczbę beneficjentów znacznie zmniejszają.

Brak zaufania instytucji państwowych do organizacji przekłada się na formalizowanie relacji między organizacjami pozarządowymi a ich beneficjentami, co jednocześnie obniża poziom zaufania i zrozumienia z ich strony. Są to kolejne skutki governmentalizacji sektora.

Rozrost płatnego personelu w organizacjach pozarządowych

Skutkiem governmentalizacji jest zwiększanie się liczby osób pobierających wynagrodzenie za pracę w organizacjach pozarządowych, zwłaszcza zaś rozrost personelu administracyjno-księgowego. Jak już było wspomniane, w 1995 roku w sektorze pozarządowym było zatrudnionych 67 tysięcy osób, w 2008 roku – już 120 tysięcy osób (dane te, ze względu na różnice w metodologii, nie są do końca porównywalne)⁴¹³. Odwołując się do danych w pełni porównywalnych, w latach 2004–2010 liczba płatnych pracowników zwiększyła się ze 100 tysięcy do 191 tysięcy osób, a w przeliczeniu na pełne etaty – z 46 tysięcy do 104 tysięcy. Jest to więc wzrost niemal dwukrotny⁴¹⁴.

Wzrost zatrudnienia płatnego był związany, z jednej strony, z wejściem w życie w 2003 roku przepisów UDPP, z drugiej zaś strony – z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i absorpcją unijnych funduszy strukturalnych. Te ostatnie zaczęły być dostępne w formie tak zwanych środków przedakcesyjnych jeszcze przed 2004 rokiem, ale ich dostępność wzrosła bezpośrednio po akcesji 1 maja 2004 roku. Fundusze strukturalne są

⁴¹³ A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora...*, s. 2.

⁴¹⁴ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 50; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 60.

dostępne dla podmiotów ze wszystkich trzech sektorów, ale realizacja dofinansowywanych projektów wiąże się z możliwością zatrudniania płatnego personelu (jest to zresztą niezbędne, aby sprostać wymaganiom sprawozdawczości projektowej). Zdolności organizacji pozarządowych w zakresie korzystania ze środków unijnych i zainteresowanie nimi rosną⁴¹⁵.

Podsumowując, wydaje się, że obserwowany w Polsce wzrost zatrudnienia w trzecim sektorze jest w większym stopniu skutkiem governmentalizacji niż komercjalizacji tego sektora i bezpośrednią konsekwencją zwiększającej się dostępności środków publicznych, z których korzystanie wymaga jednak profesjonalizacji, w pierwszej kolejności w zakresie obsługi administracyjno-księgowej projektów.

Dystansowanie się organizacji od lokalnych społeczności

Uzależnienie od finansów publicznych, czyli nakierowanie uwagi na priorytety i programy instytucji publicznych oraz chęć realizowania zadań zleczanych przez instytucje publiczne, zwiększa w organizacji rolę personelu bezpośrednio zaangażowanego w wydatkowanie tych środków i tym samym prowadzi do marginalizacji wpływu członków oraz przedstawicieli lokalnych społeczności. Organizacje, realizując priorytety instytucji finansujących, są bardziej skłonne odpowiadać na ich potrzeby niż potrzeby mieszkańców, z którymi coraz mniej się utożsamiają. Wiele organizacji wykorzenia się więc ze środowisk, w których wyrosły. W tym zakresie wpływ governmentalizacji jest równie silny jak oddziaływanie komercjalizacji.

Innym przejawem dystansowania się organizacji od lokalnych społeczności, o którym warto wspomnieć w wymiarze governmentalizacji, jest ograniczanie badania potrzeb lokalnych. I tak, za symptom governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce można uznać spadek z 18,4% w 2008 roku⁴¹⁶ do 16% w 2010 roku odsetka organizacji deklarujących badanie takich potrzeb. Można by powiedzieć, że organizacje od lat znają potrzeby i nie muszą ich systematycznie monitorować czy badać, gdyż wystarczy weryfikacja i poszerzanie zakresu posiadanych informacji, dokonujące się w pewnym sensie przy okazji realizacji projektów i kontaktów z beneficjentami swoich działań. Tak niski poziom deklaracji pozytywnych w tym zakresie (niskie miary bezwzględne wydają się nawet ważniejsze niż niekorzystna tendencja spadkowa) jest jednak alarmujący. Pracownicy i działacze

⁴¹⁵ Z funduszy unijnych korzystają przede wszystkim większe organizacje i zarazem to one zatrudniają najwięcej pracowników, a dzięki nowo pozyskanym zasobom najszybciej rozbudowują swoje kadry. Jest to element szerszego procesu rozwierzenia ekonomicznego trzeciego sektora, o czym była już mowa.

⁴¹⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 107; J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 141.

organizacji uważnie czytają warunki konkursów i programów grantowych, także pisane „drobnym drukiem” szczegółowe wytyczne, ale rozpoznanie potrzeb społecznych schodzi na plan dalszy.

Ten niski odsetek martwi o tyle, że podanie danych udowadniających istnienie jakiegoś problemu stanowi warunek wielu programów konkursowych. Można bowiem zakładać, że część organizacji prowadzących badania czyni to wyłącznie w celu sprostania wymaganiom konkursowym albo nawet – co byłoby jeszcze bardziej smutne – żeby, często sztucznie, udowodnić istnienie problemu, na którego rozwiązanie administracja publiczna chce przeznaczyć środki.

Mniejsze zaangażowanie organizacji w działalność rzeczniczą

Jednym z opisanych przejawów i konsekwencji governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych był spadek skali działań rzeczniczych. W Polsce obserwujemy podobną tendencję. W ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie się odsetka organizacji zaangażowanych w różnego typu działalność rzeczniczą, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych i beneficjentów organizacji, uczestniczenie w debatach (sporach) z administracją publiczną, uczestniczenie w konsultacjach społecznych czy organizowanie kampanii, protestów⁴¹⁷.

Działalność rzecznicza nie należy do zakresu zadań publicznych państwa i jako taka nie jest zlecana czy podzlecana organizacjom pozarządowym. Organizacje muszą więc finansować ją z innych funduszy niż publiczne dotacje na świadczenie usług dla ludności. Mogą, ale nie są tym specjalnie zainteresowane. Po pierwsze, organizacje współpracujące funkcjonalnie z administracją publiczną i szukające zleceń publicznych wykazują tendencję rezygnowania z działań, które mogą postawić je w opozycji do władzy publicznej. Po drugie, w samej działalności rzeczniczej, o czym była już mowa, zabieganie o interes własny organizacji często wypiera dbałość o interesy beneficjentów.

Lęk przed nieprzyznaniem dotacji może hamować działalność rzeczniczą w Polsce, zwłaszcza że, według badań, tylko 45% organizacji jest przekonanych, że decyzje o przyznaniu środków zapadają na podstawie kryteriów merytorycznych i że nie mają wpływu układy i znajomości, polityczne rozgrywki czy związki radnych z organizacjami⁴¹⁸. Ponad jedna trzecia organiza-

⁴¹⁷ Więcej na temat tendencji w rozwoju działalności rzeczniczej organizacji piszę w części dotyczącej wymiarów komercjalizacji polskiego sektora pozarządowego. O upadku funkcji kontrolnej organizacji – por. R. Skrzypiec, *Lokalne społeczności obywatelskie w działaniu*, [w:] P. Frączak (red.), *Lokalne społeczeństwa obywatelskie – mapy aktywności. Raporty z badań*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE, Warszawa 2004.

⁴¹⁸ *Ibidem*, s. 13, 125.

cji (między 32% a 38%, z niewielkimi fluktuacjami, według wyników kolejnych badań obejmujących lata 2004–2010) zwracała uwagę na niejasne reguły współpracy z administracją publiczną⁴¹⁹. Niejasne reguły współpracy sprzyjają zaś dyktowaniu jej warunków przez partnera silniejszego (mającego środki finansowe i władzę).

Jak się wydaje, ograniczenie działalności rzeczniczej jest niepokojące zwłaszcza na poziomie lokalnym. To właśnie lokalne organizacje świadczące usługi w największym stopniu uzależniają swoje działania od wsparcia ze strony władz i instytucji samorządowych. I to właśnie one wydają się widzieć najmniej korzyści z prowadzenia działań rzeczniczych.

4.2.2. Przyczyny governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce

Zlecanie zadań publicznych i rozwój kultury kontraktu

Borykając się z trudnościami finansowymi⁴²⁰ i mając przekonanie, że państwo powinno wspierać ich działania, środowiska pozarządowe w Polsce od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku zabiegały o wsparcie finansowe dla organizacji ze strony państwa. Ich wysiłki przyczyniły się do uchwalenia w 2003 roku UDPP, która wprowadziła możliwość odpłatnego zlecania usług organizacjom przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, że zawarty w UDPP katalog form współpracy organów administracji i organizacji pozarządowych jest katalogiem otwartym i w zależności od potrzeb czy lokalnych zwyczajów współpraca może przybierać również formy nieprzewidziane na gruncie uchwalonych przepisów (potrzebne są wówczas odpowiednie przepisy prawa miejscowego). Jest to więc kolejne miejsce na inicjatywę w zakresie formy współpracy po stronie organizacji pozarządowej. Nie zmienia to ogólnej konstatacji, że UDPP w lepszym położeniu stawia administrację publiczną, od niej bowiem zależy decyzja o rzeczywistym podjęciu określonej formy współdziałania. Niesymetryczność relacji wynika również stąd, że organy i instytucje publiczne nie są zainteresowane budowaniem kultury partnerstwa, organizacje podejmujące współpracę poszukują zresztą przede wszystkim środków finansowych.

Dlatego odpłatne zlecanie zadań publicznych jest najważniejszą formą współpracy dla obu jej stron. Rośnie zatem liczba organizacji rywalizujących między sobą o zlecone granty czy kontrakty z budżetów samorzą-

⁴¹⁹ *Ibidem*, s. 147.

⁴²⁰ Por. wcześniejszy opis trudności finansowych jako przyczyny komercjalizacji sektora.

dowych, budżetu państwa i państwowych funduszy celowych, jak Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy Narodowy Fundusz Zdrowia, oraz funduszy unijnych. Tym samym polityka zlecania zadań publicznych organizacjom wspiera rozwój kultury kontraktu. Ważną rolę w tym zakresie odegrała nowelizacja UDPP, uchwalona w 2010 roku na podstawie przedłożenia rządowego.

Można przyjąć, że ustawa z 2003 roku wprowadziła do polskiego prawa rozwiązania z zakresu zlecania zadań przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym i podmiotom z nimi zrównanym, charakterystyczne dla kultury kontraktu, a nowelizacja z 2010 roku kulturę tę na dobre zakorzeniła, wzmacniając przy tym proces governmentalizacji organizacji. Nowelizacja ta przyniosła bowiem rozwiązania sprzyjające zwiększaniu skali zlecania zadań przekazywanych organizacjom przez podmioty publiczne, wzmacniając przy tym tendencję do uzależniania (się) organizacji od państwa. Przede wszystkim nowelizacja doprecyzowała zasady zlecania realizacji zadań publicznych w zakresie ogłaszania konkursu, zawartości i sposobu oceniania ofert oraz podpisywania umów. Wydaje się więc bardzo prawdopodobne, że tam, gdzie nie zlecano zadań ze względu na wątpliwości interpretacyjne, od nowelizacji zadania te są (będą) zlecane. Co więcej, w otwartym konkursie ofert nie mogą już uczestniczyć jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej, a jedynie organizacje pozarządowe i inne podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego w myśl przepisów znowelizowanej ustawy.

Nowelizacja UDPP z 2010 roku doprowadziła do ujednolicenia procedur zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Przed nowelizacją stosowano różne rozwiązania w poszczególnych obszarach sfery pożytku publicznego, wykorzystując przepisy UDPP lub przepisy odpowiednich ustaw branżowych (na przykład regulacje o współpracy międzysektorowej zawarte w ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku). Po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację tych zadań, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie, organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, których działalność statutowa dotyczy sfery zadań publicznych w zakresie ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, działalności charytatywnej, nauki, edukacji, oświaty i wychowania, kultury fizycznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego lub przeciwdziałania patologiom społecznym, promocji i organizacji wolontariatu. Zlecanie wykonywania tych wszystkich usług może się odbywać po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert – na zasadach i w trybie określonych w omawianej ustawie. Oprócz trybu zlecania zadań ujednolicono także wzory ofert, umów i sprawozdań.

Uproszczenie i ujednolicenie procedur niewątpliwie zwiększy skalę zlecania organizacjom zadań.

Nowelizacja UDPP wprowadziła obowiązek publikowania ogłoszeń o konkursach na stronie internetowej organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs i ustaliła, że termin składania ofert konkursowych nie będzie mógł być krótszy niż dwadzieścia jeden dni od daty ukazania się ogłoszenia o konkursie. Daje to wszystkim zainteresowanym realne możliwości dotarcia do informacji i przygotowania wniosku.

Przepisy nowelizacji precyzują także, jakimi kryteriami ma się kierować komisja konkursowa przy ocenie ofert. Dodano na przykład, postulowane przez przedstawicieli strony społecznej, kryterium „wkładu osobowego” planowanego przez organizację przy realizacji zadania publicznego. Chodzi tutaj przede wszystkim o wyeksponowanie pracy wolontariuszy i społecznej pracy członków organizacji. Był to gest w stronę małych, niezamożnych organizacji, których głównym potencjałem jest właśnie zaplecze społecznikowskie. Kryterium to powinno zwiększyć siłę przetargową tego rodzaju podmiotów w procedurach konkursowych⁴²¹. Tym samym więc powinna wzrosnąć liczba lokalnych organizacji korzystających ze środków publicznych dystrybuowanych w trybie konkursów ofert.

Nowelizacja UDPP rozviała również wątpliwości i potwierdziła, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. To także jest niewątpliwie duże ułatwienie dla organizacji, które chcą realizować zadania publiczne, i sprzyja większej konkurencji w ramach konkursów ofert.

Należy jednak zaznaczyć, że znowelizowana UDPP, podpisana przez prezydenta w lutym 2010 roku⁴²², wprowadziła wyjątki od zasady organizowania konkursów ofert. Wprowadzono nowy tryb zlecania zadań do realizacji organizacjom pozarządowym – tak zwany tryb uproszczony lub tryb małych zleceń, który umożliwia organom wykonawczym administracji publicznej pominięcie trybu otwartego konkursu ofert. Tryb ten jest uruchamiany na wniosek organizacji pozarządowej i umożliwia zlecenie zadania z pominięciem trybu otwartego konkursu, jeśli zadanie dotyczy działania o charakterze lokalnym lub regionalnym, wysokość dofinansowania lub finansowania nie przekracza 10 tysięcy złotych, zadanie zaś będzie zrealizowane w terminie

⁴²¹ Por. A. Krajewska, *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – perspektywy dla organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 70 [numer specjalny].

⁴²² Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146.

nie dłuższym niż dziewięćdziesiąt dni i jeśli organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uzna za celową realizację zadania objętego złożonym wnioskiem.

Ustawodawca ograniczył przy tym możliwości korzystania z tej procedury przez wprowadzenie pułapu (do 20 tysięcy złotych) łącznej kwoty środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w tym trybie temu samemu podmiotowi w danym roku kalendarzowym. Ponadto wysokość środków finansowych przyznanych w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Według znowelizowanej UDPP, organ administracji publicznej może także zlecać organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w celu zapobieżenia ich skutkom. Takie samo uprawnienie przysługuje Prezesowi Rady Ministrów, jeśli zastosowanie opisanego trybu jest niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego, ważny interes społeczny lub publiczny. Z kolei minister właściwy do spraw wewnętrznych może zlecać specjalistycznym stowarzyszeniom o zasięgu ogólnokrajowym, jednostkom ochrony przeciwpożarowej oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert w wypadku zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa.

Wszystkie te rozwiązania są sprzyjające dla rozwoju systemu zlecania zadań publicznych i kultury kontraktu.

Niski poziom filantropii prywatnej

Wiele wskazuje na to, że sektor pozarządowy w Polsce bardziej niż sektor amerykański będzie narażony na uzależnienie od państwa i środków publicznych, a co za tym idzie – na utratę autonomii w procesie wchodzenia w rolę ich wykonawcy. Podkreślałam już, że w przeciwieństwie do amerykańskiego sektora *non profit*, polski trzeci sektor rozwija się w społeczeństwie o przerwanej tradycji filantropii i wolontariatu, niewielkiej liczbie niezależnych fundacji grantodawczych⁴²³, niewielu bogatych prywatnych darczyńców, w społeczeństwie, w którym ciągle przeważa pogląd – także wśród pracowników sektora pozarządowego – że to państwo jest odpowiedzialne za świadczenie

⁴²³ W Krajowej Federacji Funduszy Lokalnych jest obecnie zaledwie dziewięć funduszy, a poza federacją (czyli w gronie funduszy niespełniających wszystkich kryteriów) – siedemnaście funduszy. Od kilku lat sytuacja ta się nie zmienia. Informacja Tomasza Schimanka z Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce.

obywatelom usług socjalnych i rozwiązywanie problemów społecznych, dlatego powinno ono wspierać sektor pozarządowy świadczący za nie takie usługi. W 2009 roku źródła publiczne (rządowe, samorządowe, fundusze Unii Europejskiej, zagraniczne źródła publiczne) stanowiły 48%, w 2007 roku jeszcze więcej, gdyż 57% dochodów sektora pozarządowego w Polsce⁴²⁴, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych od lat odsetek ten wynosi około 30%.

W Stanach Zjednoczonych, niezależnie od rozwoju systemu kontraktowania zadań publicznych, jest zachowane dość silne wsparcie ze strony grantodawców prywatnych – firm i fundacji. W Polsce rynek grantodawców prywatnych jest dość niewielki, a polskie fundacje są w dużej mierze fundacjami „operacyjnymi” (żebraczymi), czyli fundacjami bez kapitału, które powstały, aby działać w dużej mierze jak stowarzyszenia, korzystając z pozytywnych na bieżąco zasobów finansowych, ale bez konieczności demokratycznego zarządzania i zebrania piętnastu osób niezbędnych do założenia stowarzyszenia.

Istotną przyczyną jest także to, że polski sektor pozarządowy powstał po 1989 roku w dużym stopniu dzięki wsparciu merytoryczno-finansowemu Stanów Zjednoczonych. Przejmował zatem wzory, praktyki, słownictwo i założenia charakterystyczne dla funkcjonowania sektora amerykańskiego. Polskie elity nie zajmowały się wspieraniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (omawiana już teza o „zdradzie elit” autorstwa Piotra Glińskiego), nie rozwijano praktyk wspierania sektora przez biznes (najpierw trzeba było rozwinąć i wzmocnić sam biznes), nie było systemu zachęcania do wolontariatu. W debacie nad kondycją i rozwojem sektora pozarządowego w Polsce pojawiają się więc głosy rozżalenia, że projektujący rozwój organizacji społecznych w Polsce nie odwoływali się do rodzimych dobrych wzorców działania społecznego i do doświadczeń wcześniejszych wieków lub choćby dwudziestolecia międzywojennego⁴²⁵.

Narzucanie administracyjnych praktyk i procedur oraz pozorna pozarządowość

Jak już pisałam wcześniej, narzucane przez instytucje publiczne biurokratyczne sposoby monitorowania i dokumentowania realizacji projektów oraz zarządzania ich realizacją przenikają do organizacji nie tylko na czas i w obrębie tych kontraktów. Wykazują one także tendencję do rozprzestrzeniania się na inne działania organizacji i wnikania w całą jej kulturę organi-

⁴²⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 91.

⁴²⁵ Por. wypowiedź Józefiny Hryniewicz w ramach sondy *Dostęp do funduszy publicznych kosztem niezależności* – w kierunku upaństwowienia organizacji pozarządowych, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 52.

zacyjną. Organizacje nierzadko bowiem wprowadzają podobne procedury również do innych działań (standaryzacja ułatwiająca zadania księgowości), z kolei procedury publicznych grantów stają się – wraz z czasem ich realizacji i liczbą podejmowanych zadań – normą. Proces rozprzestrzeniania się urzędniczych procedur jest zarazem przejawem i przyczyną (dalszej) governmentalizacji sektora pozarządowego.

Innym powodem, dla którego polski sektor pozarządowy jest w dużej (i rosnącej) części zbiorem podmiotów działających jak przedłużenie państwa (*government extensions*), jest zjawisko zakładania i prowadzenia organizacji przez urzędników samorządowych. Tak powstałe organizacje są od początku podmiotami w pełni zależnymi od administracji – korzystają z zasobów urzędu gminy czy powiatu, a część wydatków jest pokrywana bezpośrednio z budżetu instytucji samorządowych lub pośrednio (organizacje takie zdobywają nieformalnie uprzywilejowaną pozycję w konkursach grantowych).

Samorządowe organizacje pozarządowe są wygodne dla władz i jako takie mogą przejmować znaczne środki publiczne. Współdziałanie władz lokalnych z takimi organizacjami – choć fasadowe – pozwala samorządom wykazać się współpracą międzysektorową, co sprawia, że wraz ze zwiększeniem obligatoryjnych form kooperacji instytucji samorządowych z organizacjami takie zjawisko może być jeszcze częstsze.

Niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów antygovernmentalizacyjnych

Jak już pisałam, UDPP wprowadziła określone tryby zlecania organizacjom zadań publicznych, które stawiają organizacje w pozycji podmiotów zależnych. Ustawodawca określił jednak w tej ustawie zasady współpracy, jakie mają na celu budowanie bardziej partnerskich relacji między administracją publiczną i organizacjami, przewidział ponadto inne, pozafinansowe formy tej współpracy.

Istotą procesu governmentalizacji nie jest rosnąca liczba kontraktów publicznych zawieranych przez władze publiczne z organizacjami, ale **przejmowanie przez sektor pozarządowy cech i sposobów działania instytucji publicznych**. Warto przeanalizować, czy i w jakim stopniu ustawowe zasady i pozafinansowe formy współpracy chronią organizacje przed governmentalizacją, w jakiej zaś mierze stanowią jedynie zapisy deklaratywne.

Ogólne zasady współpracy. Według UDPP, organy administracji publicznej powinny prowadzić działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. W zakresie podstawowych ram współpracy UDPP stanowi, że współpraca powinna odbywać się na zasadach: pomocności, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji

i jawności⁴²⁶. Ustawa określa także formy współpracy. Poza zlecaniem organizacjom⁴²⁷ realizacji zadań publicznych są to: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, uchwalanie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (o czym poniżej). Nowelizacja UDPP z 2010 roku⁴²⁸ uczyniła wszystkie te formy współpracy obligatoryjnymi dla administracji publicznej, co oznacza, że wskazane w UDPP formy muszą (nie zaś – jak było do tej pory – tylko mogą) być wykorzystywane przez organy administracji.

Programy współpracy. Ustawa z 2003 roku zobligowała jednostki samorządu terytorialnego do opracowywania i uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi⁴²⁹. Nowelizacja UDPP z 2010 roku doprecyzowała zasady tej współpracy. Między innymi wyznaczono obligatoryjny termin uchwalenia programu i elementy, które taki program powinien zawierać, takie jak: cel główny i cele szczegółowe, zasady, zakres przedmiotowy i formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, okres i sposoby realizacji programu, wysokość środków przeznaczanych na realizację programu, informacje o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych.

Wypunktowanie obowiązkowych elementów treści programów współpracy ma zapobiec tworzeniu ogólnikowych i życzeniowych programów, nieprzekładających się w żaden sposób na praktykę. Według znowelizowanej UDPP, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi mogą (a więc, póki co,

⁴²⁶ Szersze omówienie tych zasad w: G. Makowski, *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3. O samej zasadzie pomocniczości w relacjach administracji publicznej z sektorem pozarządowym więcej w: M. Rymśza, A. Hryniewicka P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Rymśza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004; M. Rymśza, A. Hryniewicka P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *ibidem*.

⁴²⁷ Większość zapisów UDPP dotyczących organizacji pozarządowych wiąże się również z innymi podmiotami wymienionymi w jej art. 3 ust. 3, czyli kościelnymi osobami prawnymi i innymi jednostkami organizacyjnymi działającymi na podstawie przepisów o stosunku państwo – Kościół, a także stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielniami socjalnymi, niekomercyjnymi spółkami akcyjnymi i spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubami sportowymi będącymi spółkami. W niniejszym opracowaniu przedmiotem zainteresowań są jedynie organizacje pozarządowe.

⁴²⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146). Warto dodać, że same prace nad nowelizacją UDPP były dobrym przykładem stosowania na szeroką skalę systematycznych konsultacji społecznych z przedstawicielami trzeciego sektora.

⁴²⁹ Art. 5 UDPP.

nie muszą) być przyjmowane (po konsultacjach z organizacjami) także przez organy administracji rządowej, czyli na przykład urzędy wojewódzkie. Programy współpracy organizacji z organami administracji rządowej mogą obejmować okres od roku do pięciu lat. Dzięki nowelizacji możliwość uchwalania wieloletnich (obok rocznych) programów współpracy z organizacjami pozarządowymi mają także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, przy czym należy podkreślić, że jedynie programy roczne są obowiązkowe.

Ważnym nowym elementem UDPP jest także to, że programy współpracy mają być uchwalane do 30 listopada roku poprzedzającego okres ich obowiązywania, czyli przed terminem uchwalenia budżetów jednostek samorządowych. Powinno to umożliwić lepsze dostosowywanie budżetu do zadań opisanych w programie współpracy. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Z kolei organ administracji rządowej w takim samym terminie ogłasza sprawozdanie z realizacji rządowego programu współpracy w Biuletynie Informacji Publicznej.

Konsultacje społeczne i wysłuchania publiczne. Organizacje mają możliwość konsultowania społecznego różnych aktów prawnych, także na szczeblu centralnym, istnieją bowiem przepisy dotyczące konsultacji społecznych przez administrację rządową⁴³⁰. Zaproszeni przedstawiciele organizacji mogą brać udział w dyskusjach dotyczących projektów różnych ustaw czy ich nowelizacji podczas obrad komisji parlamentarnych, szczególnie zaś wyrażać swoje opinie podczas wysłuchań publicznych (jeśli takie zostaną zorganizowane)⁴³¹. Instytucję wysłuchania publicznego wprowadziła ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴³².

⁴³⁰ Podstawą przeprowadzenia konsultacji społecznych przez administrację rządową są między innymi przepisy: ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.), ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199), zwłaszcza art. 7, ust 4, pkt 3, ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854), ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 235). Także *Regulamin pracy Rady Ministrów* przewiduje konsultacje z grupami społecznymi przy tak zwanej ocenie skutków regulacji jako element rządowego procesu legislacyjnego. Por. D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 27–29. Należy również pamiętać o przepisach ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 roku.

⁴³¹ Instytucja wprowadzona ustawą o działalności lobbingsowej.

⁴³² Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zmieniła między innymi *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 70–70a), wprowadzając instytucję wysłuchania publicznego do parlamentarnego procesu legislacyjnego, była także podstawą wprowadzenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 roku w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustanowiła dla wszystkich organów administracji publicznej obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Według UDPP, uchwalenie programów współpracy (zarówno rocznych, jak i wieloletnich) powinno być poprzedzone konsultacjami z organizacjami i podmiotami, których programy te dotyczą.

Na mocy znowelizowanych w 2010 roku przepisów UDPP, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został zobowiązany do określania w uchwale szczegółowego trybu i procedur konsultowania z organizacjami projektów aktów prawa miejscowego dotyczących dziedzin, w których organizacje prowadzą swoją działalność statutową. Do czasu nowelizacji problemem był brak odpowiednich informacji, krótkie terminy i brak jasności co do trybu konsultowania, co utrudniało i zniechęcało organizacje do włączania się w procedurę konsultacyjną.

Wspólne zespoły o charakterze doradczym. Ustawa z 2003 roku ustanowiła dla wszystkich organów administracji publicznej obowiązek tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Podstawowym wprowadzonym przez UDPP wspólnym publiczno-pozarządowym zespołem jest Rada Działalności Pożytku Publicznego – organ opiniotwórczo-doradczy i pomocniczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego⁴³³.

Nowelizacja UDPP z 2010 roku wprowadziła także nowe instytucje dialogu społecznego, będące forum wymiany poglądów między administracją publiczną a przedstawicielami organizacji pozarządowych, oraz możliwość⁴³⁴ powołania przez marszałków województw (na wspólny wniosek co

⁴³³ Rada liczy dwudziestu członków: pięciu reprezentuje organy administracji rządowej, pięciu – jednostki samorządu terytorialnego, dziesięciu – organizacje pozarządowe. Do zadań rady należy między innymi: wyrażanie opinii na temat stosowania przepisów UDPP i rządowych projektów aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego i wolontariatu, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w wypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami, zbieranie i analizowanie informacji o kontrolach i ich skutkach, uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym, wyrażanie opinii w sprawach zlecania zadań publicznych organizacjom oraz rekomendowanie standardów realizacji tych zadań. Rada może powoływać ekspertów i zapraszać do uczestnictwa w posiedzeniach innych przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji. W 2010 roku zwiększono zakres zadań rady o opiniowanie programów rządowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, działalnością pożytku publicznego i wolontariatem, a także wskazywanie kandydatów na członków Rady Narodowego Funduszu Zdrowia i rad oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia. Konsultowanie z radą projektów aktów normatywnych dotyczących zadań publicznych stało się obligatoryjne.

⁴³⁴ Są plany, aby w kolejnej nowelizacji ustawy zobligować marszałków województw do powoływania wojewódzkich rad pożytku publicznego, jeśli z odpowiednim wnioskiem wystąpi co najmniej pięćdzie-

najmniej pięćdziesięciu działających na terenie danego województwa organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych) wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego (jako organu konsultacyjnego i opiniodawczego⁴³⁵) i – analogicznie – rad powiatowych i gminnych⁴³⁶.

W 2010 roku ustawodawca nałożył także na organy administracji (przy ogłoszeniu otwartego konkursu ofert) obowiązek powołania komisji konkursowej w celu zaopiniowania złożonych ofert realizacji zadań publicznych, przy czym skład takiej komisji ma być analogiczny do składu rad działalności pożytku publicznego – obok przedstawicieli odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub organu administracji rządowej w jej skład mają wchodzić osoby reprezentujące organizacje pozarządowe i podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego (z wyłączeniem osób reprezentujących podmioty biorące udział w konkursie)⁴³⁷. Jest to więc kolejny mechanizm umożliwiający reprezentantom sektora pozarządowego wyrażanie opinii w sprawie wyboru podmiotów, które będą realizować zadania publiczne.

Inne przepisy prawne umożliwiają powoływanie konsultacyjno-doradczych ciał branżowych, jak Krajowa Rada Konsultacyjna do spraw Osób Niepełnosprawnych, która jest organem doradczym Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych i stanowi forum współpracy na rzecz osób niepełnosprawnych przedstawicieli organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych⁴³⁸, czy analogiczne rady na poziomie województwa i powiatu.

siat organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie danego województwa (por. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/634357.html> [dostęp: czerwiec 2011 roku]).

⁴³⁵ W skład rady wojewódzkiej wchodzi: przedstawiciel wojewody, przedstawiciele marszałka województwa i sejmiku województwa oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych i organizacji z nimi zrównanych na mocy UDPP, którzy muszą stanowić co najmniej połowę składu rady. Do zadań rady należy: wyrażanie opinii o programach współpracy z organizacjami oraz o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących zadań publicznych, udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w wypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami, wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych i strategii rozwoju województwa.

⁴³⁶ W skład rad powiatowych i gminnych wchodzi: przedstawiciele organu stanowiącego i wykonawczego powiatu lub gminy oraz organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych, którzy muszą stanowić co najmniej połowę członków rady. Rady te opiniują: strategię rozwoju powiatu lub gminy, projekty uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczące sfery zadań publicznych, w tym programów współpracy z organizacjami, wyrażają opinie w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań organizacjom, a także udzielają pomocy w wypadku sporów między tymi organizacjami i podmiotami a organami administracji publicznej.

⁴³⁷ Praktyka pokazała, że nie zawsze jest możliwe znalezienie reprezentanta organizacji, który byłby odpowiednim kandydatem na członka komisji, posiadającym doświadczenie w obszarze, którego dotyczy zlecane zadanie. Dlatego nowelizacja UDPP z 2011 roku określiła sytuację, w których będzie dopuszczalne powołanie komisji bez udziału przedstawicieli sektora pozarządowego.

⁴³⁸ Działająca na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92) i rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 15 listopada 2007 roku w sprawie sposobu i trybu działania Krajowej Rady Konsultacyjnej do spraw Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2007 r., Nr 230, poz. 1695).

Prawo organizacji do występowania z własną inicjatywą i instytucja inicjatywy lokalnej. Ustawa przyznała organizacjom pozarządowym (i organizacjom z nimi zrównanym) uprawnienie do występowania z inicjatywą w zakresie realizacji zadań publicznych⁴³⁹, także tych realizowanych wcześniej w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej.

Ważną nowością idącą w tym samym kierunku jest wprowadzenie nowelizacją UDPP z 2010 roku⁴⁴⁰ nowej formy współpracy w ramach tak zwanej inicjatywy lokalnej. Rozwiązanie to zakłada, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego (przynajmniej dwie osoby fizyczne) – bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych czy podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego – mogą złożyć wnioski do swojej jednostki samorządu o realizację zadania publicznego. Ustawa precyzuje dokładnie, w jakim zakresie można wykonać inicjatywę lokalną: musi ona dotyczyć jednej z wybranych sfer pożytku publicznego, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę między innymi jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej, kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Opisane wyżej przepisy prawa i rozwiązania zawarte w UDPP mogą sugerować, że organizacje pozarządowe w Polsce mają dość duży wpływ na kształt i treść prawa, polityk oraz programów współpracy, które ich bezpośrednio dotyczą. Ich przedstawiciele mogą przecież konsultować i opiniować wiele dokumentów, a nawet oferty składane w konkursach. Niestety, wiele z omówionych rozwiązań, które mogłyby ograniczać skalę negatywnych skutków governmentalizacji, pozostaje, a przynajmniej pozostawało do czasu nowelizacji UDPP dokonanej w 2010 roku, jedynie na papierze.

W praktyce w Polsce nie funkcjonuje zasada partnerstwa między współpracującymi instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi. Warto zaznaczyć, że partnerstwo oznacza równość podmiotów i symetryczność relacji, nie zaś istnienie „dwóch stron”. Organizacje pozarządowe zwracają uwagę, że administracja publiczna nierzadko sprowadza znaczenie pozarządowego partnera do „drugiej strony”, co nie wymaga liczenia się z jego stanowiskiem⁴⁴¹.

Do ciekawych wniosków może także doprowadzić analiza realizacji zasady pomocniczości państwa. Nastawienie instytucji publicznych jest na ogół takie, że głównym argumentem za zlecaniem zadań są oszczędności

⁴³⁹ Art. 12 UDPP.

⁴⁴⁰ Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146.

⁴⁴¹ Por. M. Dudkiewicz, *Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak bardzo potrzebna, w jakim stopniu realna*, „Trzeci Sektor” 2010/2011, s. 11, przyp. 8 [numer specjalny].

finansowe po stronie administracji. Administracja więc nie tyle chce wzmacniać organizacje realizujące zlecone zadania, ile wymaga od organizacji dofinansowania realizacji zadań publicznych. Wśród praktyk zlecania przez różne instytucje publiczne zadań organizacjom dominuje bowiem nie tryb powierzania realizacji zadania, finansujący wszystkie ponoszone przez usługodawcę koszty, ale tryb wspierania, wymagający od organizacji wkładu własnego. Instytucje publiczne nie tylko więc nie wspierają rozwoju potencjału organizacji realizujących zadania publiczne (na samych usługach świadczonych w formule odpłatnej działalności statutowej organizacje nie mogą zarabiać), ale kupują od organizacji pozarządowych usługi poniżej realnych kosztów ich świadczenia. To zaś stanowi odwrócenie konstytucyjnej zasady pomocniczości – z zasady pomocniczości państwa na zasadę pomocniczości państwu⁴⁴². W praktyce organizacje nie dokładają własnych pieniędzy do realizacji zadań publicznych (bo zazwyczaj i tak nie miałyby z czego), ale jako wkład własny wykazują pracę pracowników (finansowanych z innych źródeł) czy wolontariuszy albo same środki pozyskane z innych źródeł. Problematyczne jest już jednak samo wymaganie wkładu własnego.

Roczne programy współpracy przez wiele lat były w dużej mierze fikcją, polegającą na tym, że powstawały one często (jeśli powstawały, gdyż niewywiązanie się z tego obowiązku przez samorządy w praktyce nie było zagrożone żadnymi sankcjami) w ogóle bez udziału organizacji, czasem zaś były kopiowane (przez urzędników lub firmy, którym zlecano przygotowanie projektów tych dokumentów) od innych samorządów. Choć badania pozwalają szacować, że programy współpracy z organizacjami uchwalilo w 2009 roku blisko 90% gmin w Polsce⁴⁴³, to zaledwie 50% badanych organizacji było świadomych istnienia takiego programu w ich gminie⁴⁴⁴. Nie dziwi to o tyle, że badania pokazują także, że połowa urzędów uchwalających programy współpracy w ogóle nie konsultowała ich z organizacjami⁴⁴⁵. Zapewne wiele samorządów w ogóle nie informowało przedstawicieli sektora o takich konsultacjach. Programy współpracy wciąż są często bardzo ogólne, prowizoryczne, niepowiązane z budżetem i niemożliwe do weryfikacji⁴⁴⁶. Współpraca między orga-

⁴⁴² M. Rymśa, *Państwo i sektor obywatelski...*, s. 7.

⁴⁴³ *Monitoring współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi za 2009 rok* (za: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 124, przyp. 1).

⁴⁴⁴ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 124.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, s. 125.

⁴⁴⁶ Por. G. Makowski, *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...*, s. 18; *Współistnienie czy współpraca? Relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005; J. Herbst, *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3; G. Makowski, *Roczne programy współpracy*, [w:] M. Rymśa, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

nizacjami a administracją publiczną zazwyczaj nie polega na udziale organizacji w zarządzaniu publicznym, ale na ubieganiu się przez organizacje o dofinansowanie.

Głównym problemem konsultacji jest ich fasadowość⁴⁴⁷. Występuje ona na przykład wówczas, gdy zgłaszane przez organizacje uwagi do projektowanych przepisów, programów czy dokumentów (w zależności od mechanizmu konsultacji – ustnie lub pisemne) często nie są (bo nie muszą być) brane pod uwagę. Samo niebranie pod uwagę opinii organizacji można by jeszcze zrozumieć, gdyż organizacje mają pełnić funkcję opiniodawczą, ale to administracja podejmuje decyzje i jest za nie odpowiedzialna. Przepisy nie obligują jednak organów administracji nawet do odniesienia się do uwag i opinii zgłaszanych przez organizacje, z kolei organizacje nie dostają żadnych informacji zwrotnych, dlatego ich uwagi nie zostały przyjęte. Przedstawiciele organizacji często mają wątpliwości, czy w ogóle ktoś rozważał zgłoszone przez nich uwagi, szczególnie przedstawione na piśmie⁴⁴⁸. To zaś zniechęca do udziału w konsultacjach społecznych.

Wiele organizacji nie jest również w stanie opiniować aktów prawnych podczas wysłuchania publicznego czy innych form konsultacji, gdyż nie stać ich na zatrudnianie prawników lub innych specjalistów potrafiących opiniować projekty takich aktów. Rzadko zaś organy administracji konsultują wyjściowe idee aktów normatywnych i ich zmian. Ogólnie bardzo trudno jest także znaleźć środki na działalność rzeczniczą i większość organizacji jest pochłonięta działalnością na innych polach.

W wypadku programów współpracy, dokumentów bardziej zrozumiałych dla obywateli, strategia administracji publicznej jest zazwyczaj odwrotna niż w wypadku aktów prawnych. Tutaj konsultuje się ogólny kształt programów, nie zaś założenia i treść konkretnych planowanych konkursów, a przecież często „diabeł tkwi w szczegółach”, czyli zgoda na poziomie ogólnym nie musi przekładać się na akceptację zapisów w ich szczegółowym kształcie.

Dodajmy, że wśród urzędników państwowych pojawiają się pomysły, aby na poziomie centralnym ograniczyć możliwość społecznych konsultacji do ogólnych założeń aktów prawnych, nie zaś ich konkretnych przepisów⁴⁴⁹,

⁴⁴⁷ O fasadowości konsultacji w Polsce pisał między innymi Tomasz Schimanek w dwóch raportach: T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; idem, *Dialog obywatelski. Polska 2008*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

⁴⁴⁸ Kwestię tę akcentowałam między innymi w wypowiedzi podczas spotkania „System stanowienia prawa” w ramach Forum Debaty Publicznej *Sprawne i Służebne Państwo* (Pałac Prezydencki, Warszawa, 5 maja 2011 roku).

⁴⁴⁹ Wystąpienie Prezesa Rządowego Centrum Legislacji Macieja Berka podczas spotkania „System stanowienia prawa” w ramach Forum Debaty Publicznej *Sprawne i Służebne Państwo* (Pałac Prezydencki, Warszawa, 5 maja 2011 roku).

i w ogóle zabronić przedstawicielom organizacji pozarządowych udziału w posiedzeniach komisji parlamentarnych⁴⁵⁰.

Fasadowość występuje również wówczas, gdy organizacje tracą energię na opracowywanie działań w dziedzinach programów współpracy, których dana jednostka administracji nie zamierza w ogóle realizować albo zamierza przeznaczyć na nie bardzo ograniczone środki.

Fasadowość cechuje ponadto wiele rad i zespołów opiniodawczo-doradczych, do których należą reprezentanci organizacji pozarządowych. Doświadczenie uczestnictwa w takich zespołach sugeruje, że wielu decydentów (różnych szczebli) powołuje różne zespoły tego typu tylko dlatego, że jest taki obowiązek ustawowy, albo dlatego, żeby tworzyć pozory zajmowania się jakąś kwestią. Spotkania odbywają się bardzo rzadko, rozmowy są prowadzone na dużym poziomie ogólności, uczestniczą w nich zaś często niedecyzyjni reprezentanci administracji. Często również się słyszy, że nie można różnych inicjatyw podejmować zbyt szybko albo że jest „wola zmian”, tylko nie ma środków finansowych. Takie pozorowane prace przeciąga się często do końca kadencji.

Wysłuchanie publiczne – mechanizm, którego zwołanie leży w gestii wyłącznie przedstawicieli parlamentu – jest wykorzystywany bardzo rzadko. Od wejścia w życie na początku 2006 roku przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa do końca 2012 roku przeprowadzono zaledwie dwadzieścia trzy wysłuchania publiczne⁴⁵¹.

Nie jest również zazwyczaj wykorzystywana możliwość zgłaszania własnych ofert realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Organizacje nie są zbyt aktywne w przedstawianiu własnych innowacyjnych pomysłów, z kolei samorządy nie są zainteresowane projektami składanymi przez organizacje – często je odrzucają, tłumacząc się ograniczeniami budżetowymi, trudnością powiązania inicjatyw z przyjętymi priorytetami, budżetami i programami współpracy, preferują ponadto rozwiązania istniejące⁴⁵². Do składania własnych ofert przez organizacje zniechęcają zresztą przepisy UDPP, które nakładają na samorządy obowiązek przeprowadzania konkursu także na realizację ofert złożonych w tym trybie. Może to bowiem skutkować tym, że organizacje utracą „własny” projekt w sytuacji, gdy inna inicjatywa oparta na ich pomysły wyjściowym okaże się korzystniejsza (na przykład tańsza)⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Chodzi o wspomniane już propozycje założeń do ustawy lobbingowej przygotowane przez minister Julię Piterę.

⁴⁵¹ Por.: http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf_wys_pub; http://sejm.gov.pl/lobbing/wys_pub.htm; http://www.sejm.gov.pl/archiwum/lobbing/kadencja5/wys_pub.htm [dostęp: marzec 2013 roku].

⁴⁵² T. Kasprzak, *Formy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, [w:] M. Rymśza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor...*, s. 149–150, 161–165.

⁴⁵³ *Ibidem*, s. 161–162.

Już po wejściu w życie przepisów UDPP utrwaliło się wiele niewłaściwych praktyk w zakresie współpracy administracji z organizacjami, sprzecznych z wymienionymi przez ustawodawcę zasadami ogólnymi. Sprzyjał temu „miękki” charakter wielu kluczowych przepisów omawianej ustawy. Część ważnych z perspektywy organizacji zapisów miała charakter fakultatywny – instytucje publiczne mogły, ale nie musiały organizować konsultacji i wysłuchań publicznych czy powołać rad konsultacyjnych. Nie musiały także brać pod uwagę żadnych postulatów zgłaszanych przez organizacje ani nawet się do nich odnosić. Nie było ponadto sankcji za niezrealizowanie obowiązków wynikających z ustawy.

Brak realizowania przez administrację wielu mechanizmów włączania organizacji we współzrządzenie, zwłaszcza niestosowanie zapisanych w UDPP mechanizmów konsultacyjnych, to także przejaw braku dobrej woli urzędników, ich mentalności i uświadomienia (czynnik ludzki). Oczywiście przepisy można i należy poprawiać, w znacznym stopniu uczyniono to nowelizacją UDPP z 2010 roku, która dookreśliła pewne procedury i zmieniła ich charakter z fakultatywnych na obligatoryjne (była już o tym mowa). Żadne przepisy nie zmieniają jednak pewnej fasadowości współdziałania, jeśli urzędnicy nie chcą współpracować lub współpracy tej nie doceniają.

Nie należy zapominać, że istotną rolę odgrywa tutaj spuścizna Polski Ludowej, czyli brak tradycji, praktyk i zwyczaju włączania przez władze strony społecznej do prac nad ustawodawstwem czy programami polityki społecznej. Spuścizna ta przejawia się w pamięci instytucjonalnej urzędów, ale także w zachowaniach i świadomości obywateli. Złe wzory i nastawienia – niesprzyjające włączaniu przez władze strony społecznej do prac nad ustawodawstwem czy programami polityki społecznej – są przekazywane właśnie na tych zasadach. Wśród tych przekonań i postaw można wymienić: brak wzajemnego zaufania, lęk przed kontrolą (zarówno organizacji przez administrację, jak i instytucji publicznych przez organizacje), konieczność okazywania posłuszeństwa władzy, lęk przed władzą, brak poczucia możliwości wpływu na władzę i stanowione prawo.

Perspektywy dalszej governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce

Przedstawiając perspektywy dalszej governmentalizacji sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych, wskazałam, że z czasem będzie on prawdopodobnie składał się z coraz większej liczby *quasi*-rządowych podmiotów. Ponieważ coraz więcej organizacji (pozarządowych i *quasi*-pozarządowych) bierze udział w konkursach o rządowe kontrakty, państwowe instytucje zlecające mają coraz lepszą pozycję przetargową i mogą w coraz większym stopniu narzucać swoje priorytety i standardy działania. Wraz

z czasem urzędnicy państwowi zdobywają doświadczenie i umiejętności kontrolowania, czy organizacje realizują zlecone zadania zgodnie z narzuconymi im wymaganiami. Z kolei ze względu na rosnący popyt na usługi państwowe (a także obecny kryzys), instytucje publiczne będą zwracać coraz większą uwagę na minimalizację kosztów zlecanych usług, organizacje zaś, wraz z realizacją kolejnych kontraktów publicznych, będą się przyzwyczajały do narzucanych im zasad funkcjonowania. Upodabnianie się działania organizacji do instytucji państwowych może ponadto zniechęcać darczyńców, którzy wspierali organizację za bycie alternatywą dla usług państwowych.

Wymienione zjawiska wydają się na tyle uniwersalne (czy nawet strukturalne), że z pewnością będą się przyczyniać do nasilania się governmentalizacji sektora pozarządowego także w Polsce. Wiele wskazuje jednak, że w Polsce governmentalizacja może postępować jeszcze szybciej, ze względu na niski poziom kultury filantropii i wolontariatu, niewielką liczbę fundacji grantodawczych oraz większe niż w Stanach Zjednoczonych obawy organizacji przed podejmowaniem działalności gospodarczej.

4.2.3. Jak zahamować proces governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce? Postulaty i rekomendacje

W dyskusji nad zwiększaniem roli sektora pozarządowego w wykonywaniu zadań publicznych i rozwijaniu systemu kontraktowania usług publicznych w Polsce powinno się brać pod uwagę możliwe negatywne konsekwencje takiej formy współdziałania sektora publicznego i pozarządowego. Zostały one zaobserwowane i przeanalizowane w Stanach Zjednoczonych, gdzie taki system funkcjonuje od lat. Warto wykorzystać te doświadczenia. Nawet jeśli nie można zahamować procesu governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce, to na pewno można ograniczyć skalę tego zjawiska czy negatywne konsekwencje i zachować więcej tradycyjnych, ważnych społecznie funkcji trzeciego sektora.

Warto tworzyć przepisy i rozwiązania, które przeciwdziałają governmentalizacji organizacji pozarządowych, ale najpierw – i przede wszystkim – należy się zatroszczyć o należyte funkcjonowanie i egzekwowanie istniejących w polskim systemie prawnym mechanizmów ograniczających governmentalizację. Zostały one zawarte w UDPP z 2003 roku i jeszcze wzmocnione jej nowelizacją z 2010 roku. Ich należyte stosowanie powinno służyć ograniczeniu negatywnych aspektów governmentalizacji, a zwiększeniu niezależności i wpływów sektora pozarządowego w Polsce.

Istnieje więc w polskim prawie wiele instrumentów, które – jeśli będą właściwie wykorzystane – mogą ograniczać skalę, rozwój i skutki governmentalizacji sektora pozarządowego. Stosowanie tych mechanizmów i wdrożenie kilku opisanych niżej rekomendacji zadecyduje o przyszłości zjawiska governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce. Poniżej odniosę się do najważniejszych takich mechanizmów i przedstawię kilka własnych propozycji. Moje propozycje są skierowane w pierwszej kolejności do administracji publicznej i decydentów publicznych.

Postulaty skierowane do administracji publicznej i decydentów

Przestrzeganie zasad: partnerstwa, suwerenności stron i pomocniczości państwa

Pierwszy postulat dotyczy systematycznego monitoringu realizowania ujętych w UDPP ogólnych zasad współpracy między administracją publiczną a trzecim sektorem. Chodzi tutaj o zasady: pomocniczości, suwerenności stron i partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności⁴⁵⁴. W wymiarze dyskusji o governmentalizacji sektora pozarządowego istotne jest zwłaszcza respektowanie zasad pomocniczości państwa, suwerenności stron i partnerstwa – i to respektowanie w praktyce, nie zaś tylko na poziomie deklaracji.

Zasada partnerstwa w kontaktach instytucji publicznych z organizacjami musi odzwierciedlać szersze relacje między administracją publiczną a obywatelami, ogólną orientację na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego i budowania takiego państwa, które zachęca obywateli do większej partycypacji społecznej i do uczestnictwa w procesach stanowienia prawa czy – szerzej – kształtowania polityki społecznej⁴⁵⁵.

W polskim systemie prawnym, nieopierającym się na precedensach (podobnym pod tym względem do systemów innych państw Europy kontynentalnej), trudno sobie wyobrazić precyzyjne egzekwowanie realizacji tak ogólnych zasad. Niewątpliwie warto jednak przynajmniej zoperacjonalizować te zasady (jako część proponowanych niżej standardów) i popularyzować dobre, a piętnować złe praktyki w tym zakresie.

⁴⁵⁴ Szersze omówienie zasad w: G. Makowski, *Zasady współpracy międzysektorowej... O samej zasadzie pomocniczości w relacjach administracji publicznej z sektorem pozarządowym* więcej w: M. Rymśza, A. Hryniewicka P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa...*; M. Rymśza, A. Hryniewicka P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa...*

⁴⁵⁵ Niewątpliwie wspomniane wcześniej pomysły Julii Pitey – pełnomocnika rządu Donalda Tuska (pierwszej kadencji) do spraw opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych – co do założeń do ustawy o lobbingu były krokiem w przeciwnym kierunku.

W wymiarze zasady jawności warto zwrócić uwagę, że przepisy wprowadzone do UDPP w 2010 roku wyraźnie wskazują, że każda organizacja startująca w konkursie ofert może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia jej oferty. To niewątpliwie krok w kierunku nie tylko większej jawności, uczciwej konkurencji i podmiotowego traktowania organizacji, ale także obowiązku wykazywania, że projekty są wybierane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, nie zaś według uznaniowości urzędników czy znajomości. Organ administracji publicznej jest obowiązany w uzasadnieniu wyboru oferty odnieść się do spełnienia przez oferenta wymagań określonych w UDPP i w ogłoszeniu. Warto jednak pomyśleć o wprowadzeniu zapisu nakazującego wysyłanie wszystkim oferentom uzasadnienia decyzji. Dziś bowiem wiele urzędów ociąga się z przysyłaniem takiego uzasadnienia i jest temu dość niechętna. Każdemu konkursowi ogłaszanemu przez organ administracji publicznej powinien również towarzyszyć tryb odwoławczy i zabezpieczenie środków na ewentualne finansowanie projektów przyjętych do realizacji po uznaniu argumentacji z odwołań.

Przy okazji warto także zwrócić uwagę na właściwe respektowanie zasady subsydiarności, żeby była to rzeczywiście zasada pomocniczości (ze strony) państwa, nie zaś zasada pomocniczości państwu (ze strony organizacji)⁴⁵⁶.

Zwiększenie wpływu organizacji na treść uchwalanego prawa i założenia programów współpracy

Zjawisko governmentalizacji sektora pozarządowego w Polsce niewątpliwie ograniczyłyby dobrze działające – a istniejące w polskim prawie – mechanizmy konsultacji społecznych⁴⁵⁷ oraz inne mechanizmy wpływu organizacji na kształt i treść prawa, programów polityki społecznej, priorytetów i zasad konkursów o realizację zadań publicznych, a także rzeczywiście wspólne opracowywanie konkretnych programów współpracy między sektorem pozarządowym a administracją publiczną. Niestety, jak już było wspomniane, dialog obywatelski, szczególnie konsultacje społeczne, cechuje w Polsce fasadowość.

W tej sytuacji należy postulować, z jednej strony, monitoring realizacji obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych i wprowadzenie sankcji za ich nieorganizowanie, z drugiej zaś strony – doprecyzowanie zasad współpracy między organizacjami a samorządami. Na przykład warto rozważyć wprowadzenie w UDPP obowiązku podania konkretnych kwot w propo-

⁴⁵⁶ Por. s. 157 oraz M. Rymsza, *Państwo i sektor obywatelski...*, s. 7.

⁴⁵⁷ Konsultacje te warto może nazywać konsultacjami publicznymi albo – jeszcze lepiej – obywatelskimi (są one narzędziem dialogu obywatelskiego). Konsultacje społeczne to bowiem termin używany w wymiarze umowy trójstronnej i obowiązku konsultowania aktów prawnych z organizacjami pracodawców i pracobiorców.

nowanym programie współpracy, które dany organ zamierza przeznaczyć na określone priorytety (obszary) działań, nie zaś tylko koszt całego programu współpracy, tak aby można było odnieść się do nich podczas konsultacji poprzedzających ostateczne przyjęcie programu⁴⁵⁸. Potrzebne są również konkretne wytyczne, co powinny zawierać sprawozdania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego z realizacji programów współpracy. A powinny one zawierać konkretne odniesienia do wszystkich uzgodnionych obszarów współpracy i działań.

Warto tak unormować przebieg procesu decyzyjnego i procesu legislacyjnego, aby konsultacjom społecznym były poddawane akty prawne i dokumenty urzędowe na wszystkich najważniejszych etapach ich przygotowywania – od poziomu założeń, przez konkretną propozycję aktu prawnego (dokumentu), do wersji po uwagach innych zainteresowanych instytucji rządowych i decydentów. Należy zapobiegać nierzadkim praktykom unikania przez rząd obowiązkowych konsultacji społecznych (obowiązkowych obecnie wyłącznie w wypadku projektów propozycji unormowań prawnych przygotowywanych przez rząd) i niemal mechanicznego „przepuszczania” przez parlament przedłożeń rządowych (nadużywanie szybkiej ścieżki legislacyjnej, nieliczenie się koalicji większościowej z uwagami opozycji, naciski polityczne na posłów koalicji, aby z góry akceptowali propozycje rządowe). Ponadto konsultacjom społecznym powinny być obowiązkowo poddawane także projekty ustaw przygotowywane w sejmie⁴⁵⁹.

Nowelizacja UDPP z 2010 roku uczyniła wszystkie wskazane w tej ustawie formy współpracy administracji z organizacjami obligatoryjnymi dla organów administracji (wcześniej były fakultatywne). Był to na pewno ruch w dobrym kierunku, który osłabia proces governmentalizacji organizacji

⁴⁵⁸ Do tego postulatu skłoniło mnie własne doświadczenie uczestniczenia w spotkaniu konsultacyjnym jesienią 2011 roku z pełnomocnikiem wojewody mazowieckiego do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi w sprawie strategii współpracy wojewody z organizacjami pozarządowymi na 2012 rok. Po przestudiowaniu priorytetów i działań opisanych w strategii i przesłaniu uwag pisemnych podczas spotkania wraz z przedstawicielami innych organizacji z województwa mazowieckiego zgłaszaliśmy kolejne uwagi w zakresie działań na rzecz zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, uchodźców, ochrony środowiska. Po blisko dwóch godzinach spotkania spytałam panią pełnomocnik, czy mogłaby powiedzieć, jaki jest budżet wojewody na te dziedziny, bo to determinuje rodzaj działań, które warto zgłaszać. Na to zmieszana pani pełnomocnik odparła, że w zasadzie to urząd ma środki tylko na pomoc najuboższym i na kolonie letnie dla dzieci. Na pytanie, w jakim zatem celu omawiamy dokument, który nie ma przełożenia na rzeczywistość, usłyszałam odpowiedź o uwzględnieniu obowiązku przeprowadzenia konsultacji.

⁴⁵⁹ Wiele rekomendacji w zakresie zmiany procesu legislacyjnego w Polsce, tak aby był on między innymi bardziej partnerski, obywatelski i przejrzysty, zgłasza na różnych forach powołana w 2009 roku grupa robocza Obywatelskie Forum Legislacji, którego jestem członkiem (więcej o forum – por. <http://www.batory.org.pl/korupcja/przejrzystosc.htm> [dostęp: listopad 2011 roku]). W 2011 i 2012 roku Obywatelskie Forum Legislacji brało udział w kilku seminariach dotyczących stanowienia w Polsce prawa w kancelarii prezydenta. Spotkania te miały jednak cechy działań pozornych i fasadowych, służyły bowiem, jak się wydaje, głównie wykazaniu się przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej troską o wysoką jakość procesu stanowienia prawa w Polsce.

i umożliwia organizacjom angażowanie się w bardziej partnerską współpracę niż przed nowelizacją. Praktyka pokazuje, że choć powoli, to jednak organy samorządowe wdrażają nałożone ustawowo obowiązki. Należy pamiętać, że jedną z funkcji prawa jest wyrabianie w podmiotach, których dane przepisy dotyczą, pewnych nawyków, a także uprawomocnianie związanych z nimi wartości (funkcja normotwórcza prawa). Nawyki te wraz z wartościami tworzą zaś pewną kulturę współdziałania⁴⁶⁰.

Warto byłoby również nałożyć obowiązek (nie zaś tylko dopuszczać taką możliwość) tworzenia przez samorządy regionalne i lokalne rad pożytku publicznego na wniosek odpowiedniej liczby organizacji. Takie rozwiązanie zaproponował senat w toku prac nad projektem nowelizacji UDPP, ale zostało ono odrzucone przez sejm. Według obowiązujących przepisów, „twarde” kompetencje do powoływania rad mają tylko organy administracji publicznej, co nieco kłóci się z zasadami partnerstwa⁴⁶¹.

Postulowałabym ponadto rozszerzenie obligatoryjności na inne rozwiązania stosowane fasadowo, na przykład obowiązek pisemnego odniesienia się organów do wszelkich uwag zgłaszanych przez organizacje, a w wypadku ich niewprowadzenia – uargumentowania decyzji. Obowiązek pisemnego odniesienia się organów publicznych powinien dotyczyć także uwag zgłaszanych przez członków różnych zespołów doradczych, powoływanych w wyniku obowiązku ustawowego lub z własnej woli odpowiednich organów administracji. Szczegółowa forma takiego pisemnego odniesienia się (listownie, pocztą elektroniczną, w zbiorczej informacji na stronie internetowej instytucji publicznej) wymagałaby oczywiście dalszej dyskusji i dookreślenia.

Warto byłoby także pomyśleć o wprowadzeniu sankcji wobec urzędów administracji publicznej i urzędników piastujących stanowiska publiczne niewywiązujących się z nałożonych na nich obowiązków i niestosujących odpowiednich procedur w zakresie współpracy z organizacjami. Obecnie bowiem sankcje dotyczą przede wszystkim organizacji pozarządowych w sytuacji nieprzestrzegania obowiązujących procedur, co oznacza, że sam porządek prawny sugeruje administracji nierówność podmiotów i uprzywilejowanie strony publicznej. Konkretnie formy sankcji są kwestią do dalszej dyskusji⁴⁶².

⁴⁶⁰ Więcej o kulturze organizacyjnej – por. A. Rymśza, *Bariera rozwoju przedsiębiorczości społecznej...*

⁴⁶¹ Por. A. Krajewska, *Formy współpracy międzysektorowej...*, s. 72.

⁴⁶² W wyjściowym projekcie roboczym nowelizacji UDPP projektodawca przewidywał sankcje. Na przykład w wypadku nieuchwalenia przez jednostkę samorządową programów współpracy z organizacjami pozarządowymi nawet po wezwaniu wojewody, wojewoda sam sporządzałby roczny program współpracy, a koszty miałyby w całości ponosić jednostka samorządu terytorialnego. Przedstawicielom trzeciego sektora nie spodobał się jednak pomysł dający zbyt daleko idące uprawnienia wojewodzie. Nie oznacza to jednak, że nie warto pomyśleć o innym rodzaju sankcji za niezrealizowanie obligatoryjnych obowiązków ustawowych. Por. *ibidem*, s. 72–73.

Kolejny postulat obejmuje angażowanie pracowników i działaczy organizacji pozarządowych w tworzenie programów, priorytetów, ocenianie wniosków z konsultacji społecznych. Korzyści z tego tytułu były omawiane wcześniej – przy okazji charakterystyki jednego z elementów zawodności państwa, określanego jako *knowledge constraint*. Działania w tym zakresie można uznać za „miękkie” uzupełnienie procedur konsultacyjnych.

Standardy współpracy instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi i standardy świadczenia usług społecznych

Prawo regulujące współpracę instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi (szczegółowe procedury, czyli instytucjonalizacja współpracy) to ważny, ale nie jedyny rodzaj postulowanych działań. Nie wszystko można bowiem uregulować prawem. Ważne byłoby więc również wypracowanie standardów takiej współpracy – standardów rozumianych jako zbiór najbardziej skutecznych i efektywnych dobrych praktyk, realizujących „ ducha” przepisów stanowiących, i bardziej szczegółowych zaleceń co do pożądanых form współdziałania⁴⁶³. Standardy współpracy powinny obejmować ustalenie szczegółowych celów współpracy, sekwencji działań i decyzji (w tym zwłaszcza w zakresie tworzenia konkretnych dokumentów), szczegółowy opis działań, sposoby komunikacji i obiegu dokumentów, sposoby odnoszenia się do zgłaszanych uwag, zestaw formularzy i druków czy ustalenie monitoringu i ewaluacji współpracy⁴⁶⁴, a także zadania stron w ramach kolejnych wyróżnionych etapów współpracy⁴⁶⁵.

Przeciwdziałaniu governmentalizacji (zanim organizacje „przyzwyczają się” czy zaakceptują narzucane sposoby świadczenia różnych usług) służyłoby także wspólne wypracowanie standardów dotyczących świadczenia określonych usług. Są sytuacje, gdy jedynie organizacje mają wśród kadry specjalistów w zakresie konkretnych usług, które nigdy nie były świadczone przez instytucje publiczne, i to ci specjaliści powinni mieć jeśli nie decydujący, to chociaż istotny wpływ na określenie sposobu realizacji zadań. Wypracowanie takich standardów różnych usług społecznych na skalę ogólnokrajową zmniejszyłoby również praktykę tworzenia przez instytucje publiczne kryteriów konkursów uniemożliwiających efektywne świadczenie pewnych usług,

⁴⁶³ Por. różne rozumienia terminu „standardy” i refleksję nad wynikami badań dotyczących standaryzacji współpracy międzysektorowej w: M. Dudkiewicz, *Standaryzacja współpracy międzysektorowej...*; E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie procesem współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2010/2011 [numer specjalny].

⁴⁶⁴ Por. E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie procesem współpracy...*, s. 81.

⁴⁶⁵ *Ibidem*. W przywoływanym tekście Ewy Bogacz-Wojtanowskiej można także znaleźć przykładowe szczegółowe modele kolejnych etapów współpracy w ogóle czy współpracy wokół konsultowania planu współpracy (por. *ibidem*, s. 85–86).

a jednocześnie ułatwiłoby podejmowanie bardziej obiektywnych decyzji wyboru ofert konkursowych. Wspólny, intencjonalny i przemyślany proces wypracowywania takich standardów pozwoliłby ponadto odgrywać edukacyjną rolę wobec administracji.

W obu wypadkach (czyli zarówno formalnych procedur międzysektorowej współpracy, jak i merytorycznych standardów zleczanych usług) warto byłoby wspólnie wypracować i opisać „antystandardy”, czyli zbiór praktyk niepożądanych, do jakich trzeba zniechęcać.

Standardy współpracy mogą jednak ograniczyć zjawisko governmentalizacji tylko wówczas, gdy będą rzeczywiście wypracowane wspólnie przez obie strony, na zasadzie partnerstwa, i będą zaakceptowane przez obie strony. Tracą zaś sens, gdy o ich ostatecznej wersji będzie decydować – jak to jest we wszystkich innych obszarach współpracy – administracja publiczna. Co więcej, narzucone standardy mogą być katalizatorami procesu governmentalizacji. Za to wspólne wypracowanie standardów (oczywiście tak samo rozumianych⁴⁶⁶) zwiększa szansę ich przestrzegania przez obie strony, każda z nich będzie je bowiem traktowała jak „swoje”.

Dokumenty opisujące standardy muszą również zawierać możliwość i przewidziany tryb wprowadzania zmian i uzupełnień. Omawiane standardy powinny być wypracowane przez jak najszersze międzysektorowe grono, a następnie upowszechniane i przenoszone do kolejnych instytucji i współpracujących z nimi organizacji. Aby zachęcić do wdrażania standardów, powinny istnieć systemy nagradzania instytucji przestrzegających tych standardów lub należy wprowadzić system akredytacji, w którym przestrzeganie pewnych standardów będzie warunkiem otrzymywania środków publicznych na świadczenie usług czy realizację projektów.

Wspieranie inicjatyw organizacji oraz zwiększenie elastyczności w zakresie działania i wydatkowania środków

Środkami, które niewątpliwie umożliwiają organizacjom zachowanie elastyczności w działaniach, są fundusze przekazywane w formie darowizn prywatnych czy instytucjonalnych. Problemem jest niestabilność dochodów organizacji z tego źródła, w Polsce zaś – także niski ich poziom. Ceną za elastyczność jest więc niestabilność finansowa. Dlatego organizacje starają się o środki publiczne, zdobywając je, tracą jednak na elastyczności. Kojarzenie obu źródeł finansowania wydaje się rozwiązaniem najbardziej rozsądnym, gdyż wówczas nawet niewysokie środki z darowizn pozwalają pokryć koszty działań, których nie chce finansować publiczny grantodawca czy zleceniodawca.

⁴⁶⁶ Por. M. Dudkiewicz, *Standaryzacja współpracy międzysektorowej...*, s. 14.

Governmentalizację – w wymiarze narzucania organizacjom przez administrację własnych priorytetów – niewątpliwie ograniczałoby finansowe wspieranie inicjatyw o charakterze pożytku publicznego przedstawianych przez organizacje. Wówczas organizacje byłyby nie tylko wykonawcami, ale także projektodawcami realizowanych przedsięwzięć, rola administracji ograniczałaby się zaś tylko do monitorowania, czy rzeczywiście przynoszą one korzyść społeczną i czy środki są wykorzystywane efektywnie. Organizacje realizujące własne inicjatywy stają się partnerami instytucji publicznych. Takie rozwiązanie to także urzeczywistnienie zasady pomocniczości państwa⁴⁶⁷.

Krokiem ku temu było niewątpliwie uwzględnienie w ramach nowelizacji UDPP z 2010 roku opisanego wcześniej trybu „małych zleceń” i inicjatywy lokalnej. Ich ograniczeniem jest to, że dotyczą jedynie drobnych działań czy przedsięwzięć opartych na pracy społecznej. Nie ma możliwości podejmowania w ten sposób działań systemowych na większą skalę przez profesjonalne organizacje. To warto by zmienić.

Ograniczeniu zjawiska governmentalizacji sektora pozarządowego służyłoby zapewnienie organizacjom możliwości otrzymywania środków publicznych, które organizacje mogłyby przeznaczać w miarę swobodnie na dowolne (to jest zgodne z celami statutowymi) działania przeprowadzone w sposób uznany przez siebie za właściwy, a także na inne ważne dla nich wydatki, w tym na swój rozwój. Czy oznaczałoby to powrót do kultury dotacji sprzed uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie? Niekoniecznie. Kwestią do dalszej dyskusji byłyby kryteria i zasady przyznawania takich środków. Można skorzystać z systemu akredytacji, jakim jest status pożytku publicznego, lub wypracować inny. Ważne jest kontynuowanie takich programów, jak Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, które w większym stopniu niż inne programy finansowane ze środków publicznych umożliwiają ponoszenie różnych wydatków przez organizacje realizujące projekty.

Ograniczenie nadzoru, kontroli biurokratycznej i narzucania organizacjom zasad i metod działania instytucji publicznych

Wiele postulatów w zakresie działań przeciwdziałających governmentalizacji można wyprowadzić z samych przejawów i konsekwencji tego procesu. Należy do nich narzucanie przez instytucje publiczne organizacjom pozarządowym rządowych priorytetów i metod działania. Postulatem dotyczącym działań przeciwdziałających governmentalizacji jest więc zlecanie organizacjom zadań na zasadach uwzględniających specyfikę funkcjonowania organizacji, nie zaś tylko procedury charakterystyczne dla struktur biurokratycznych i administracji publicznej.

⁴⁶⁷ Por. Ogólne zasady współpracy, s. 151.

Przykładanie wagi przez administrację publiczną do wymagań przejrzystości (ale także związanych z tym ograniczeń, określanych jako *accountability constraint*) skutkuje narzucaniem organizacjom wysokiego poziomu biurokracji towarzyszącej rozliczaniu się z realizacją projektów i sztywności w prowadzeniu tych działań, a także obowiązku wykazywania skuteczności projektów za pomocą policzalnych wskaźników. W konsekwencji organizacje wybierają działania o łatwo widocznych i policzalnych rezultatach (zapewniających wysokie wskaźniki). To typowa dla instytucji biurokratycznych, ale zabójcza dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego strategia racjonalizacji. Konieczna jest w tym wymiarze zmiana kryteriów wyboru projektów do finansowania ze środków publicznych, tak by niskie koszty i duża liczba beneficjentów nie były głównymi kryteriami wyboru organizacji, którym administracja będzie zlecała zadania publiczne. Wskazane jest również zmniejszenie wymagań biurokratycznych, uproszczenie procedur, dopuszczenie modyfikacji budżetów w trakcie realizacji projektów (za akceptacją zlecającego zadanie), co zwiększyłoby elastyczność i adekwatność działań organizacji. Warto byłoby ponadto obmyślić inne sposoby opisu efektywności projektów, tak aby ilościowe wskaźniki nie były głównymi wyznacznikami użyteczności działań. Wydaje się również, że kontrola przebiegu działań powinna mieć bardziej jakościowy charakter i opierać się na wizytach i obserwacji realizacji projektów czy rozmowach z beneficjentami, nie zaś tylko na przeglądzie papierowej (czy elektronicznej) dokumentacji i opisach działań. Potrzebne jest więc ograniczanie formalnej kontroli, biurokracji i „papierologii”⁴⁶⁸. Większy nacisk należy położyć na ocenę merytorycznej strony finansowanych działań i sprawić, aby wzrosło zaufanie do organizacji. Chodzi o to, aby ograniczyć środki i czas przeznaczane na formalną stronę realizacji i rozliczania projektów.

Organizacje korzystające z funduszy publicznych muszą prowadzić rachunkowość odpowiadającą sprawozdawczości instytucji publicznych. Zmiana sprawozdawczości instytucji publicznych spowodowałaby także zmniejszenie biurokracji wśród organizacji. Innymi słowy, ograniczenie narzucanej organizacjom biurokracji dokumentacyjnej miałoby większe szanse powodzenia, gdyby państwo umiało ją ukrócić w instytucjach publicznych. Obserwacja funkcjonowania wielu tych instytucji świadczy, niestety, raczej o od-

⁴⁶⁸ Należy nadmienić, że pewien krok w tym kierunku został poczyniony w nowelizacji UDPP z 2011 roku. Nowelizacja ta wprowadziła możliwość składania uproszczonych sprawozdań merytorycznych przez organizacje pożytku publicznego, których przychód osiągnięty w roku poprzedzającym złożenie sprawozdania nie przekroczy 100 tysięcy złotych. Por. art. 1, pkt 12, ust. c ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244).

wrotnej tendencji. Lęk przed kontrolami, zwłaszcza ze strony Najwyższej Izby Kontroli, i poważne konsekwencje ich negatywnych wyników sprawia, że osoby stojące na czele tych instytucji (nawet jeśli, obejmując stanowisko zarządzające tymi instytucjami, chciały obniżyć poziom biurokracji), koniec końców tworzą kolejne procedury zabezpieczające, utrzymując *status quo*. Boją się bowiem, że zmniejszenie liczby procedur może przykuwać uwagę instytucji kontrolujących. Umyka tymczasem uwadze merytoryczna, czyli kluczowa strona realizacji projektów. Z tej perspektywy warto także przyrzeć się przygotowywanym procedurom wydatkowania w Polsce środków unijnych w kolejnej perspektywie finansowej 2014–2020.

Finansowanie działań długofalowych oraz na rzecz małych grup i niszowych problemów

Kolejny postulat odwołuje się do woli politycznej kadencyjnie wybieranych i powoływanych decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie programów wspierania działalności organizacji pozarządowych. Chodzi o podejmowanie działań na rzecz przekroczenia *time horizon constraint*, niekoncentrowanie się jedynie na działaniach krótkofalowych, o rezultatach widocznych przed kolejną kampanią wyborczą, ale o uruchamianie i finansowanie w większym stopniu projektów wieloletnich, wymagających działań długofalowych i całościowych, których rezultaty nie są łatwo i szybko widoczne, mają za to trwały charakter.

Innym potrzebnym działaniem ze strony administracji, będącym wznesieniem się ponad opisywane wcześniej *categorical* oraz *majoritarian constraint*, byłoby finansowanie projektów na rzecz nietypowych klientów i rozwiązywania niszowych (choć ważnych) problemów. Chodzi ponadto o indywidualizację wsparcia – pomoc specjalistyczną i zarazem całościową świadczoną mniejszej liczbie dobrze dobranych beneficjentów w miejsce realizacji mało skutecznych projektów, jakie zapewniają minimalne wsparcie dużej grupie typowych albo „dobrze rokujących”⁴⁶⁹ odbiorców. Liczba beneficjentów „dotkniętych” przez projekt i cena nie powinny stanowić jedynych kryteriów przyznawania środków na świadczenie usług.

Wyjściem poza *categorical constraint* byłoby także finansowanie prowadzonych przez organizacje projektów eksperymentalnych, testujących nowe pomysły i nowe sposoby wsparcia.

⁴⁶⁹ Dobrym przykładem jest tendencja instytucji publicznych do finansowania wsparcia dla osób, które stosunkowo łatwo wciągnąć na otwarty rynek pracy, w pewnym sensie kosztem tych, których droga wprowadzenia na rynek pracy musiałaby być długa i kosztowna.

Wspieranie działań rzeczniczych

Bezpośrednim przeciwdziałaniem governmentalizacji byłoby finansowanie prowadzonych przez organizacje działań rzeczniczych i strażniczych. Wektor oddziaływań jest tutaj bowiem dokładnie przeciwny niż narzucanie organizacjom sposobów funkcjonowania przez instytucje publiczne. Przez działania rzecznicze i strażnicze sektor pozarządowy zwraca administracji publicznej uwagę na słabe strony jej działalności i próbuje nakłonić do zmian. Oczywiście finansowanie takich działań nie leży w bezpośrednim interesie instytucji publicznych – leży jednak niewątpliwie w interesie publicznym. Mądra władza w państwie demokratycznym powinna chcieć działać jak najbardziej efektywnie i starać się funkcjonować coraz lepiej i sprawliwiej. Dlatego działalność rzecznicza i strażnicza powinna być uwzględniona w katalogu sfer pożytku publicznego zawartym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie ma przeszkód w finansowaniu ze środków publicznych działań rzeczniczych. Wiele organizacji nie angażuje się w działania rzecznicze czy konsultacyjne ze względu na brak środków na taką działalność, na zatrudnienie prawników czy innych osób, które mogłyby się temu zadaniu (profesjonalnie) poświęcić⁴⁷⁰. Pracownicy i liderzy organizacji pozarządowych już i tak są zmuszeni prowadzić wiele działań, których kosztów nikt nie refunduje. Należy do nich choćby ciągłe pisanie wniosków projektowych. Z działalnością strażniczą sprawa jest nieco bardziej skomplikowana, gdyż same organizacje strażnicze często rezygnują z korzystania ze środków publicznych, aby nie popadać w sytuację konfliktową – zależności od instytucji kontrolowanej. Dlatego w tym wypadku większą rolę powinny odgrywać prywatne fundacje grantodawcze, których, niestety, w Polsce brakuje.

Ogólnie to, co administracja publiczna mogłaby robić, aby przeciwdziałać czy zmniejszyć skalę governmentalizacji sektora pozarządowego, to przejawiać nieco więcej zaufania do organizacji i praktyków w nich działających, prowadzić z nimi realny dialog o realizowanych programach, priorytetach i sposobach działania, słuchać ich argumentów i pozostawiać im więcej niezależności w działaniu. Innymi słowy, prowadzić z nimi szeroką i wielowymiarową współpracę na zasadach partnerskich.

Organizacje pozarządowe pełnią (czy raczej mogą pełnić) wiele ważnych funkcji społecznych i mogą realizować wiele ważnych zadań publicznych, dlatego państwo powinno je wspierać. Metodą ograniczania governmentalizacji nie jest zatem zmniejszanie przez administrację publiczną wspierania finansowego organizacji pozarządowych, ale partnerska współpraca w wydatkowaniu środków.

⁴⁷⁰ Fundacja SYNAPSIS jest jedną z nielicznych polskich organizacji pozarządowych mającą odrębny, kilkusobowy zespół do spraw rzecznictwa, którym mam okazję kierować.

Należy zaznaczyć, że polski ustawodawca, uchwalając, a następnie nowelizując przepisy UDPP, uczynił pewne kroki, które mogą ograniczyć governmentalizację sektora pozarządowego w Polsce. Można by jednak zrobić znacznie więcej, zwłaszcza że wiele przepisów tej ustawy wzmacnia tendencje do governmentalizacji.

Finansowanie działań wspierających rozwój bazy członkowskiej stowarzyszeń i współpracy między organizacjami

Warto wspierać ze środków publicznych działania służące pozyskiwaniu przez stowarzyszenia nowych członków i wzmacnianiu kontaktów z obecnymi członkami, tak aby odwrócić obserwowany od lat spadek udziału członków w życiu stowarzyszeń. Wspieranie pozafinansowej współpracy w ramach sektora to jeden ze sposobów ograniczenia komercjalizacji, jednocześnie zaś metoda ograniczania governmentalizacji.

Współpraca w ramach sektora, polegająca na wzajemnej wymianie informacji i doświadczeń, pomocy materialnej, wspólnym planowaniu i tworzeniu projektów czy wzajemnym wsparciu organizacyjnym, pozwala przewyższać ograniczenia związane z brakiem rozwiniętej struktury, niedostatkami finansowymi czy brakami wykwalifikowanych pracowników i wolontariuszy⁴⁷¹. Współpracujące organizacje co prawda uzależniają się w pewien sposób wzajemnie od siebie, ale zyskują większą niezależność w stosunku do administracji. Postulat wspierania współpracy między organizacjami jako remedium na governmentalizację sektora na pierwszy rzut oka może się wydać nieco paradoksalny, czy można bowiem za pomocą funduszy publicznych zmniejszać uzależnienie od państwa? Wydaje się, że tak. Podobnie można za pomocą przepisów prawa stanowionego przez państwo budować kulturę partnerstwa (choć, jak pokazuje przykład UDPP, nie jest to zadanie łatwe).

Współpraca między państwem a organizacjami w dużej mierze została wymuszona przepisami UDPP, ale z czasem w wielu miejscach stała się ona dla obu stron codzienną praktyką, nawet nawykiem. Współpraca wewnątrz sektora i wypracowanie w jego ramach wspólnej strategii działania mogą nie tylko usprawnić działanie samych organizacji, lecz także umocnić ich pozycję wobec władz i w większym stopniu umożliwić wpływ na proces decyzyjny w sprawach dotyczących organizacji i ich beneficjentów, jak programy współpracy. Wyłonienie wspólnego przedstawicielstwa usprawnia również informowanie instytucji publicznych o różnych inicjatywach obywatelskich i problemach z ich realizacją⁴⁷².

⁴⁷¹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 131.

⁴⁷² Por. *ibidem*, s. 131.

Monitoring współpracy i edukacja urzędników

Ogólny postulat dotyczy podnoszenia przez działania szkoleniowe i edukacyjne świadomości kadr urzędniczych co do funkcji, jakie organizacje pozarządowe mogą pełnić w społeczeństwie, zwłaszcza społeczeństwie demokratycznym. Takie działania uświadamiające, aby mieć większe znaczenie, musiałyby być prowadzone przez instytucje publiczne, na przykład uniwersytety, w ramach kursów podyplomowych z zakresu administracji.

Niezbędne jest także prowadzenie działań edukacyjno-szkoleniowych w zakresie właściwego rozumienia i wykonywania przepisów UDPP oraz innych regulacji dotyczących współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Program takich szkoleń mógłby być powiązany z bieżącym monitoringiem i ewaluacją jakości i efektywności współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi – w tym wymiarze głównie pod kątem opisanych elementów przeciwdziałających negatywnym skutkom governmentalizacji. W przyszłości należałoby rozszerzyć, prowadzone już przez Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, badania stanu tej współpracy i realizowania prawa także o monitoring wdrażania wypracowanych wspólnie z organizacjami standardów współpracy, których dotyczy jeden z wcześniejszych postulatów.

Należałoby ponadto kontynuować działania na rzecz wprowadzania do programów edukacji powszechnej tematyki organizacji pozarządowych i ich funkcji w społeczeństwie demokratycznym. Wciąż bowiem Polacy wykazują dość niski poziom zrozumienia, czym są organizacje pozarządowe⁴⁷³.

Wspieranie rozwoju organizacji

Podatność organizacji na wpływy zewnętrzne (a więc i na governmentalizację) jest odwrotnie proporcjonalna do ich siły, potencjału i poczucia tożsamości⁴⁷⁴. Aby ograniczyć zjawisko governmentalizacji, państwo powinno kierować do organizacji granty instytucjonalne przeznaczone na uzyskanie stabilności i rozwój organizacji, nie zaś tylko finansować (*de facto* najczęściej dofinansowywać) bieżące działania statutowe czy działania w ramach projektów. Z tej perspektywy warto rozważyć działania wspierające organizacje działające na rzecz pożytku publicznego w budowaniu kapitałów żelaznych. Należy zdawać sobie sprawę, że samo zlecanie zadań publicznych organizacjom (zwłaszcza jeśli żadna lub jedynie niewielka część bud-

⁴⁷³ Wciąż jedynie co trzeci Polak deklaruje, że zna termin „organizacja pozarządowa” i wie, co on oznacza, choć oczywiście znacznie więcej słyszało o konkretnych organizacjach społecznych, stowarzyszeniach i fundacjach (nadal jednak 16% twierdziło, że nie słyszało o ich działaniach). Por. *ibidem*, s. 162.

⁴⁷⁴ Por. M. Rymśa, *Państwo i sektor obywatelski...*, s. 7.

żetu może być wykorzystana na funkcjonowanie czy rozwój organizacji jako takiej) nie jest wspieraniem organizacji. To raczej wyręczanie się organizacjami w wypełnianiu ustawowych obowiązków.

Poza dofinansowaniem samych organizacji i pokrywaniem (i to przeważnie tylko części) kosztów zleczanych im zadań publicznych państwo powinno także finansować działalność statutową organizacji prowadzoną w sferze pożytku publicznego, pozostawiając organizacjom pewną swobodę w określaniu standardów usług i kryteriów wyboru beneficjentów. Dodajmy jeszcze, że realizowany mechanizm zlecania zadań publicznych głównie przez wspieranie, nie zaś powierzanie, wymagający od organizacji wkładu własnego, nie tylko nie wspiera samych organizacji, ale także – jeśli traktować dosłownie wkład własny jako koszt organizacji – zubaża je.

Programem publicznym oferującym organizacjom granty na działalność pożytku publicznego, zapewniającym przy tym organizacjom relatywnie dużą elastyczność działania, jest Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich⁴⁷⁵. Fundusz kieruje wsparcie zwłaszcza do organizacji mniejszych, pozostawiając im sporą swobodę co do sposobu wydatkowania środków⁴⁷⁶. Jednym z głównych założeń programu jest wyrównywanie szans słabszych organizacji prowadzących działania na prowincji i na terenach zaniedbanych. Dla osiągnięcia celu strategicznego Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich uznano za niezbędne wspieranie działań organizacji pozarządowych w ramach inicjatyw własnych, w partnerstwie wewnątrzsektorowym i w partnerstwie publiczno-społecznym. Jednym z czterech głównych celów programu (podejmowanych we wszystkich edycjach) jest zaś wspieranie działań inicjowanych przez same organizacje pozarządowe w sferze pożytku publicznego, o której mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy zdecydowanie kontynuować takie programy.

Transfery pośrednie

Czynnikiem bezpośrednio wywołującym proces governmentalizacji jest przekazywanie organizacjom środków publicznych na zasadach i warunkach określanych przez administrację. Dlatego niezwykle istotne w przeciwdziałaniu

⁴⁷⁵ Program został powołany uchwałą nr 193/2004 Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą: „Rządowy Program – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich” w celu pobudzania i wspierania rozwoju inicjatyw obywatelskich z udziałem sektora organizacji pozarządowych. Planowany jako trzyletnie przedsięwzięcie, program ten funkcjonował w latach 2005–2007, później uruchomiono Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2008, następnie Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2009–2013. Więcej o funduszu w dokumentach do pobrania na stronach internetowych: <http://www.pozytek.gov.pl/Charakterystyka,848.html>; http://www.pozytek.gov.pl/Ogloszenie_i_dokumenty_do_pobrania,1144.html [dostęp: czerwiec 2011 roku].

⁴⁷⁶ Na przykład w 2011 roku w programie przyznawano dodatkowe punkty organizacjom młodym (powstałym po 1 stycznia 2009 roku) i działającym w małych miejscowościach (do 50 tysięcy mieszkańców).

niu governmentalizacji jest wspieranie organizacji przez administrację publiczną przez różnego rodzaju transfery pośrednie, które takiego uzależnienia nie powodują. Do takich transferów należą między innymi wszelkiego rodzaju zwolnienia podatkowe: i samych organizacji, i podmiotów przekazujących organizacjom darowizny, a także zbiórki publiczne (choć środki gromadzone w tym trybie stają się *de facto* środkami publicznymi). Alokacje jednoprocentowe w systemie PIT (można także rozważyć podobne alokacje w systemie CIT) powinny być zaś traktowane jako uzupełnienie, nie zaś alternatywa dla ulg podatkowych dla darczyńców.

Postulaty skierowane do organizacji pozarządowych

Wszystkie powyższe postulaty dotyczące możliwych sposobów ograniczania przejawów czy skutków governmentalizacji były kierowane do ustawodawcy i administracji publicznej, gdyż to państwo – ze względu na swoje prerogatywy – jest podmiotem, który narzuca organizacjom wymagania i ograniczenia jako warunki przekazania środków finansowych. Można więc powiedzieć, że to państwo przez swoją politykę w dużej mierze wywołuje proces governmentalizacji trzeciego sektora i to ono jest władne ten proces zahamować lub przynajmniej ograniczyć jego skutki.

W relacji „administracja publiczna – sektor pozarządowy” to ten drugi partner stoi na zdecydowanie słabszej pozycji, szczególnie w Polsce, gdzie do braku uprawnień normotwórczych i przewagi władzy administracyjnej dochodzi słaby potencjał ekonomiczny. W relacjach z administracją organizacje nie są jednak pozbawione atutów. Nie jest również tak, że zachowania samych organizacji nie mają wpływu na tempo i skalę governmentalizacji.

Dlatego uczciwość intelektualna każe skierować pewne postulaty również do organizacji pozarządowych⁴⁷⁷. Oczywiście może się to spotkać z zarzutem, czy można od organizacji wymagać jeszcze więcej, skoro i tak większość ich działaczy pracuje za darmo, poza godzinami pracy, a wymagania ze strony administracji są tak duże. Organizacje jednak muszą mieć świadomość, że i one mogą zrobić wiele, a przynajmniej się starać, aby ograniczać proces

⁴⁷⁷ Takie postulaty są formułowane stosunkowo rzadko, jak się wydaje, z dwóch powodów. Po pierwsze, większość badań dotyczących relacji między administracją a trzecim sektorem przyjmuje perspektywę trzeciego sektora – uwarunkowania współpracy są tam analizowane głównie przez pryzmat organizacji pozarządowych. Po drugie, organizacje mają tendencję do lokowania przyczyn wszystkich swoich problemów na zewnątrz organizacji. Por. K. Górniak, *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej...*, s. 24–25. Organizacje, uznając i głosząc, że są słabszym partnerem dla administracji, całkowicie od niej zależnym, na zasadzie samospełniającego się proroctwa wpływają na to, że są traktowane właśnie w taki, a nie inny sposób.

i skutki governmentalizacji. I leży to we własnym interesie ich samych oraz osób i idei, na rzecz których działają.

Wykorzystywanie istniejących mechanizmów wpływania na prawo i programy polityki społecznej

Organizacje pozarządowe powinny – jeśli są w stanie – wykorzystywać istniejące mechanizmy wpływania na prawo, programy dotyczące współpracy z administracją czy procedury zlecania im zadań publicznych. Podobnie jak państwo nie powinno traktować organizacji tylko jako wykonawców usług (tu: zlecanych zadań publicznych), także organizacje nie powinny traktować administracji jedynie jako sponsora czy kontraktora. Aktywność organizacji w zakresie współkształtowania prawa i programów publicznych pomoże przedstawicielom władz widzieć w organizacjach nie jedynie petentów ubiegających się o środki finansowe, ale partnerów, z którymi można i należy uzgadniać kierunki działania czy sposoby realizacji zadań publicznych⁴⁷⁸.

Partycypacja w różnych instytucjach i mechanizmach dialogu obywatelskiego to jeden z najskuteczniejszych sposobów wpływania organizacji na państwo, świadomość urzędników i decydentów publicznych, a tym samym ograniczania negatywnych skutków oddziaływania państwa na działalność organizacji. Niech państwo wpływa na trzeci sektor, ale według wspólnie wypracowanych zasad i zgodnie ze wspólnie (przez państwo i społeczeństwo obywatelskie) podzielanymi wartościami.

Rozwój potencjału ekonomicznego i dywersyfikacja źródeł finansowania

Organizacje pozarządowe muszą również pamiętać, że będą dla administracji silnym partnerem, jeśli będą miały pewien potencjał ekonomiczny i nie będą tak uzależnione od środków publicznych. Instytucjom publicznym znacznie łatwiej jest narzucać swoje sposoby działania, widząc, że o ich środki aplikuje wiele organizacji, których dalsze istnienie zależy od pozyskania tych funduszy. Organizacje powinny więc w miarę możliwości starać się o dywersyfikację swoich źródeł przychodów, wypracowywać własne dochody (próbując nie robić tego kosztem misji) i solidarnie nie akceptować warunków konkursów niesprzyjających ich misjom i przekonaniom co do sposobu działania. Muszą pamiętać, że administracja publiczna nie jest bogatym filantropem, ale że ma wiele zadań do wykonania i ze względu na nie dysponuje pieniędzmi. I zakładając, być może zbyt optymistycznie, że to właśnie odpowiedzialność za rzetelne wykonanie ustawowych zadań popycha je w kierunku współpracy z organizacjami, gdyż same nie mają zasobów, wiedzy

⁴⁷⁸ Por. *ibidem*, s. 25.

i umiejętności do wykonania części z nich. Wypracowane samodzielnie środki umożliwiają również organizacjom pokrywanie kosztów działalności rzeczniczej i innych działań czy kosztów, które uznają za słuszne i których nie muszą z nikim uzgadniać. Mogą ponadto zapewnić organizacjom stabilność i uzyskać pozycję wiarygodnego, stałego partnera współpracy⁴⁷⁹.

Dlatego ważnym elementem racjonalnego zarządzania organizacjami jest uwzględnianie w strategii rozwojowej jak najszerszej dywersyfikacji źródeł przychodów. Za takie działanie można by uznać nakładanie na organizacje obowiązku dysponowania wkładem własnym przy różnych projektach, które najczęściej są środkami pozyskanymi przez organizacje z innych źródeł. Nierzadko jednak się zdarza, że te inne źródła są także źródłami publicznymi. W Polsce w 2003 roku pojawiło się nowe źródło finansowania – alokacje w ramach mechanizmu jednego procentu w systemie PIT. Problem polega na tym, że środki z tego mechanizmu to także środki publiczne, które trafiają jedynie do stosunkowo niewielkiej grupy organizacji mających status organizacji pożytku publicznego.

Na darowizny prywatne, jak już podkreślałam, w Polsce trudno liczyć, kultura dobroczynności dopiero się odtwarza, a prywatnych fundacji grantodawczych brakuje. Pozostaje działalność gospodarcza. Organizacje mogą jednak wykonywać bardzo skutecznie działania statutowe, ale nie potrafić prowadzić działalności gospodarczej i podejmować racjonalnego ryzyka ekonomicznego, bez którego trudno o zysk. Nie wszystkie podmioty trzeciego sektora mogą być przedsiębiorcami. Komercjalizacja sektora w rozsądnych granicach może być jednak elementem racjonalnego zdywersyfikowania przychodów. W tym aspekcie komercjalizacja i governmentalizacja nie są procesami wzajemnie się warunkującymi.

Podsumowując, nawet przy uwzględnieniu ograniczeń organizacji w zakresie możliwości korzystania z poszczególnych źródeł finansowania, ważnym postulatem pod adresem zarządzających organizacjami jest dążenie do maksymalnego dywersyfikowania tych źródeł. Na pewno liczenie jedynie na finansowanie publiczne to prosta droga do daleko idącego uzależnienia się od państwa, także wówczas, gdy bieżące obroty finansowe będą znaczne.

Współpraca między organizacjami, wyłanianie silnych reprezentacji i samoregulacja

Ważnym postulatem skierowanym do organizacji pozarządowych jest potrzeba partnerskiego współdziałania wewnątrz sektora, w tym tworzenie wspólnych struktur reprezentujących poszczególne typy organizacji czy pod-

⁴⁷⁹ Ibidem, s. 25.

mioty działające na określonych polach – na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Jest to szalenie trudne z powodu odmienności interesów różnych organizacji i konkurencji między nimi o środki, w tym środki publiczne. Spójność postulatów wobec administracji zwiększa jednak szansę skuteczności działań rzeczniczych. Sama rywalizacja o środki jest grą o sumie zerowej (w najlepszym wypadku, gdyż efekt konkurencji administracja może wykorzystywać na rzecz oszczędności finansowych), ale współpraca przynosi korzyść dodatkową. Konkurencja i współpraca nie wykluczają się wzajemnie.

Aby wzmocnić swoją tożsamość i stale przypominać sobie o społecznej misji, byciu przeciwwagą „dla dominacji władzy i pieniądza”⁴⁸⁰, troszczyć o dobro wspólne i *raison d'être* swojego istnienia, organizacje pozarządowe w Polsce powinny wrócić do opracowania i przestrzegania standardów etycznych, do budowania pewnego etosu swojego działania w procesie samoregulacji. To właśnie brak tego silnego „kręgosłupa wartości” sprawia, że organizacje w sytuacji postępującej komercjalizacji i governmentalizacji są silnie podatne na wpływy zewnętrzne i ryzyko utraty tożsamości ideowej. Utrata zaś tożsamości jeszcze bardziej otwiera je na destrukcyjne wpływy zewnętrzne. Wynika to z ogólnej zasady, że ci, którzy nie kontrolują własnych spraw i nie potrafią lub nie chcą rozwiązywać swoich problemów, popadają wcześniej czy później w zależność od innych⁴⁸¹.

Szczególna odpowiedzialność organizacji dużych, silnych i infrastrukturalnych

Szczególny postulat jest kierowany do organizacji dużych, silnych i o charakterze infrastrukturalnym (działających na rzecz innych organizacji). To one bowiem w znacznym stopniu kształtują kulturę, nawyki i zwyczaje całego sektora pozarządowego (to zresztą jedna z podstawowych funkcji organizacji infrastrukturalnych) i to one dysponują największą siłą opierania się skutkom governmentalizacji. Podmioty te mają w trzecim sektorze najwięcej zasobów, aby (przynajmniej próbować) wpływać na politykę państwa wobec tego sektora. To ich reprezentanci zazwyczaj zasiadają w różnych radach konsultacyjnych. To one są w stanie uczestniczyć w debacie publicznej, a nawet wchodzić w sytuacje konfliktowe z administracją. Z jednej strony bowiem, mając relatywnie bardziej zdywersyfikowane źródła przychodów, są mniej uzależnione od środków publicznych. Z drugiej zaś strony – administracja potrzebuje takich organizacji do profesjonalnego wykony-

⁴⁸⁰ Sformułowanie zaczerpnięte z tekstu: P. Frączak, *Organizacje pozarządowe a państwo – w poszukiwaniu równowagi*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 37.

⁴⁸¹ Por. K.Z. Sowa, *Obywatel w państwie, czyli o typach ładu zbiorowego i społeczeństwie polskim* słów kilka, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20, s. 16.

wania zadań publicznych, zwłaszcza zadań systemowych, o szerszym zasięgu. Walcząc o zmiany, organizacje te są również w stanie realizować własną misję ze środków publicznych.

Są to bowiem organizacje najbardziej sprofesjonalizowane i, jak pisze jeden z obserwatorów sektora pozarządowego w Polsce, „są najbardziej wyćwiczone w sztuce takiego pisania i prowadzenia projektów, aby były one zarazem zgodne z zapisami konkursowymi i z ich własnymi przekonaniem dotyczącymi tego, co warto robić. [...] wiedzą, jak [...] przemyślać działania, które rzeczywiście chcą realizować, wśród tych, których domaga się sponsor”⁴⁸². Duże organizacje mają także więcej możliwości tworzenia porozumień i reprezentacji sektora⁴⁸³.

Postulat skierowany do obu stron współpracy

Ostatni postulat, skierowany zarówno do organizacji pozarządowych, jak i do instytucji publicznych, wskazuje potrzebę wzajemnego rozumienia uwarunkowań funkcjonowania każdej ze stron. Porozumienie i współpracę niejednokrotnie uniemożliwia to, że organizacje nie wiedzą, jak działają urzędy: jak na co dzień funkcjonują ich organy i instytucje, jakie mają one kompetencje i ograniczenia, z kolei instytucje publiczne nie wiedzą, jak działają i jakie mają trudności, ale także – jakim potencjałem dysponują organizacje. Wzajemny brak wiedzy o sobie przekłada się na niezrozumienie działań drugiej strony czy formułowanych przez nią oczekiwań i stawianych wymagań, na nierealne oczekiwania co do jej zachowań⁴⁸⁴. Działania na rzecz wzajemnego zrozumienia, słuchanie drugiej strony i szczerą chęć jej poznania niewątpliwie polepszyłyby wzajemne relacje, umożliwiłyby partnerstwo i współdziałanie w miejsce konfrontacji i nieporozumień. Obu partnerów powinna charakteryzować postawa zaangażowania, nie zaś postawa roszczeniowa.

⁴⁸² J. Herbst, *Sektor „in statu descendi”?*..., s. 31.

⁴⁸³ Niestety, jak zauważają liczni badacze, obecnie wiele największych organizacji – elita sektora – oddala się od masy słabszych organizacji, a przybliża się do establishmentu politycznego. O zjawisku tym – nazywając je „oligarchizacją” elit sektora – pisał wielokrotnie Piotr Glišński. Por. na przykład: P. Glišński, *Podstawowe słabości...*, s. 249.

⁴⁸⁴ Por. K. Górniak, *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej...*, s. 32.

Rozdział 5.

O gubieniu tożsamości przez sektor pozarządowy

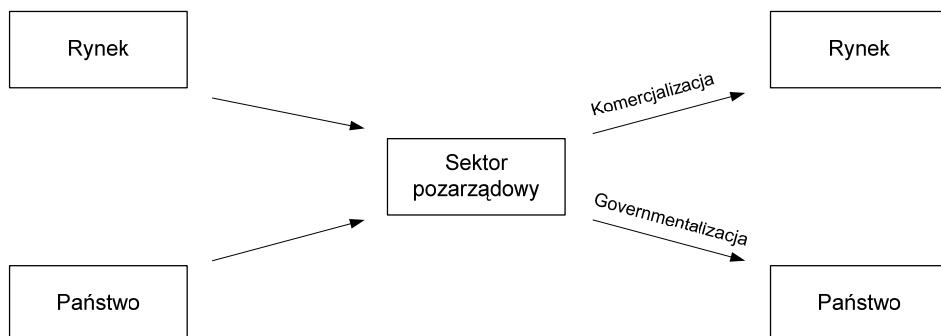
5.1. Tendencje rozwojowe trzeciego sektora

W poprzednich rozdziałach starałam się wykazać, że wśród wielu czynników, jakie tłumaczą większą siłę sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych w porównaniu z sektorem pozarządowym w Polsce, szczególne znaczenie mają komercjalizacja i governmentalizacja. To głównie za sprawą tych procesów towarzyszących wzrostowi zasobności organizacji pozarządowych – czy to dzięki działalności gospodarczej, czy to dzięki realizacji kontraktów państwowych – od kilku dziesięcioleci amerykański sektor buduje swój potencjał. Próbowałam jednak pokazać również to, że siła, zasięg oddziaływania i ciągły rozrost sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych wcale nie oznacza, że sektor ten pełni w większym stopniu (lub lepiej) tradycyjne funkcje społeczne. Jest wprost przeciwnie – liczba organizacji czy zatrudnionych w sektorze pracowników rośnie, ale przybywa organizacji zaczynających coraz bardziej funkcjonować jak podmioty *quasi*-rynkowe czy *quasi*-państwowe. Tym samym sektor przestaje odgrywać wiele z tradycyjnie oczekiwanych od niego ról, co sprawia, że *de facto* – jako element społeczeństwa obywatelskiego – kurczy się, funkcjonalnie zaś rośnie państwo i rynek.

Można więc wysunąć tezę, że tak jak sektor pozarządowy wyodrębnił się jako sformalizowana część społeczeństwa obywatelskiego, będąca po części alternatywą dla niewydolnego i nieefektywnego rynku oraz niewydolnego i nieefektywnego państwa, po części zaś ich dopełnieniem, pełniąc własne, specyficzne funkcje względem społeczeństwa, to w wyniku komercjalizacji i governmentalizacji zaczął się w oba te sektory na powrót funkcjonalnie wtapiać. Stało się tak, gdyż filantropia – jedyne w pewnym sensie własne, tradycyjne źródło dochodów sektora pozarządowego – okazała się niewystarczająca, aby zapewnić organizacjom stabilność i środki na działanie (zwłaszcza w latach kryzysu). Szukając innych źródeł dochodu, organizacje pozarządowe zaczęły przejmować z sektora komercyjnego działania zorientowane na wypracowywanie własnych dochodów, a wraz z nimi – kulturę biznesową (komercjalizacja), oraz na szerszą skalę współpracować z instytucjami państwowymi, pozyskując środki publiczne, przy tym jako partner słabszy – podporządkowując się wymaganiom administracji i upodabniając do instytucji publicznych (governmentalizacja).

Trwające od kilku dziesięcioleci w Stanach Zjednoczonych procesy komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego zachodzą obecnie z podobnych powodów także w Polsce. Choć pewne działania decydentów i twórców rozwiązań legislacyjnych niewątpliwie mogą się przyczynić do zmniejszenia skali i konsekwencji procesów komercjalizacji i governmentalizacji, to wydaje się jednak, że samych procesów nie uda się zatrzymać, że są one nieuniknione. Komercjalizacja i governmentalizacja rozwijają się i w Stanach Zjednoczonych, i w Polsce – krajach o tak odmiennej tradycji, kulturze i historii rozwoju sektora pozarządowego, co pozwala uznać te procesy za strukturalne (strukturalno-cywilizacyjne) tendencje rozwojowe. Opisane zjawisko można zilustrować następującym schematem:

Schemat 1. Sektor pozarządowy wobec rynku i państwa – ujęcie dynamiczne



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 1 wymaga dwóch komentarzy. Po pierwsze, tylko prawa strona schematu prezentuje zachodzący realnie w czasie (od kilku dziesięcioleci w Stanach Zjednoczonych i od kilkunastu lat w Polsce) proces utraty odrębności sektora w wyniku governmentalizacji i komercjalizacji. Nie należy zakładać, że sektor pozarządowy był w pewnym okresie całkowicie niezależny od rynku i państwa (w Polsce nie był taki nigdy) i że powstał historycznie po nich. Lewa strona schematu przedstawia raczej sposób ujmowania sektora pozarządowego w literaturze przedmiotu jako sektora „trzeciego” (po rynku i państwie), a więc zbioru podmiotów zarządzających zawodnością rynku i państwa. Historycznie takiego procesu nie obserwowano, gdyż bezsprzecznie – tak w Stanach Zjednoczonych, jak i w Polsce – działania społeczne o charakterze dobroczynnym, edukacyjnym czy samopomocowym poprzedziły zaangażowanie państwa i rynku w świadczenie usług dla ludności. W tym zakresie jest to więc ujęcie funkcjonalne, ale ahistoryczne.

Po drugie, powyższy schemat dotyczy sektora pozarządowego jako całości i pokazuje, że ulega on procesowi zarówno komercjalizacji, jak i go-

vernmentalizacji. Nie oznacza to jednak, że procesy pokazane na schemacie dotyczą wszystkich organizacji, zwłaszcza zaś wszystkich w równym stopniu. Nie wszystkie organizacje pozostają również pod wpływem obu tych procesów. Tym samym nie wszystkie organizacje przechodzą swoistą transformację i nie wszystkie funkcje sektora pozarządowego są jednakowo zagrożone. Na przykład w Stanach Zjednoczonych komercjalizacja dotyczy przede wszystkim organizacji świadczących usługi socjalne i edukacyjne, z kolei governmentalizacja – organizacji obywatelskich i świadczących usługi zdrowotne⁴⁸⁵.

W Polsce na **ścieżkę komercjalizacji** wchodzi, jak do tej pory, przede wszystkim organizacje największe, najbogatsze, o zasięgu ogólnopolskim i o charakterze infrastrukturalnym: w 2008 roku własną działalność ekonomiczną prowadziła jedna trzecia organizacji działających w skali ogólnopolskiej, których aktywność była ukierunkowana na wspieranie rozwoju innych podmiotów pozarządowych⁴⁸⁶, w 2010 roku dwie trzecie z nich zatrudniało płatnych pracowników⁴⁸⁷. Trudno jednak mówić o komercjalizacji sektora, skoro w 2010 roku ponad połowa organizacji (56%) w ogóle nie ponosiła kosztów osobowych i nie wypłacała wynagrodzeń w jakiegokolwiek formie⁴⁸⁸, trzy czwarte nie zatrudniało na stałe płatnego personelu⁴⁸⁹, ponad dwie trzecie nie pobierało żadnych opłat za świadczone usługi⁴⁹⁰, a tylko około 14% prowadziło odpłatną działalność statutową lub (i) działalność gospodarczą⁴⁹¹. Należy jednak pamiętać, że największe i najbogatsze organizacje dają przykład innym, tworzą wzorce i standardy działania, mają największy wpływ na politykę i prawo dotyczące organizacji pozarządowych (w rezultacie w Polsce nie ma konsekwentnej polityki wspierania rozwoju mikroinicjatyw i młodych, małych organizacji). Są to również organizacje najbardziej „widoczne” i to ich aktywność w największym stopniu determinuje publiczny wizerunek sektora pozarządowego⁴⁹², ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Ważne jest także to, że komercjalizacja dotyka dziedzin, które z punktu widzenia przypisywanych sektorowi funkcji są kluczowe, czyli między innymi dotyczy organizacji zajmujących się ochroną zdrowia, edukacją czy pomocą społeczną. W 2010 roku około połowa z nich zatrudniała płatnych pracowników⁴⁹³. Warto zauważyć, że organizacje świadczące usługi socjalne

⁴⁸⁵ L.M. Salamon, *America's...*, s. 71.

⁴⁸⁶ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 78.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁸⁸ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 11.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, s. 71.

⁴⁹⁰ *Ibidem*, s. 105.

⁴⁹¹ *Ibidem*, s. 104–105.

⁴⁹² *Ibidem*, s. 71, 162.

⁴⁹³ *Ibidem*, s. 59.

i zajmujące się pomocą społeczną oraz prawem i prawami człowieka należą do grupy organizacji, wśród których najczęściej obserwujemy wzrost liczby pracowników⁴⁹⁴. Inwestycje w profesjonalizację sektora to w dużej mierze wydatki na wynagrodzenia dla nowych (współ)pracowników organizacji⁴⁹⁵, możliwości takie mają jednak przede wszystkim organizacje otrzymujące środki od administracji na realizację zadań publicznych. Wśród organizacji deklarujących w 2010 roku zwiększenie liczby płatnych pracowników lub (w wypadku organizacji nieangażujących pracowników na stałe) zamiar zatrudnienia pracowników dominują organizacje młode, aktywne na rynku pracy, zajmujące się rozwojem lokalnym (w tym przedsiębiorczością społeczną), wspieraniem innych organizacji, usługami socjalnymi i pomocą społeczną oraz edukacją i wychowaniem⁴⁹⁶.

Governmentalizacja trzeciego sektora jest w Polsce procesem dalej posuniętym, ale także ona nie dotyczy wszystkich organizacji pozarządowych. W 2008 roku 47% organizacji wciąż w ogóle nie korzystało ze środków publicznych⁴⁹⁷. Uzależnienie od środków publicznych (zwłaszcza od wsparcia ze strony samorządów terytorialnych) w 2008 roku charakteryzowało w największym stopniu organizacje o przychodach rocznych w wysokości 10–100 tysięcy złotych, w najmniejszym zaś stopniu organizacje największe – o przychodach powyżej 1 miliona złotych. Aż 40% organizacji sportowych opiera swoje działania na dotacjach samorządowych, ale czyni tak już tylko 22% organizacji kulturalnych i 20% zajmujących się edukacją i wychowaniem⁴⁹⁸. W 2009 roku ze źródeł samorządowych nie korzystało 49% polskich organizacji, 77% nie korzystało ze środków rządowych, a aż 91% – ze środków unijnych⁴⁹⁹.

Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego związane ze zlecaniem zadań publicznych stowarzyszeniom i fundacjom pokazują, że duża część środków jest przekazywana do klubów sportowych lub przeznaczana na wspieranie organizacji aktywnych na polu sportu, pomocy społecznej i ochrony zdrowia⁵⁰⁰. Środki samorządowe są kluczowe dla organizacji mniejszych i działających na skalę lokalną. Dominacja dotacji od samorządów charakteryzuje przede wszystkim budżety organizacji działających na terenach wiejskich. Można powiedzieć, że na wsi większość organizacji funkcjonuje w warunkach symbiozy z samorządem, jeśli nie w warunkach

⁴⁹⁴ *Ibidem*, s. 61.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, s. 62.

⁴⁹⁶ *Ibidem*.

⁴⁹⁷ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 12.

⁴⁹⁸ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty...* 2008, s. 77, przyp. 18.

⁴⁹⁹ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 76.

⁵⁰⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...* 2006, s. 17.

uzależnienia się od niego. W 2008 roku trzy czwarte wiejskich organizacji deklaroowało przychody ze źródeł samorządowych, a w co trzeciej organizacji przychody te przekraczały połowę budżetu. W dużych miastach tylko dla 8% organizacji środki samorządowe stanowiły ponad połowę budżetu⁵⁰¹. Z kolei środki europejskie i rządowe trafiają przede wszystkim do organizacji największych, mających siedziby w dużych miastach, o ogólnopolskiej skali działania i dużych budżetach⁵⁰².

5.2. Komerccjalizacja, governmentalizacja czy wzajemne przenikanie się sektorów?

Rozwój trzeciego sektora to proces, który – jak sugerował schemat 1 – obejmuje fazę jego wyodrębniania się w ramach sfery publicznej od rynku i państwa oraz fazę wtapiania, czyli upodabniania się do obu pozostałych sektorów. Jak podkreślałam, nie jest to schemat oddający historyczny proces kształtowania się i rozwoju sektora pozarządowego, ale schemat analityczny, wskazujący dwie wzajemnie przeciwstawne tendencje rozwojowe, które – być może – występują cyklicznie. W tym ujęciu sektor pozarządowy, traktowany jako sektor trzeci, jest w pewnym sensie wtórny wobec rynku i państwa. Tak jednak nie jest. Podobne schematy można by stworzyć w celu zobrazowania tendencji występujących w sektorze państwowym i na rynku. Zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Polsce przedsiębiorstwa oraz instytucje publiczne pod wpływem relacji czy współpracy z sektorem pozarządowym (albo ze względu na inne czynniki) zmieniają się i przejmują niektóre zachowania czy funkcje typowe dla organizacji pozarządowych.

W zarządach i radach programowych ponad jednej trzeciej polskich organizacji zasiadają osoby, które równolegle pełnią także funkcje kierownicze w przedsiębiorstwach komercyjnych. Liderzy nieco ponad jednej czwartej organizacji piastują funkcje publiczne w instytucjach administracji publicznej lub samorządowej. Środowiska działaczy pozarządowych i samorządowych mieszają się zwłaszcza na wsi. Na terenach wiejskich aż 43% organizacji ma w zarządzie osoby jednocześnie pełniące funkcje w administracji publicznej lub urzędach samorządu terytorialnego⁵⁰³.

Coraz większą „karierę” robi idea społecznie odpowiedzialnego biznesu – firmy zakładają fundacje korporacyjne i wpisują działania prospołeczne

⁵⁰¹ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁰² *Ibidem*, s. 19.

⁵⁰³ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 51.

w strategię swojego rozwoju, aby budować swój dobry wizerunek lub zdobyć lojalność pracowników. Także podmioty publiczne nie pozostają odporne na wpływ organizacji pozarządowych. Istnieją przecież mechanizmy (w pewnym zakresie działające) konsultacji społecznych czy – szerzej – dialogu obywatelskiego, dzięki którym wartości i sposoby działania sektora pozarządowego przenikają do świata polityki i administracji, wpływając na kształt rządowych programów czy przepisów prawnych.

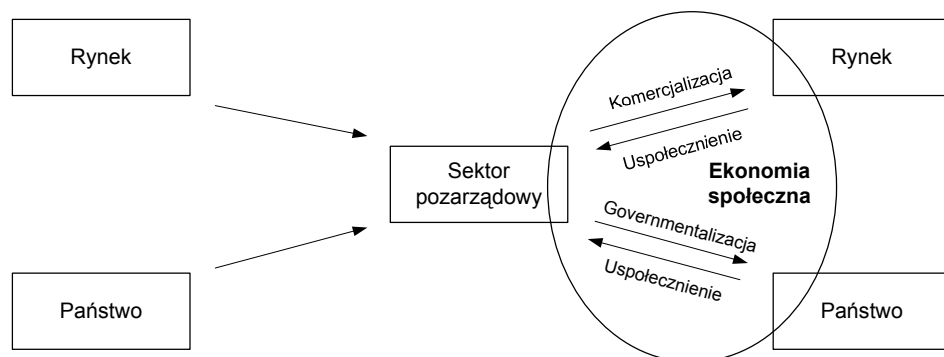
Na szczególną uwagę zasługują przedsięwzięcia z zakresu przedsiębiorczości społecznej realizowane w Stanach Zjednoczonych przez partnerstwa podmiotów *for profit* i *non profit* oraz przedsięwzięcia z zakresu ekonomii społecznej, które w Polsce (i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej) angażują we współpracę podmioty z trzech sektorów (a więc także instytucje publiczne). W Polsce takie działania zostały spopularyzowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. W Stanach Zjednoczonych przedsiębiorczość społeczna to działalność, która stara się połączyć przyniesienie zysku z polepszaniem jakości życia ludzi i vitalnością ich wspólnot lokalnych. W Polsce ekonomia społeczna to działalność rynkowa mająca na celu przede wszystkim integrację społeczno-zawodową osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Może więc równoległe do komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego następuje uspołecznienie sektora rynkowego i publicznego? Zamiast więc o wtapianiu się sektora pozarządowego w pozostałe dwa sektory, należałoby mówić o wzajemnym przenikaniu się sektorów czy zacieraniu się międzysektorowych granic? Może governmentalizację trzeciego sektora należałoby traktować jako (niezbędny do poniesienia) koszt uspołecznienia państwa?⁵⁰⁴ I analogicznie – jego komercjalizację jako koszt uspołecznienia rynku? A może należałoby za niektórymi autorami⁵⁰⁵ mówić o tworzeniu się kolejnego, czwartego sektora: sektora *social ventures* (przedsiębiorczości społecznej)? Tę złożoność międzysektorowych relacji w Europie (w tym w Polsce) i w Stanach Zjednoczonych można zilustrować za pomocą dwóch poniższych schematów.

⁵⁰⁴ Por. na przykład: M. Rymsza, *Państwo i sektor obywatelski...*, s. 6–7.

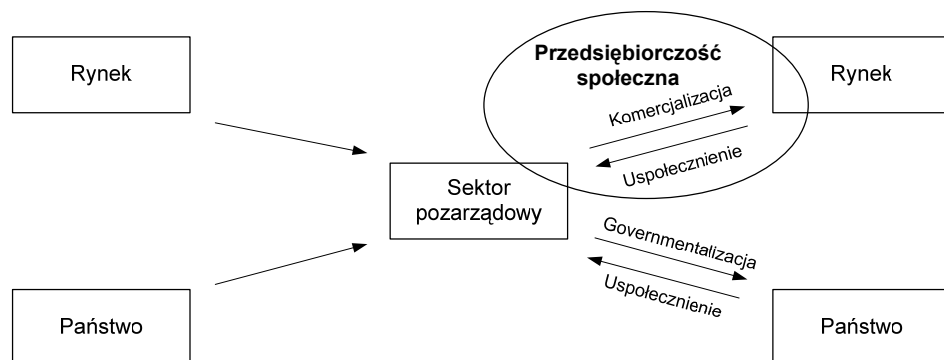
⁵⁰⁵ Por. na przykład: *The emerging fourth sector* [H. Sabeti we współpracy z Fourth Sector Network Concept Working group, przy wsparciu Aspen Institute i W.K. Kellogg Foundation], Aspen Institute, Washington, DC 2003. Zob. także: <http://www.fourthsector.net>.

Schemat 2. Międzysektorowe partnerstwa i współpraca jako podstawa ekonomii społecznej w Europie



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 3. Dwusektorowe partnerstwa i współpraca jak podstawa przedsiębiorczości społecznej w Stanach Zjednoczonych



Źródło: Opracowanie własne.

Schematy 2–3, dzięki swojej wielowymiarowości, oddają dwukierunkowość oddziaływań w kształtowaniu się relacji między trzema sektorami w Polsce i Europie oraz w Stanach Zjednoczonych. Niemniej jednak to wyjściowy schemat 1 najlepiej obrazuje główną tezę niniejszej książki i, moim zdaniem, najbardziej adekwatnie opisuje realny skutek oddziaływań. Należy tylko traktować strzałki symbolizujące komercjalizację i governmentalizację, wskazujące na upodabnianie się sektora pozarządowego odpowiednio do rynku i państwa, jako **wypadkowe** dwóch odwrotnych tendencji. Nie negując istnienia procesów uspołeczniania rynku i uspołecznienia państwa, uważam, że są one znacznie słabsze niż odpowiednio urynkowienie i upaństwowienie

trzeciego sektora. Innymi słowy, wpływ sektora publicznego i rynkowego na sektor pozarządowy jest znacznie silniejszy niż wpływ sektora pozarządowego na państwo i rynek.

Dlatego zaangażowanie organizacji pozarządowych na polu ekonomii społecznej, polegające na zakładaniu i prowadzeniu przez nie przedsiębiorstw społecznych, należy uznać bardziej za przejaw komercjalizacji sektora pozarządowego niż uspołecznienia rynku. Zdaniem autorów propagujących ten pogląd⁵⁰⁶, przemawia za nim to, że menedżerowie przedsiębiorstw społecznych, które zaczynają przynosić nadwyżki finansowe, mają tendencję do przekształcania ich w zwykłe przedsiębiorstwa (przedsiębiorstwa społeczne cieszą się bowiem pewnymi przywilejami, ale podlegają również określonym ograniczeniom). Znacznie rzadziej zachodzą zaś przemiany w odwrotnym kierunku, czyli przekształcenia przedsiębiorstw w organizacje *non profit*. Przedsiębiorstwa społeczne niezdolne do utrzymania się na rynku są raczej zamykane niż przekształcane w tradycyjne organizacje trzeciego sektora.

Podsumowanie i uwagi końcowe

Punktem wyjścia zaprezentowanych w niniejszej książce rozważań były dane, które pokazują, że w Stanach Zjednoczonych kilkakrotnie wyższy odsetek obywateli pracuje zawodowo i udziela się społecznie (wolontariat) w sektorze pozarządowym niż w Polsce. Kształtując prawno-organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania wciąż relatywnie młodego, polskiego sektora pozarządowego, warto sięgać po doświadczenia innych państw. Zważywszy więc na to, że sektor pozarządowy pełni (a przynajmniej może pełnić) wiele ważnych funkcji społecznych, moje badania i dociekania były skoncentrowane na wyjaśnieniu, dlaczego amerykański sektor pozarządowy jest lepiej rozwinięty, większy i silniejszy niż sektor pozarządowy w Polsce, w konsekwencji zaś, które rozwiązania i wzory amerykańskie warto upowszechnić w kraju. Szukając odpowiedzi na to pytanie, wykorzystałam różne metody badawcze, porównywałam problemy organizacji pozarządowych w obu państwach, analizowałam czynniki historyczne, kulturowe i ekonomiczne rozwoju aktywności pozarządowej oraz relacje między sektorem pozarządowym a rynkiem i państwem. Dążyłam przy tym do wyodrębnienia uniwersalnych czynników pobudzających (a także hamujących) rozwój sektora pozarządowego w warunkach demokracji politycznej i gospodarki rynkowej.

⁵⁰⁶ D.R. Young, L.M. Salamon, *Commercialization...*

Przeprowadzone wielowymiarowe badania porównawcze pozwoliły wyodrębnić czynniki, które tłumaczą większe zaangażowanie (społeczne i zawodowe) obywateli Stanów Zjednoczonych w funkcjonowanie sektora pozarządowego. Okazuje się jednak, że siła i rozrost amerykańskiego sektora pozarządowego jest w dużej mierze funkcją jego postępującej komercjalizacji i governmentalizacji. Mimo to ilościowy rozrost sektora spowodowany komercjalizacją i governmentalizacją nie idzie w parze z większym i lepszym pełnieniem przez organizacje pozarządowe ich społecznych funkcji. Jest wprost przeciwnie – rozrastający się amerykański trzeci sektor przestaje odgrywać tradycyjnie przypisane mu role i gubi swoją tożsamość. Organizacje, angażując się w działania komercyjne i w realizację zleczanych przez instytucje państwowe kontraktów, przejmują sposoby działania, wartości i priorytety podmiotów dwóch pozostałych sektorów. W ten sposób sektor pozarządowy, choć formalnie się rozrasta, to *de facto* staje się w coraz większym stopniu funkcjonalną częścią państwa lub rynku, jest przez oba te sektory w pewnym sensie kolonizowany. Sektor pozarządowy przestaje tym samym być skuteczną odpowiedzią na zawodności rynku i państwa, mimo że właśnie to stanowiło jego podstawową społeczną legitymację i było uzasadnieniem przywilejów przyznanych organizacjom pozarządowym.

Tak więc, chociaż warto wykorzystywać pewne wypracowane i sprawdzone w Stanach Zjednoczonych dobre wzory i praktyki zachęcające obywateli do zaangażowania się w działalność sektora pozarządowego, nie należy martwić się tym, że polski sektor pozarządowy jest – w stosunku do rynku i państwa – sektorem mniejszym i mniej widocznym niż w Stanach Zjednoczonych. Wielkość sektora w danym państwie nie musi być bowiem pozytywnie skorelowana z jego przydatnością dla społeczeństwa. Poziom aktywności (a zwłaszcza zatrudnienia) w sektorze pozarządowym w danym kraju nie musi wcale świadczyć o sile i znaczeniu tego sektora. Wiele czynników, szczególnie skutki uboczne akcentowanej przeze mnie komercjalizacji i governmentalizacji trzeciego sektora, sprawiają, że jest wprost przeciwnie.

Co więcej, bliższa analiza metodologii badań porównawczych dotyczących poziomu zatrudnienia płatnego i wolontariatu w sektorze pozarządowym oraz zakresu instytucji zaliczanych do sektora pozarządowego w Stanach Zjednoczonych i w Polsce pozwala dostrzec różnice, które czynią pozyskane w obu krajach dane nie do końca porównywalnymi. Jak się wydaje, rzeczywiste dysproporcje między amerykańskim a polskim sektorem pozarządowym są mniejsze niż wynika to z danych zgromadzonych przez zespół Lestera M. Salamona⁵⁰⁷. Okazuje się bowiem, że zespół ten brał pod

⁵⁰⁷ Pewnych ograniczeń metodologicznych byli świadomi i sami ich autorzy – por. L.M. Salamon et al., *Global Civil Society... 1999, Appendix A: Methodology and Approach*.

uwagę wyłącznie dane dotyczące zatrudnienia etatowego (agregując je w przeliczeniu na pełne etaty). Tymczasem w Polsce, zwłaszcza w działających „od projektu do projektu” organizacjach pozarządowych, powszechnie są stosowane pozakodeksowe, cywilne formy zatrudnienia (umowy o dzieło i umowy-zlecenia), a nawet praca dorywcza (zatrudnienie tymczasowe)⁵⁰⁸.

Poza tym instytucje edukacyjne czy usługodawcze, jak uniwersytety czy szpitale, zatrudniające liczny personel płatny, mają w Stanach Zjednoczonych status organizacji *non profit* (czyli – według polskiej terminologii – organizacji pozarządowych), nawet wówczas, gdy są to instytucje publiczne lub prywatne, w Polsce zaś są one traktowane jako podmioty publiczne albo komercyjne. Tymczasem, jak się wydaje, to polskim uniwersytetom państwowym funkcjonalnie bliżej do organizacji *non profit* (szpitalom w dobie komercjalizacji służby zdrowia już nie) niż na przykład amerykańskim uniwersytetom stanowym, pobierającym od studentów wysokie czesne. Do sektora *non profit* w Stanach Zjednoczonych zalicza się także wiele organizacji przykościelnych, gdyż jako takie rejestrują się one w systemie podatkowym. W Polsce zaś liczne organizacje przykościelne, choć mają typowe dla organizacji *non profit* cechy (a działalność charytatywna, dodajmy, którą się najczęściej zajmują, to działalność pożytku publicznego w rozumieniu polskiego ustawodawcy), są często podmiotami nieformalnymi (korzystającymi na przykład z osobowości prawnej parafii) i nie rejestrują się ani jako organizacje pozarządowe, ani jako organizacje kościelne. Podobny nieuregulowany status ma w Polsce wiele innych niezwiązanych z Kościołem inicjatyw prowadzonych przez działaczy społecznych.

Wątpliwości budzi także rozumienie wolontariatu, a tym samym sposób pomiaru jego poziomu dokonany przez zespół Lestera M. Salamona⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ Działania akcyjne i projektowe dominujące w polskim trzecim sektorze oraz niewielkie zasoby finansowe powodują, że wiele zadań jest wykonywanych na podstawie jednorazowych umów lub zleceń. W 2010 roku prawie połowa organizacji deklaruujących zatrudnianie pracowników, czyli 20% wszystkich organizacji, korzystała w płatnej pracy z jednorazowych umów i zleceń (J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 55). Nawet jednak z tych 24% współpracujących z płatnymi pracownikami na stałe (*ibidem*, s. 55) mniej niż połowa (44%) ma podpisane umowy o pracę ze wszystkimi tymi osobami, co trzecia organizacja w takiej formie zatrudnia część swojego personelu, a co piąta nie podpisuje żadnych umów z osobami stale z nią współpracującymi. Średnio około 60% stałych współpracowników ma z organizacjami podpisane umowy o pracę (*ibidem*, s. 57). I nie jest to tylko sytuacja z ostatnich kilku lat. W 2002 roku na około 108 700 pracowników regularnie pobierających wynagrodzenie w sektorze bez względu na formę zatrudnienia 85 700 osób (blisko 62 tysiące pełnych etatów) było zatrudnionych na umowę o pracę (J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych...* 2002, s. 18).

⁵⁰⁹ Jest to szersza uwaga, dotycząca nie tylko badań zespołu Lestera M. Salamona, które były punktem wyjścia moich badań porównawczych. W raporcie zespołu Lestera M. Salamona jest zaznaczone, że dane dotyczące wolontariuszy były ankietowymi badaniami wolontariuszy pracujących dla organizacji pozarządowych – por. L.M. Salamon et al., *Global Civil Society...* 1999, Appendix A: *Methodology and Approach*, s. 469.

W Polsce za wolontariat uznaje się regularne i bez wynagrodzenia poświęcanie własnego czasu na rzecz sformalizowanych inicjatyw, przede wszystkim organizacji pozarządowych⁵¹⁰. Wielu Amerykanów, z którymi miałam kontakt, uznawało zaś za wolontariat pracę za stypendium, które formalnie zwraca tylko poniesione koszty, choć jego siła nabywcza jest porównywalna z siłą nabywczą wynagrodzenia za pracę dużej części Polaków. Wolontariat to dla Amerykanów także pomoc sąsiedzka, a nawet przyjacielska i rodzinna. Właściwie nie powinno to dziwić w wypadku kraju, w którym – jak było wspominać – wielu obywateli przedkłada działalność w stowarzyszeniach nad pomoc wzajemną w rodzinie. To zresztą ważny argument na rzecz tezy, że rozrost sektora pozarządowego nie zawsze musi być czymś społecznie pożądanym. Możliwy jest bowiem scenariusz, że zaangażowanie w ramach sektora nie tyle wzbogaca czy uzupełnia, ile wypiera tradycyjną aktywność społeczną.

Trudno także odróżnić wolontariat od bezpłatnych praktyk, które w Stanach Zjednoczonych są częścią obowiązkową programów szkolnych czy uniwersyteckich. Liczba wolontariuszy, zwłaszcza tych nie do końca dobrowolnych – co dotyczy obu analizowanych państw – może również rosnąć wraz z poziomem bezrobocia i w czasach ekonomicznego kryzysu. Trudno także rozgraniczyć pracę wolontariacką od mniej lub bardziej regularnej społecznej pracy członków lub przedstawicieli władz organizacji, gdyż jedna i druga forma aktywności to praca na rzecz organizacji bez pobierania wynagrodzenia⁵¹¹. Wolontariat trudno więc zdefiniować, a tym samym mierzyć jego skalę i porównywać wyniki uzyskane w różnych państwach.

Brak pełnej porównywalności danych i przedstawione wyżej różnice interpretacyjne sugerują, aby nie wyciągać zbyt daleko idących wniosków z danych, które pokazują różnice między Stanami Zjednoczonymi a Polską w poziomie zatrudnienia płatnego i wolontariatu. Jak się wydaje, w Stanach Zjednoczonych relatywnie wysoki poziom zaangażowania w działania organizacji pozarządowych, zarówno w formule wolontariatu, jak i pracy płatnej, wiąże się z wysokim poziomem komercjalizacji i governmentalizacji trzeciego sektora, co oznacza, że nie ma to prostego przełożenia na społeczną użyteczność tego zaangażowania. Ma ono bowiem w dużej mierze charakter funkcjonowania na rynku lub w sektorze państwa, nie zaś w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

⁵¹⁰ Por. definicję (rozumienie) wolontariatu zaprezentowaną w: M. Rymsha, M. Dudkiewicz *Współczesne oblicza wolontariatu*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 23.

⁵¹¹ Nie jest to nieznaczająca praca społeczna, gdyż w połowie organizacji członkowie lub przedstawiciele władz przepracowują społecznie łącznie co najmniej 42 godziny miesięcznie, a w jednej szóstej organizacji – co najmniej 170 godzin, czyli prawie jeden etat (J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty...* 2010, s. 11).

Kluczowa wiedza do wykorzystania w kształtowaniu polityki państwa wobec trzeciego sektora (zadanie decydentów publicznych) i samorozwoju tego sektora (zadanie działaczy społecznych) dotyczy uwarunkowań, przebiegu oraz konsekwencji komercjalizacji i governmentalizacji amerykańskich organizacji. Powinniśmy zdawać sobie sprawę z tego, że polski sektor pozarządowy może poddać się znacznie łatwiej i szybciej obu tym procesom, zwłaszcza governmentalizacji. Sektor ten rozwija się bowiem w zaburzonych warunkach „szokowej” transformacji ustrojowej, w społeczeństwie o przerwanej przez komunizm (i dopiero mozolnie odbudowywanej) kulturze filantropii, dobroczynności i wolontariatu, przy małej liczbie fundacji grantodawczych i braku bogatych prywatnych sponsorów, ale w atmosferze ugruntowanego społecznie przekonania, że to państwo jest odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów społecznych. W odróżnieniu od amerykańskiego, polski sektor pozarządowy zaczął podlegać procesom komercjalizacji i governmentalizacji, mając niski potencjał ekonomiczny, a tym samym współpraca podejmowana z podmiotami publicznymi czy konkurencja z podmiotami rynkowymi stawia organizacje na zdecydowanie słabszej pozycji. Zadaniem władzy publicznej i działaczy pozarządowych jest dążenie do ograniczenia negatywnych skutków ubocznych governmentalizacji i komercjalizacji trzeciego sektora. Twórcy programów finansowych powinni więc rzeczywiście korzystać z doświadczeń amerykańskich. Postulaty skierowane do obu grup zawarłam w końcowej części rozdziału trzeciego i czwartego.

Odpowiednie działania decydentów i twórców rozwiązań legislacyjnych niewątpliwie mogą się przyczynić do zmniejszenia skali czy skutków komercjalizacji i governmentalizacji, choć wydaje się jednocześnie, że samych procesów raczej nie uda się zatrzymać czy odwrócić. To, że podobne tendencje rozwojowe występują w krajach o tak różnej kulturze i historii oraz odmiennym poziomie ekonomicznym, pozwala bowiem wysunąć hipotezę, że sam trzeci sektor ma w pewnym sensie strukturalne predyspozycje do autodestrukcji czy gubienia własnej tożsamości – tożsamości rozumianej jako zgodność działań organizacji pozarządowych z ich misją, wartościami i bazą społeczną oraz pełnienie funkcji społecznych odmiennych od funkcji państwa i rynku. Choć opisywane przemiany są dodatkowo wzmacniane przez ogólną tendencję do komercjalizowania się sfery publicznej, to w dużej mierze są konsekwencją słabości samego sektora, opisywanych w literaturze przedmiotu jako zawodności trzeciego sektora (*non-profit/philanthropy failures*).

Ostateczną konkluzję niniejszej książki można zatem sformułować następująco: (1) ani amerykański trzeci sektor nie jest taki silny, ani polski tak słaby, przede wszystkim jednak (2) oba sektory podlegają presji ze strony

rynku i państwa, co każdemu z nich grozi utratą tożsamości, przy czym (3) jest to tendencja strukturalna, wynikająca zarówno z immanentnych cech trzeciego sektora, jak i z szerszych uwarunkowań cywilizacyjnych.

Przytoczona w niniejszej książce argumentacja miała pokazać, że koncepcja sektora niezależnego (*independent sector*), jak często określa się trzeci sektor w literaturze anglojęzycznej, jest tylko teoretyczną konstrukcją, a całkowita niezależność sektora – utopią. Doświadczenia amerykańskie pokazują, że współpraca sektora rządowego i pozarządowego oraz podejmowanie przez organizacje pozarządowe (choćby ograniczonej) konkurencji z biznesem są nieuniknione. Wzajemne przenikanie się wszystkich trzech sektorów jest zaś konsekwencją niewydolności każdego z nich. Warto jednak starać się tworzyć takie środowisko społeczno-prawne, które będzie ograniczać negatywne konsekwencje procesów komercjalizacji i governmentalizacji sektora pozarządowego, zwłaszcza zaś utraty przez ten sektor jego tożsamości. Należy zadbać o zachowanie niezależności organizacji, również tych współpracujących z państwem i konkurujących na rynku, szczególnie o pełnienie przez organizacje przypisanych im funkcji społecznych, gdyż w tym aspekcie są one nie do zastąpienia ani przez państwo, ani przez rynek. I takie zadanie stoi dziś w Polsce zarówno przed decydentami publicznymi, jak i działaczami pozarządowymi.

Bibliografia

- Aall P.R., *NGOs and Conflict Management*, US Institute of Peace, Washington, DC 1996.
- Abramson A.J., McCarthy R., *Infrastructure Organizations*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Abramson A.J., Salamon L.M., *The Nonprofit Sector and the New Federal Budget*, Urban Institute Press, Washington, DC 1986.
- Adams T., *The Beginnings: Love Canal*, [w:] *Grassroots: How Ordinary People Are Changing America*, Citadel Press, New York 1991.
- Alexander J.C. (red.), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, Sage, London 1998.
- Alexander J.C., Stivers C., Nank R., *Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society?*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1999, t. 28, nr 4.
- Allen W.S., *The Nazi Seizure of Power*, Quadrangle Books, Chicago 1965.
- Andersen I., Finn P., Krostensen H., Karnøe P., *On the Art of Doing Field Studies An Experience-based Research Methodology*, Handelshøjskolens Forlag, København 1995.
- Anfara V.A. Jr, Mertz N.T., *Theoretical Frameworks in Qualitative Research*, SAGE Inc, Thousand Oaks, CA 2006.
- Arczewska M., *Czy polskie prawo sprzyja rozwojowi wolontariatu?*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 23.
- Arczewska M., *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Arczewska M., *O kroku milowym, którego nie było. Ustawa o działalności pożytku publicznego a opodatkowanie, finansowanie i współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną w Polsce*, [w:] M. Rymśza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Arrove R. (red.), *Philanthropy and Cultural Imperialism*, G.K. Hall, Boston 1980.
- Arrossi S., Bombarolo F. et al., *Funding Community Initiatives. The role of NGOs and other intermediary institutions in supporting low income groups and their community organizations in improving housing and living conditions in the Third World*, International Institute for Environment and Development, London 1994.
- Arsenault J., *Forging Nonprofit Alliances*, Jossey-Bass, San Francisco 1998.
- Baczko A., Ogrocka A., *Wolontariat, filantropia i 1% – raport z badań 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

- Baker G., *Civil Society and Democracy: The Gap between Theory and Possibility*, „Politics” 1998, t. 18, nr 2.
- Banfield E.C., *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York 1958.
- Bartkowski J., *Społeczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Bartkowski J., *Więź społeczna i aktywność stowarzyszeniowa*, [w:] A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna: obywatelskość, polityka, lokalność*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Barzelay M., *Breaking through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley 1992.
- Baster J., *Otoczenie trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Baumol W.J., Blinder A.S., *Economics: Principles and Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego 1991.
- Bellah R.N. et al., *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, University of California Press, Berkeley 1985.
- Ben-Ner A., *Non-Profit Organizations: Why do They Exist in Market Economies?*, [w:] S. Rose-Ackerman (red.), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, New York 1986.
- Ben-Ner A., *Producer Cooperatives: Why do They Exist in Capitalist Economies*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Ben-Ner A., van Hoomissen T., *Nonprofit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis*, [w:] A. Ben-Ner, B. Gui (red.), *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993.
- Benton B. et al., *Social Services Legislation vs. State Implementation*, Urban Institute Press, Washington, DC 1978.
- Berger P.L., Neuhaus R.J., *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC 1977.
- Berger P.L., Neuhaus R.J., *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Berger S., *Politics and Anti-Politics in Western Europe in the Seventies*, „Daedalus” 1979, t. 108, nr 1.
- Berlin I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London 1969.

- Berry J., *Nonprofits and Advocacy: The Best of Times or the Worst of Times*, nieopublikowane opracowanie (*working paper*) dla Aspen Institute Nonprofit Sector Strategy Group, Aspen Institute, Washington, DC, listopad 1998 roku.
- Berry J., *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Brookings Institutions Press, Washington, DC 1999.
- Black A.E., Koopman D.L., David R.K., *Of Little Faith. The Politics of George W. Bush's Faith-Based Initiatives*, Georgetown University Press, Washington, DC 2004.
- Blackwood A., Wing K.T., Pollak T.H., *The Nonprofit Sektor in Brief. Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering* – <http://nccsdataweb.urban.org/kbfiles/797/Almanac2008publicCharities.pdf> [dostęp: grudzień 2009 roku].
- Bogucka A., *Bariery świadomościowe – szanse i pułapki instytucjonalne*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Boris E.T., *Introduction – Nonprofit Organizations in a Democracy: Varied Roles and Responsibilities*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Boris E.T., Krehely J., *Civic Participation and Advocacy*, [w:] L.M. Salamon, *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Boris E.T., Steuerle C.E. (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Bourdieu P., *Le Capital Social: Notes Provisoires*, „Actes de la Reserche en Sciences Sociales” 1980, nr 30.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York 1985.
- Bratkowski S., *Samoorganizacja w Rzeczypospolitej Szlacheckiej i w okresie zaborów*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Bremner R.H., *Encouraging Advocacy for the Underserved: The Case of Children*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, London 1989.
- Brislin R., Lonner W., Thorndike R., *Cross-Cultural Research Methods*, Wiley, New York 1973.
- Brody E., *Accountability and Public Trust*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Burbidge J., *Beyond Prince and Merchant. Citizen Participation and the Rise of Civil Society*, Pact Publications, New York 1998.
- Burke E., *Rozważania o rewolucji we Francji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

- Burlingame D. (red.), *Critical Issues in Fundraising*, John Wiley and Sons, New York 1997.
- Bush R., *Survival of the Nonprofit Spirit in a For-Profit World*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1992, t. 21, nr 4.
- Charytatywna Kampania Wyborcza?, „Polityka”, 11 czerwca 2005 roku.
- Chaves M., *Religious Congregations*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Chimiak G., *Group Portrait of Social Activists in Poland. Implications for the Development of Civil Society*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dr. hab. Piotra Glińskiego, Warszawa 2004 [mps].
- Chimiak G., *How Individualists Make Solidarity Work*, Biblioteka Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.
- Circular A-122 – Restrictions on Nonprofits that Lobby and Receive Federal Funds 1984, Office of Management and Business (OMB).
- Clayton A. (red.), *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*, Intrasac, Oxford 1996.
- Clinton B., *My Life*, Random House Large Print, New York 2004.
- Clotfelter Ch.C., *Who Benefits from the Nonprofit Sector*, University of Chicago Press, Chicago 1992.
- Cohen D., *Being a Public Interest Lobbyist is Something to Write Home About*, [w:] B. Smucker, *The Nonprofit Lobbying Guide*, Independent Sector, Washington, DC 1999.
- Coleman J.S., *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1990.
- Coleman J.S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, t. 94 (Supplement).
- Cortes M., *Using and Abusing Expertise: Policy Research Decisions by Nonprofit Advocacy Groups*, referat wygłoszony dla Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA), 27th Annual Research Conference, Seattle, Washington, 5 listopada 1998 roku.
- Covington S., *Moving a Public Policy Agenda: The Strategic Philanthropy of Conservative Foundations*, National Committee for Responsive Philanthropy, Washington, DC 1997.
- Dahl R.A., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, New Haven 1982.
- David M. (red.), *Case Study Research*, Sage, London 2006.
- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.
- Dees J.G., *Enterprising Nonprofits: What Do You Do when Traditional Sources of Funding Fall Short?*, „Harvard Business Review” 1998, t. 76, nr 1 (styczeń-luty), s. 54–67.
- DeHoog R.H., *Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting*, „Administration and Society” 1990, t. 22, nr 3, s. 317–340.

- DeHoog R.H., *Contracting out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*, State University of New York Press, Albany 1984.
- Deklaracja Ruchu Demokratycznego. Program KSS-KOR, opublikowany w Warszawie w 1977 roku – tłumaczenie na język ang.: *Declaration of the 'Democratic Movement'*, [w:] P. Raina, *Political Opposition in Poland 1954–1977*, London 1978.
- Democracy & Society*, 2004–2006 [półrocznik, publikacja wydawana przez Center for Democracy and the Third Sector, Georgetown University – <http://cdacs.georgetown.edu/newsletter.htm>].
- Demone H.W. Jr, Gilbelman M. (red.), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ 1988.
- Denzin N., Lincoln Y. (red.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, London 1994.
- Denzin N., Lincoln Y., *Wkraczanie na pole badań jakościowych. Wprowadzenie do podręcznika*, „Socjologia Wychowania” 1999, t. XIII.
- Diaz W., *For Whom and for What? The Contributions of the Nonprofit Sector*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Dicke L.A., Ott J.S., *Public Agency Accountability in Human Services Contracting*, „Public Productivity and Management Review” 1999, t. 22, nr 4.
- Dighe A., *Demographic and Technological Imperatives*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Dilulio J., *In Defense of a New Partnership between Government and Faith-Based Groups*, „Chronicle of Philanthropy”, 22 marca 2001 roku.
- Dilulio J., *The Lord's Work: The Church and the „Civil Society Sector”*, „Brookings Review” 1997, t. 15, nr 4.
- DiMaggio P.J., *Nonprofit Organizations in the Production and Distribution of Culture*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- DiMaggio P.J., Powell W.W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 1983, t. 48.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Domański H., *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Domański H., Ostrowska A., Rychard A. (red.), *Niepokoje polskie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Douglas J., *Political Theories of Nonprofit Organizations*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Douglas J., *Political Theories of Nonprofit Organizations*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.

- Douglas J., *Why Charity?*, SAGE, Beverly Hills, CA 1983.
- Drucker P.F., *The Age of Discontinuity*, Harper & Row, New York 1969.
- Drucker P.F., *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Fundusz Współpracy, Program Phare, Dialog Społeczny, Warszawa 1995.
- Dudkiewicz M., *Dwie wizje społeczeństwa obywatelskiego w świadomości ludzi trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Dudkiewicz M., *Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dr hab. Barbary Fatygi, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005 [mps].
- Dudkiewicz M., *W sprawie profesjonalizmu organizacji pozarządowych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Eade D. (red.), *Development, NGOs, and Civil Society: Selected Essays from Development in practice*, Oxfam, Oxford 2000.
- Easley D., O'Hara M., *The Economic Role of the Nonprofit Firm*, „Bell Journal of Economics” 1983, t. 14.
- Eisenberg P., *Where is the Leadership of the Foundation Community?*, „Boston Globe”, 21 lutego 2004 roku.
- Ekiert G., Hanson S.E. (red.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2003.
- Ekiert G., Kubik J., *Collective Protest in Post-Communist Poland, 1989–1993: a Research Report*, „Communist and Post-Communist Studies” 1998, t. 31, nr 2.
- Ekiert G., Kubik J., *Rebellious Civil Society. Popular Protests and Democratic Consolidation in Poland 1989–1993*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1999.
- Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Estes C.L., Binney E.A., Berghold L.A., *How the Legitimacy of the Sector Has Eroded*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Etzioni A., *The Limits of Privacy*, Basic Books, New York 1999.
- Etzioni A., *The Monochrome Society*, Princeton University Press, Princeton 2001.
- Etzioni A., *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, Free Press, New York 1988.
- Etzioni A., *The New Golden Rule*, Basic Books, New York 1996.
- Etzioni A., *The Spirit of Community*, Crown Books, New York 1993.

- Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Fernando J.L., *Nongovernmental Organizations, Microcredit, and Empowerment of Women*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 1997 (listopad).
- Fergusson Y.H., Barry R., Jones J. (red.), *Political Space. Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, State University of New York Press, Albany 2002.
- Ferris J.M., *The Double-Edged Sword of Social Service Contracting: Public Accountability Versus Nonprofit Autonomy*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Ferris J.M., Graddy E., *Fading Distinctions Among the Nonprofit, Government, and For-Profit Sectors*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Filer J.H., *The Filer Commission Report – Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Forman S., Stoddard A., *International Assistance*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Fosler R.S., *Working Better Together. How Government, Business, and Nonprofit Organizations Can Achieve Public Purposes through Cross-Sector Collaboration, Alliances and Partnerships*, R. Scott Fosler, New York–Washington 2001
- http://www.cof.org/files/Documents/Emerging_Issues/EI%20for%20Philanthropy/Strategic%20Relationships/WorkingBetterTogether_12-01.pdf
- Fox L.M., Schearer S.B. (red.), *Sustaining Civil Society*, CIVICUS, Washington, DC 1997.
- Frączak P., *Lokalne Partnerstwo – siła nieporozumień*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Frączak P., *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*, [w:] M. Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Frączak P., *Trzeci Sektor w III Rzeczypospolitej*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2002.
- Fremont-Smith R.M., *Trends in Accountability and Regulation of Nonprofits*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit*

- Sector. *Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Frieske K.W., *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12.
- Frieske K.W., *Społeczna marginalność: poza zasadą wzajemności*, [w:] K. Frysztacki, A. Śliz (red.), *Opolskie spotkania socjologiczne*, Uniwersytet Opolski, Opole 2001.
- Frieske K.W., *Społeczne wykluczenie – różne poziomy analizy*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, *Wokół teorii polityki społecznej*, Aspra-Jr, Warszawa 2003.
- Frieske K.W., *Strukturalne mistyfikacje: współcześni ‘ludzie luźni’*, [w:] M. Marody (red.), *Zmiana czy stagnacja*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.
- Frieske K.W. (red.), *Marginalność i procesy marginalizacji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Frieske K.W. (red.), *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
- Frieske K.W. (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.
- Frieske K.W., Poławski P., *Procesy marginalizacji społecznej: korelaty biedy i społecznego nieprzystosowania*, [w:] K.W. Frieske, P. Poławski, *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Wydawnictwo Interart, Warszawa 1996.
- Fukuyama F., *Social Capital, Civil Society and Development*, „Third World Quarterly” 2001, t. 22, nr 1.
- Gallagher J.G., *Charities, Lobbying and Political Activity*, nieopublikowane opracowanie (working paper) przygotowane dla Aspen Institute Nonprofit Sector Strategy Group, Aspen Institute, Washington, listopad 1998 roku.
- Galston W.A., *Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education*, „Annual Review of Political Science” 2001, t. 4.
- Gassler R.S., *The Economics of Nonprofit Enterprise: A Study in Applied Economic Theory*, University Press of America, Lanham, MD 1986.
- Gawin D., *European Civil Society – the Citizens’ or Eurocrats’ Project?*, [w:] D. Gawin, P. Gliński (red.), *Civil Society in the Making*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Gawin D., *Europejskie społeczeństwo obywatelskie. Projekt obywateli czy eurokratów*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Gawin D., Gliński P. (red.), *Civil Society in the Making*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Gawkowska A., *Biorąc wspólnotę poważnie? Komunitarystyczne krytyki liberalizmu*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.

- Gelles E., *The Role of Nonprofit Sector as an Initiator of New Ideas in General was One of the Most Valuable 'Distinctive Contributions' of the Sector. Filler Commission*, [w:] J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder, CO 1998.
- Gellner E., *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*, Hamish Hamilton, London 1994.
- Gibbs L., *Citizen Activism for Environmental Health: The Growth of a Powerful New Grassroots Health Movement*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 2002, t. 584, nr 1.
- Giermanowska E., *Trzeci sektor: docelowe czy tymczasowe miejsce pracy dla młodych osób – wyniki badań empirycznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 4.
- Glazer N., *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge 1988.
- Glazer N., *Roles and Responsibilities in Social Policy*, [w:] *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980's*, OECD, Paris 1981.
- Glazer N., *Towards a Self-Service Society*, „The Public Interest” 1983, nr 70.
- Gliński P., *Aktywność aktorów społecznych*, [w:] A. Rychard, M. Federowicz (red.), *Spółeczeństwo w transformacji*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993.
- Gliński P., *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Gliński P., *Demokracja bez partycypacji. O konieczności zaangażowania obywatelskiego uczniów*, [w:] M. Dudzikowa, M. Czerepaniak-Walczak (red.), *Wychowanie w perspektywie interdyscyplinarnej: pojęcia – procesy – konteksty*, t. 4, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007–2008.
- Gliński P., *20 lat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce?*, [w:] P. Kozłowski, H. Domański (red.), *Po 20 latach. Polska transformacja z perspektywy ekonomiczne, socjologicznej i prawniczej*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2010.
- Gliński P., *Dziesięć lat współpracy sektora publicznego i obywatelskiego: stan posiadania*, [w:] M. Wadowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium, Warszawa 2001.
- Gliński P., *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- Gliński P., *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, [w:] D. Gawin (red.), *Homo Eligens: społeczeństwo świadomego wyboru*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- Gliński P., *Organizacje pozarządowe*, [hasło w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.
- Gliński P., *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), Sa-

- moorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Gliński P., *Polscy Zieloni: ruch społeczny w okresie przemian*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
- Gliński P., *Przemiany sektora obywatelskiego po roku 2000 – analiza porównawcza wybranych wyników badań empirycznych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Gliński P., *The Civil Society in Poland*, [w:] P. Salustowicz (red.), *Civil Society and Social Development*, materiały pokonferencyjne, 6th Biennial European IUCISD Conference in Kraków, Kraków 1999.
- Gliński P., *Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami*, [w:] G. Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), Frączak P., Skrzypiec R. (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997.
- Gliński P., Palska H., Górniak K., *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*, Report for the World Bank, Warszawa 2004.
- Głogosz D., *Problemy rozwoju sektora pozarządowego w Polsce – charakterystyka ogólna*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Goddeeris J.H., Weisbrod B.A., *Why Not For-Profit? Conversions and Public Policy*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Goldberg P., *Corporate Social Responsibility and Public-Private Partnership*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, London 1989.
- Golinowska S., *Teoretyczne Podstawy działania organizacji pozarządowych. Wprowadzenie*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne*

- ne. *Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Golinowska S. (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne, badania, metody, wyniki?*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005.
- Golinowska S., Głogosz D. (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Górniak K. *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Granovetter M.S., *The Strength of Weak Ties*, „American Journal of Sociology” 1973, t. 78, nr 6.
- Gray B.H., Schlesinger M., *Health*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Gronbjerg K.A., *Markets, Politics, and Charity: Nonprofits in the Political Economy*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Gronbjerg K.A., *Poverty and Nonprofit Organizational Behavior, Contingencies, and Linkages*, „Social Service Review” 1990, t. 64.
- Gronbjerg K.A., Salamon L.M., *Devolution, Marketization, and the Changing Shape of Government – Nonprofit Relations*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor – http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf [dostęp: lipiec 2010 roku].
- Habermas J., *Moral Consciousness and Communicative Action*, MIT Press, Cambridge, MA 1990.
- Habermas J., *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, MIT Press, Cambridge, MA 1989.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 (t. 1), 2002 (t. 2).
- Hall E., Hall M., *Understanding Cultural Differences*, Intercultural Press, Yarmouth, MA 1990.
- Hall P.D., *A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.

- Hall P.D., *Historical Perspectives on Nonprofit Organizations*, [w:] R.D. Herman et al. (red.), *The Jossey-Bass Handbook on Nonprofit Leadership and Management*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1994.
- Hall P.D., *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essays on Philanthropy, Volunteerism and Nonprofit Organizations*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD 1992.
- Hammack D.C., *Introduction: Growth, Transformation, and Quiet Revolution in the Nonprofit Sector over Two Centuries*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2001, t. 30, nr 2.
- Hammack D.C., *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1998.
- Hammersley M., Atkinson P., *Metody badań terenowych*, Zysk i S-ka, Poznań 2000.
- Handlin O., *The Uprooted*, Grosset and Dunlap, New York 1951.
- Hannan M.T., Freeman J., *The Population Ecology of Organizations*, „American Journal of Sociology” 1977, t. 82.
- Hansmann H.B., *Economic Theories of Nonprofit Organization*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Hansmann H.B., *The Role of Nonprofit Enterprise*, „Yale Law Journal” 1980, t. 89, nr 5.
- Hansmann H.B., *The Two Nonprofit Sectors: Fee for Service Versus Donative Organizations*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Hansmann H.B., *Why Are Nonprofit Organizations Exempted from Corporate Income Taxation*, [w:] M.J. White (red.), *Nonprofit Firms in a Three-Sector Economy*, COUPE papers, Urban Institute Press, Washington, DC 1981.
- Hellwig Z., *Zastosowanie analizy porównawczej w badaniach międzykulturowych*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1975.
- Herbst J., *Stare problemy wedle nowych reguł. Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją w świetle badań ilościowych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Hodgkinson V.A., *Key Challenges Facing the Nonprofit Sector*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Hodgkinson V.A., Lyman R.W. et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Hodgkinson V.A. et al., *Nonprofit Almanac 1996–1997: Dimensions of the Independent Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1998.

- Hodgkinson V.A., Weitzman M.S., *Dimensions of the Independent Sector: A Statistical Profile*, Independent Sector, Washington, DC 1989 [wydanie trzecie].
- Hodgkinson V.A., Weitzman M.S., Gallup Organization, *Giving and Volunteering in the United States*, Independent Sector, Washington, DC 1990.
- Hodgkinson V.A., Weitzman M.S., Toppe Ch.M., Noga S.N., *Nonprofit Almanac 1992–93: Dimensions of the Independent Sector*, Jossey-Bass, San Francisco 1992.
- Hodgkinson V.A., Nelson K.E., Sivak E.D. Jr, *Individual Giving and Volunteering*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Hofstede G., *Culture and Organizations: Software of the Mind*, McGraw-Hill, London 1991.
- Hood Ch., Schuppert G.F. (red.), *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European Experience of Paragovernment Organization*, Sage, London 1988.
- Hopkins B.R., *Charity, Advocacy and the Law*, John Wiley & Sons, New York 1992.
- Hopkins B.R., *The Law of Tax-Exempt Organizations*, John Wiley and Sons, New York 1987 [wydanie piąte].
- Howard M.M., *Free Not to Participate: the Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, „Studies in Public Policy”, nr 325, University of Strathclyde, Glasgow 2000.
- Howard M.M., *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Howard M.M., *The Weakness of Post-Communist Society*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 1.
- Hryniewicz J. (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Hryniewicz J., *Rola organizacji obywatelskich w polityce społecznej*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Hubner P., *Pojęcia i tradycje samoorganizacji społecznej w Polsce*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Hudock A.C., *NGOs and Civil Society. Democracy by Proxy?*, Polity Press, London 1999.
- Human Rights, Refugees, Migrants and Development Directions of NGOs in OECD Countries*, OECD, Paris–Washington, DC 1993.
- In Good Faith: A Dialogue on Government Funding of Faith-Based Services*, Feinstein Center for American Jewish History, Temple University, styczeń 2001 roku.

- Irish L., Karly S. (red.), Juszczyński M. (red. wyd. polskiego), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 1999.
- Iwankiewicz-Rak B., *Słabe państwo – silny Trzeci Sektor?*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Izdebski H., *Komentarz do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2003.
- James E., *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- James E., *The Private Provision of Public Services: A Comparison of Sweden and Holland*, Yale University, Program on Non-Profit Organizations Working Paper, nr 60, 1980.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing: sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna – Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych, Kraków 2006.
- Jawłowska A., *Drogi kontrkultury*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1975.
- Jawłowska A., Kempny M., Tarkowska E. (red.), *Kulturowy wymiar przemian społecznych*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993.
- Jenkins J.C., *Nonprofit Organizations and Policy Advocacy*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Jan Paweł II, *Centesimus Annus*, encyklika społeczna ogłoszona 1 maja 1991 roku, wydana w setną rocznicę opublikowania encykliki Leona XIII *Rerum novarum*.
- Johnson T., Kulesa P., Cho Y.I., Shavitt S., *The Relationship between Culture and Response Styles*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 2005, t. 36.
- Jordan W.K., *Philanthropy in England, 1480–1660*, Allen & Unwin, London 1959.
- Judis J.B., *Elites, Special Interests, and the Betrayal of Public Trust*, Pantheon Books, New York 2000.
- Juros A. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Juszczyński M., *Warunki prawno-finansowe funkcjonowania organizacji pozarządowych – próba analizy porównawczej*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Kaczmarczyk W., *Aktywa finansowe – stagnacja i kryzys*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.

- Kalb D., *Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w zakresie Polityki społecznej w społecznościach lokalnych krajów postkomunistycznych*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Kamminga M.T., *The Evolving Status of NGOs under International Law. A threat to the Inter-State System?*, [w:] G. Kreijen et al. (red.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Kasprzak T., *Formy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, [w:] M. Rymśa, G. Makowski, M. Arczewska (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Kaźmierczak T., *Upośledzenie społeczne*, [hasło w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.
- Kaźmierczak T., Rymśa M. (red.), *Ekonomia społeczna, kapitał społeczny*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Keane J. (red.), *Civil Society and the State*, Verso, London–New York 1988.
- Kleinberg R.B., Clark J.A. (red.), *Economic Liberalization, Democratization and Civil Society in the Developing World*, St. Martin's Press, Macmillian Press LTD, New York–London 2000.
- Kohm A., LaPiana D., Gowdy H., *Strategic Restructuring: Findings from a Study of Integrations and Alliances among Nonprofit Social Service and Cultural Organizations in the United States (discussion paper)*, Chapin Hall Center for Children, Chicago [data nieznana].
- Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Koralewicz J., Malewska-Peyre H., *Człowiek człowiekowi człowiekiem. Analiza wywiadów biograficznych działaczy społecznych w Polsce i we Francji*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1998.
- Korporowicz L. (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
- Korzeniewska K., *Biedni (i) emeryci: o ekonomicznej zależności biednych rodzin od pomocy z zewnątrz i o 'underclass po polsku'*, [w:] K. Korzeniewska, E. Tarkowska (red.), *Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Kowalak T., *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1998.
- Kowalak T., *Organizacje pozarządowe w polityce Stanów Zjednoczonych*, [w:] S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Kramer R.M., *From Voluntarism to Vendorism*, [w:] H.W. Demone Jr, M. Gilbelman (red.), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ 1988.

- Kramer R.M., *Voluntary Agencies and the Contract Culture: 'Dream or Nightmare'*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Kramer R.M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkeley 1980.
- Kramer R.M., *Voluntary Agencies and the Personal Social Services*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Kramer R.M., Hakon L., Melief W.B., Pasquinelli S., *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*, M.E. Sharp, Armonk, NY 1993.
- Krentler K.A., *Cause-Related Marketing: Advantages and Pitfalls for Nonprofits*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco-London 1989.
- Kumar K., *Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term*, „British Journal of Sociology” 1993, t. 44, nr 3.
- Kumar K., *Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term*, University of Kent at Canterbury, Canterbury 1992.
- Kurczewska J., Staszyńska K., Bojar H., *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] A. Rychard, M. Federowicz (red.), *Spółeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993.
- Kurczewski J., *Lokalne społeczeństwa obywatelskie*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Ośrodek Badań Społecznych Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Kurczewski J., *Udział organizacji pozarządowych we władzy samorządowej*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Kurczewski J. (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Ośrodek Badań Społecznych Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Kvale S., *InterViews. Wprowadzenie do jakościowego wywiadu badawczego*, Trans-Humana, Białystok 2004.
- Kwartalnik „Trzeci Sektor”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa: nr 1, *Podatki*, jesień 2004/zima 2005; nr 2: *Ekonomia społeczna*, wiosna 2005; nr 3: *Partnerstwo czy konkurencja*, lato 2005; nr 4: *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, jesień 2005/zima 2006; nr 5: *Wizerunek organizacji pozarządowych*, wiosna 2006; nr 6: *Rzecznictwo i lobbining organizacji pozarządowych*, lato 2006; nr 7: *Finanse organizacji pozarządowych*, jesień 2006; nr 8: *Debata o organizacjach pozarządowych*, zima 2006; nr 9: *Ekonomia społeczna, przedsiębiorczość społeczna, organizacje pozarządowe*, wiosna 2007;

- nr 11: *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych*, jesień/zima 2007; nr 12: *Dochodowo i użytecznie: biznes a organizacje pozarządowe*, zima 2007/wiosna 2008; nr 13: *Politycznie i obywatelsko: Państwo a organizacje pozarządowe*, lato 2008; nr 15: *Sektor obywatelski a Kościół*, zima 2008; nr 16: *Integracja i aktywizacja. Organizacje pozarządowe wobec niepełnosprawnych*, wiosna 2009; nr 17: *Edukacja obywatelska*, lato 2009; nr 18: *Fundusze unijne a organizacje pozarządowe*, jesień 2009; nr 20: *Upaństwowienie sektora obywatelskiego. Czy realne zagrożenie?*, wiosna 2010; nr 21: *Ekonomia społeczna na poziomie lokalnym*, lato 2010; nr 22: *Dobroczynność – tradycja i nowoczesność*, jesień 2010; nr 23: *Oblicza wolontariatu*, wiosna 2011; nr 24: *Pożytek publiczny i jeden procent. Dla kogo? Dla czego?*, lato 2011; nr 26: *Społeczeństwo obywatelskie. Wizje, przyszłość, scenariusze rozwoju*, wiosna 2012; nr 27: *Kryzys ekonomiczny – co na to sektor pozarządowy?*, lato 2012; numer specjalny 2010/2011: *Jak współpracować. Administracja publiczna – sektor pozarządowy*; numer specjalny 2011/2012: *W stronę partnerskiej współpracy*.
- Lenkowsky L., *Foundations and Corporate Philanthropy*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000.
- Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie środkowo-wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, CIVICUS, Washington, DC 1994.
- Leś E., *Oslabiona dobroczynność i ułomna filantropia Polski Ludowej*, [w:] E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001.
- Leś E., *The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe*, CIVICUS, Washington, DC 1994.
- Leś E., *Tradycje i perspektywy organizacji non-profit w Polsce*, [w:] A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001.
- Leś E., *Zasada subsydiarności i jej użyteczność w reformowaniu instytucji pomocy społecznej w Polsce*, [w:] G. Skąpska (red.), *Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998.
- Levy D.C., *A Comparison of Private and Public Educational Organizations*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Lewenstein B., *Lokalne i ponadlokalne uwarunkowania rozwoju funduszy lokalnych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współ-

- praca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Lifset R., *Cash Cows or Sacred Cows: The Politics of the Commercialization Movement*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Light P.C., 'Nonprofit-Like': Tongue Twister or Aspiration?, „The Nonprofit Quarterly” 2001, t. 8, nr 2.
- Linderberg M., *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Kumarian Press, Bloomfield, CT 2001.
- Lipsky M., Smith S.R., *Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State*, „Political Science Quarterly” 1989/1990, t. 104, nr 4.
- Little K., *West African Urbanization: A Study of Voluntary Associations in Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge 1965.
- Lofredo G., *Help Yourself by Helping the Poor*, [w:] D. Eade (red.), J. Pearce (wstęp), *Development, NGOs, and Civil Society: Selected Essays from Development in Practice*, Oxfam, Oxford 2000.
- Lohmann R.A., *And Lettuce is Nonanimal: Toward a Positive Economics of Voluntary Action*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Lohmann R.A., *And Lettuce is Nonanimal: Toward a Positive Economics of Voluntary Action*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1989, t. 18, nr 4.
- Loury G., *A Dynamic Theory of Racial Income Differences*, [w:] P.A. Wallace, A. Le Mund (red.), *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, Lexington Books, Lexington, MA 1977.
- Loury G., *Why Should We Care about Group Inequality*, „Social Philosophy and Policy” 1987, t. 5.
- Lutyński J., *Metody badań społecznych. Wybrane zagadnienia*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2000.
- Łukowski W., *W stronę zrównoważonego rozwoju współpracy międzysektorowej*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny 2011/2012.
- Makowska M., *Obywatele i Samorząd Lokalny. Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.
- Makowski G., *Roczne programy współpracy*, [w:] M. Rymusza, G. Makowski, M. Arcewska (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Makowski G., *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.
- Malikowski M., Niezgoda M. (red.), *Badania empiryczne w socjologii. Wybór tekstów*, Tyczyn 1997.
- Mandes S. (red.), *Dobre Praktyki. Przykłady udanej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2004.

- Marciniak P. (red.), *Samorząd a organizacje pozarządowe – niespełnione partnerstwo?*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000.
- Marciniak P., *Trzeciemu Sektorowi potrzebna jest ideologia i dobra legislacja*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Marmor T.R., Schlesinger M., Smithey R.W., *Nonprofit organizations and Health Care*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Marody M. (red.), *Co nam zostało z tych lat. Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Aneks, Londyn 1991.
- Marshall C., Rossman G.B., *Designing Qualitative Research*, SAGE, Thousand Oaks, CA 1994 [wydanie drugie].
- Maslow A.H., *Motivation and Personality*, Harper & Row, New York 1970 [wydanie drugie].
- Matczak P., *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2000.
- Mazurczak M., *Zanim weszła ustawa: pięć lat współpracy samorządu terytorialnego i lokalnych organizacji filantropijnych (1998–2003)*, [w:] M. Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Measuring Volunteering: A Practical Toolkit*, oprac. i red. A. Dingle, W. Sokolowski, S.K.E. Saxon-Harold, J.D. Smith, R. Leigh, Independent Sector and United Nations Volunteers, Bonn–Washington 2001.
- McCarthy J., Castelli J., *Religion-Sponsored Social Service Providers: The Not-So-Independent Sector*, Working Paper Series, Nonprofit Sector Research Fund, Aspen Institute, Washington, DC 1998.
- Meyer J.E. (red.), *Meeting Human Needs: Toward a New Social Philosophy*, American Enterprise Institute, Washington, DC 1982.
- Mendelson S.L., Glenn J.K. (red.), *The Power and Limits of NGOs: a Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Euroasia*, Columbia University Press, New York 2002.
- Michnik A., *The New Evolutionism*, [w:] A. Michnik, *Letters from Prison and other Essays*, Berkeley, CA 1985.
- Miles M.B., Huberman A.M., *Analiza danych jakościowych*, TransHumana, Białystok 2000.
- Miller J.J., *Strategic Investment in Ideas. How Two Foundations Reshaped America*, The Philanthropy Roundtable, Washington, DC 2003.
- Milofsky C., *Neighborhood Based Organizations: A Market Analogy*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.

- Minkoff D., *Organizational Barriers to Advocacy*, nieopublikowane opracowanie (working paper) przygotowane dla Aspen Institute Nonprofit Strategy Group on Advocacy, Washington, DC, listopad 1998 roku.
- Mishler W., Rose R., *Trust, Distrust and Skepticism*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (red.), *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996 [wydanie drugie].
- Mishler W., Rose R., *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*, „Journal of Politics” 1997, t. 59, nr 2.
- Mitchell J., *Democracy after Tocqueville. Democracy against Difference*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Młodzież 2005, raport przygotowany przez AIG OFE i „Gazetę Wyborczą”, „Gazeta Wyborcza”, 17 czerwca 2005 roku.
- Mokrzycki E., *Bilans niesentymalny*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2001.
- Monsma S.V., *When Sacred and Secular Mix: Religious Nonprofit Organizations and Public Money*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD 1995.
- Moskowitz J., *Increasing Government Support for Nonprofits: Is it Worth the Cost?*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Najam A., *Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs*, [w:] D. Lewis (red.), *International Perspectives on Voluntary Action*, Earthscan Publications Ltd, London 1996.
- Nałęcz S., *Tendencje rozwojowe sektora non-profit w III RP*, [w:] A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Nasif E.G., Al-Daeaj H., Ebrahimi B., Thibodeaux M.S., *Methodological Problems in Cross-Cultural Research: an Updated Review*, „Management International Review” 1991, t. 31, nr 1.
- Nation of Spectators. How Civic Disengagement Weakens America and What We Can Do About It*, Final Report of National Commission on Civil Renewal, Washington, DC 1999.
- Nielsen W.A., *The Endangered Sector*, Columbia University Press, New York 1979.
- Novak M. (red.), *To Empower People. From State to Civil Society*, American Enterprise Institute, Washington, DC 1996.
- Nowak K., *Interwencja socjologiczna – socjologia działania i socjologia w działaniu*, [w:] A. Sulek, K. Nowak, A. Wyka (red.), *Poza granicami socjologii ankietowej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.

- Odendahl T., *Independent Foundations and Wealthy Donors: An Overview*, [w:] T. Odendahl (red.), *America's Wealthy and the Future of Foundations*, The Foundation Center, New York 1987 [ponadto *Introduction i Summary*].
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1971.
- Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, MA 1992.
- Ostrander S.A., *Private Social Services: Obstacles to the Welfare State?*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1989, t. 18, nr 1.
- Ostrander S.A., *The Problem of Poverty and Why Philanthropy Neglects It*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco-London 1989.
- Ostrower F., *Why the Wealthy Give. The Culture of Elite Philanthropy*, Princeton University Press, New Jersey 1995.
- Ott J.S., [wprowadzenie do cz. 2:] *The Nonprofit Sector's Distinctive Values and Contributions to Society*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Ott J.S., [wprowadzenie do cz. 6:] *Economic and Political Theories of the Nonprofit Sector*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Ott J.S., [wprowadzenie do cz. 7:] *Social and Community Theories of the Nonprofit Sector*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Ott J.S. [wprowadzenie do cz. 10:] *The Blending and Blurring of the Sectors*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Ott J.S. (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Paarlbjerg L., Gronbjerg K., *Nonprofit Fee-for-Service Income*, raport przygotowany dla Aspen's Institute's Nonprofit Strategy Group, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, lipiec 1999 roku.
- Palmer J.L., Smeeding T., Torres B.B. (red.), *The Vulnerable*, Urban Institute Press, Washington, DC 1988.
- Palska H., *Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Patton M.Q., *Qualitative Evaluation and Research Methods*, SAGE, Newbury Park 1990 [wydanie drugie].
- Pelczynski Z.A., *Solidarity and 'the Rebirth of Civil Society' in Poland, 1976-81*, [w:] J. Keane (red.), *Civil Society and the State*, Verso, London-New York 1988.

- Perkowski T., *Mechanizm jednego procentu jako „fałszywa filantropia”*, „Trzeci Sektor” 2011, nr 24.
- Pindyck R.S., Rubinfeld D.L., *Microeconomics*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ 2001 [wydanie piąte].
- Pius XI, *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7–9.
- Poortinga Y.H., van de Vijver F.J.R., *Explaining Cross-Cultural Differences: Bias Analysis and Beyond*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 1987, t. 18.
- Popielarz P.A., McPherson J.M., *On the Edge or in between: Niche Position, Niche Overlap, and the Duration of Voluntary Memberships*, „American Journal of Sociology” 1995, t. 101, nr 3.
- Portes A., *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, „Annual Review of Sociology” 1998, t. 24.
- Powell W.W. (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Pratt J., *Bowling Together: Fund Raising Practices and Civic Engagement*, [w:] D. Burlingame (red.), *Critical Issues in Fundraising*, John Wiley and Sons, New York 1997.
- Price W.F., Crapo R.H., *Psychologia w badaniach międzykulturowych. Czy ludzie wszędzie są tacy sami?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- Przeworski A., Teune H., *Schematy badań porównawczych*, [w:] A. Sułek (red.), *Logika analizy socjologicznej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1979.
- Putnam R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995.
- Putnam R., Feldstein L.M., Cohen D., *Better Together. Restoring American Community*, Simon & Schuster, New York 2003.
- Reid E.J., *Nonprofit Advocacy and Political Participation*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Report of the Committee on Law and Practice Relating to Charitable Trusts*. (Cmd. 8710), Nathan Committee, HMSO, London 1952.
- Richardson J.G. (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York 1985.
- Rodrigue G., *For America’s Nonprofit Sector. The Watchdog Seldom Barks*, „Niemen Reports” 1998, t. 52, nr 1.
- Rosanvallon P., *Beyond the Welfare State*, „Politics and Society” 1998, t. 16, nr 4.
- Rose R., *Postcommunism and the Problem of Trust*, [w:] L. Diamond, M.F. Plattner (red.), *The Global Resurgence of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996 [wydanie drugie].
- Rose-Ackerman S., *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Polity*, Oxford University Press, New York 1986.

- Rosenman M., Scotchmer K., van Benschoten E., *Morphing into the Market: the Danger of Missing Mission*, niepublikowane opracowanie (*working paper*) przygotowane dla Nonprofit Sector Strategy Group of the Aspen Institute, The Union Institute, 1999 rok.
- Rosenbaum N., *Government Funding and the Voluntary Sector: Impacts and Options*, „Journal of Voluntary Action Research” 1981, t. 10.
- Rotberg R.I. (red.), *Vigilance and Vengeance. NGOs Preventing Ethnic Conflict in Divided Societies*, Brookings Institutions Press, Washington, DC 1996.
- Rudney G., *The Scope and Dimensions of Nonprofit Activity*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Rybka I., Rymśza M., *Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Rychard A., *Epilog*, [w:] R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1995.
- Rymśza A., *Bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce w świetle kultury organizacyjnej III sektora*, [w:] P. Frączak, A. Lenarczyk, A. Sienicka, J.J. Wygnański, *Raport otwarcia projektu: W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006.
- Rymśza A., *Beyond Mission? Is Commercialization the Necessary Fate of the Nonprofit Sector? A Polish Perspective*, 2004 rok, materiały pokonferencyjne z Hawaii International Conference on Social Sciences, Honolulu, Hawaii, 16–19 czerwca 2004 roku.
- Rymśza A., *Ewaluacja – czym jest, czemu służy i jak ją można przeprowadzać*, [w:] *Od demokracji do komunikacji. Przewodnik dla nauczycieli*, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Warszawa 2003.
- Rymśza A., *Kapitał społeczny. Przegląd klasycznych koncepcji*, [w:] M. Rymśza, T. Kaźmierczak (red.), *Ekonomia społeczna, kapitał społeczny*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Rymśza A., *Organizacje pozarządowe a lobbying – regulacje prawne na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6.
- Rymśza A., *Organizacje pozarządowe w demokracji. Polemika z tekstem Jana Winieckiego „Organizacje pozarządowe stały się największym hamulcem XXI wieku”* – http://wiadomosci.ngo.pl/x/141124;jsessionid=C9F8C522EA176D087AFDF7EB2BDB6F7.tomcat?ci=JUPEK_komentarze&mid=145893&state=m, 10 listopada 2005 roku.
- Rymśza A., *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2005 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2006.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2006 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2007.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2007 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2008.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2008 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2009.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2009 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2010.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2010 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC 2011.
- Rymsza A., Poland, [w:] *The 2011 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID, Washington, DC – http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2011CSOSI_Index_complete.pdf.
- Rymsza A., Poland: *Devolution of the Welfare System*, „Vita Europe”, newsletter online poświęcony tematyce organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej, VITA EUROPE – <http://www.vita.it/articolo/index.php3?NEWSID=68828>, 29 maja 2006 roku.
- Rymsza A., *Przyczyny porażek i sukcesów inicjatyw obywatelskich w Polsce*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Rymsza A., *Similarity of Problems of the Nonprofit Sector in Poland and in the United States. Coincidence or Necessity?*, materiały pokonferencyjne z Hawaii International Conference on Social Sciences, Honolulu, Hawaii, 16–19 czerwca 2004 roku.
- Rymsza A., *The Independence of Polish Foundations in Danger?*, „Vita Europe”, newsletter online, VITA EUROPE – <http://www.vita.it/articolo/index.php3?NEWSID=72175>, 2 października 2006 roku.
- Rymsza A., *Typologie organizacji pozarządowych w świetle badań i odniesień teoretycznych*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Rymsza A., *Zdrada misji? – Zagrożenia wpływające z komercjalizacji organizacji pozarządowych* – <http://wiadomosci.ngo.pl/labeo/app/cms/x/44164>, 14 listopada 2003 roku.
- Rymsza A., *Źródła nieefektywności wykorzystywania funduszy strukturalnych na przykładzie wspierania rozwoju ekonomii społecznej i aktywizacji zawodowej osób wykluczonych*, „Trzeci Sektor” 2009, nr 18.
- Rymsza M., *Formy wspierania organizacji pozarządowych w Stanach Zjednoczonych: donatorzy i wolontariusze*, „Rocznik”, nr 2, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 1996.

- Rymsza M., *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa*, „Trzeci Sektor” 2010, nr 20.
- Rymsza M., *Polityka państwa wobec trzeciego sektora: nie tylko jedna ustawa*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.
- Rymsza M., *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Rymsza M., *Szanse i zagrożenia inicjatyw obywatelskich w świetle przygotowywanych prawnych regulacji działalności pożytku publicznego*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu. Lokalne inicjatywy obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Rymsza M., *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, TEPIŚ, Warszawa 1998.
- Rymsza M., Dudkiewicz M., *Współczesne oblicza wolontariatu*, „Trzeci Sektor”, 2011, nr 23.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P., *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P., *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Rymsza M. (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Saidel J., *Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations*, „Public Administration Review” 1991 (listopad–grudzień).
- Salamon L.M., *America’s Nonprofit Sector. A Primer*, The Foundation Center, New York 1999 [wydanie drugie].
- Salamon L.M., *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, „Journal of Voluntary Action Research” 1987, t. 16, nr 1–2.
- Salamon L.M., *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD 1995.
- Salamon L.M., *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government – Nonprofit Relations*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Salamon L.M., *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action*, „Public Policy” 1981, t. 29.
- Salamon L.M., *The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, Jossey-Bass, San Francisco 1989.

- Salamon L.M., *The Current Crisis*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Salamon L.M., *The Invisible Sector: Nonprofit Agencies in the Era of Retrenchment*, University of Chicago Press, Chicago 1995.
- Salamon L.M., *The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State*, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, styczeń 1993 roku.
- Salamon L.M., *The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare States*, „Social Service Review” 1993, t. 67, nr 1.
- Salamon L.M., *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Salamon L.M., *The Rise of the Nonprofit Sector*, „Foreign Affairs” 1994, t. 73, nr 4.
- Salamon L.M., *The Voluntary Sector and the Future of the Welfare State*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1989, t. 18, nr 1.
- Salamon L.M., *What is the Nonprofit Sector and Why do We Have It?*, [w:] L.M. Salamon, *America’s Nonprofit Sector: A primer*, The Foundation Center, New York 1999 [wydanie drugie].
- Salamon L.M., Anheier H.K., *In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of definitions*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD 1992.
- Salamon L.M., Anheier H.K., *In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of definitions*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 1992, t. 3, nr 2.
- Salamon L.M. et al., *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD 1999.
- Salamon L.M. et al., *Global Civil Society. An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD 2003.
- Salamon L.M. et al., *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, t. 2, Kumarian Press Inc. (we współpracy z Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), Bloomfield, CT 2004.
- Salamon L.M., Flaherty S.L.Q., *Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution*, niepublikowane opracowanie (*working paper*) przygotowane dla Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, MD 1996.
- Salamon L.M. (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Schaffer B.S., Riordan C.M., *A Review of Cross-Cultural Methodologies for Organizational Research: A Best-Practices Approach*, „Organizational Research Methods” 2003, t. 6.
- Schambra W., *Remarks to the Annual Meeting of the Independent Sector*, Atlanta, GA, 4 listopada 2001 roku.
- Schambra W., *The Friendship Club and the Well-Spring of Civil Society*, 19th Annual E. F. Schumacher Lecture, 1 października 1999 roku.

- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2008*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Schimanek T., *Fundusze Lokalne – nowa forma finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Schimanek T., *Prawo jednego procenta w Polsce – obawy i wyzwania*, [w:] M. Rym-sza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Schimanek T., *Prawo przedsiębiorczości społecznej w 2011 roku*, „Trzeci Sektor” 2012, nr 27.
- Schimanek T., wypowiedź podczas konferencji „Trzeci sektor – społeczeństwo obywatelskie – polityka państwa”, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 25–26 września 2006 roku.
- Seidel J.R., *Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1989, t. 18, nr 4.
- Sekaran U., *Methodological and Theoretical Issues and Advancements in Cross-National Research*, „Journal of International Business Studies” 1983 (jesień).
- Shafritz J.M. (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder 1998.
- Shils E., *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Liberty Fund, Indianapolis 1997.
- Siciński A., *Spadek dynamiki rozwoju trzeciego sektora*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Siciński A., *Spółczesność obywatelska jako przedmiot badań społecznych w Polsce*, „The Sociology of Politics in Poland”, Gdańsk 1991.
- Siciński A., Wyka A. (red.), *Badania „rozumiejące” stylu życia – narzędzia*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1988.
- Siellawa-Kolbowska K.E., *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Sikorska J., *Osoby niepełnosprawne, ich gospodarstwa domowe oraz rodziny w latach 1988–2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.
- Silverman D. (red.), *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*, Sage, London 1997, s. 80–99.

- Simon K.W., Fuszara M., *Flourishing Foundations in Post-Communist Poland: Polish Independent Sector Project*, [w:] A.J. Abramson (red.), *Mapping New Worlds. Selected Research on the Nonprofit Sector Around the Globe*, Aspen Institute, Washington, DC 2001.
- Skąpska G. (red.), *Opiekuńczość czy solidarność? Obywatelskie formy współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998.
- Skocpol T., *Associations without Members*, „The American Prospect” 1999 (lipiec-sierpień).
- Skocpol T., *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman 2003.
- Skocpol T., *From Membership to Management*, [w:] T. Skocpol, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman 2003.
- Skocpol T., *How Americans Became Civic*, [w:] T. Skocpol, F. Morris (red.), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington, DC 1999.
- Skocpol T., *How the United States Became a Civic Nation*, [w:] T. Skocpol, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman 2003.
- Skrzypiec R., *Lokalne społeczności obywatelskie w działaniu*, [w:] P. Frączak (red.), *Lokalne społeczeństwa obywatelskie – mapy aktywności. Raporty z badań*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE, Warszawa 2004.
- Skrzypiec R., *W poszukiwaniu sprawiedliwości. Obywatelskie nieposłuszeństwo – filozofia i działanie*, Wydawnictwo Zielone Brygady, Kraków 1999.
- Skrzypiec R. (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE, Warszawa 2002.
- Smith D.H., *Grassroots Associations*, SAGE, Thousand Oaks, CA 2000.
- Smith D.H., *The Impact of the Voluntary Sector on Society*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Smith D.H., *The Importance of Formal Voluntary Organizations for Society*, „Sociology and Social Research” 1966, t. 50, s. 483–492.
- Smith P.B., *Acquiescent Response Bias as an Aspect of Cultural Communication Style*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 2004, t. 35, nr 1.
- Smith S.R., *Government Financing of Nonprofit Activity*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Smith S.R., *New Directions in Nonprofit Funding*, [w:] D.F. Burlingame, W.F. Ilchman (red.), *Alternative Revenue Sources: Prospects, Requirements, and Concerns for Nonprofits*, Jossey-Bass, San Francisco 1996.

- Smith S.R., *Social Services*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Smith S.R., *Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US*, „Public Administration” 1996, nr 74.
- Smith S.R., Lipsky M., *Nonprofit Organizations and Community*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Smith S.R., Lipsky M., *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge 1993.
- Smucker B. (red.), *Charity Lobbying in the Public Interest. The Internal Revenue Service Clarifies the Legality of Lobbying by Charities*, Independent Sector, Washington, DC 2000.
- Smucker B., *The Nonprofit Lobbying Guide*, Independent Sector, Washington, DC 1999.
- Sobiech R., *Budowanie mechanizmów współpracy samorządu i organizacji pozarządowych. Analiza programu doradczego. Dobre praktyki II*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.
- Sowa K., *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- Sowa K., wypowiedź podczas konferencji „Trzeci sektor – społeczeństwo obywatelskie – polityka państwa”, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 25–26 września 2006 roku.
- Stake R., *Studium przypadku*, [w:] L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
- Starr P., *The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations*, [w:] E.N. Suleiman, J. Waterbury (red.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, Boulder, CO 1990.
- Steinberg R., *Nonprofit Organizations and the Market*, [w:] W.W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Steinberg R., *Public Policy and the Performance of Nonprofit Organizations: A General Framework*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1993, t. 22.
- Steinberg R., Gray B.H., *The Role of Nonprofit Enterprise in 1993: Hansmann Revisited*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1993, t. 22, nr 4.
- Steinberg R., Weisbrod B.A., *Pricing and Rationing by Nonprofit Organizations with Distributional Objectives*, [w:] B.A. Weisbrod (red.), *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Steward D.M., Kane P.R., Scruggs L., *Education and Training*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Stone M.M., *Competing Contexts: The Evolution of a Nonprofit Organization's Governance System in Multiple Environments*, „Administration and Society” 1996, t. 28, nr 1.

- Sulek A., *Ogród metodologii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2002.
- Sulek A., *W terenie, w archiwum i w laboratorium. Studia nad warsztatem socjologa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.
- Sulek A. (red.), *Logika analizy socjologicznej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1979.
- Sulek A., Nowak K., Wyka A. (red.), *Poza granicami socjologii ankietowej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Survey of Tax Laws Affecting Non-Governmental Organizations in Central and Eastern Europe*, International Center for Not-for-Profit Law, Washington, DC 2003.
- Szacki J. (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1997.
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej. Wydanie nowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 1994.
- Szasta T., *How and Why to Influence Public Policy*, Center for Community Change, Washington, DC 1996.
- Szatkowska J., *Teoretyczne założenia badań porównawczych*, „Studia Socjologiczne” 1969, nr 1.
- Sztompka P., *Mistrusting Civility: Predicament of Post-Communist Society*, [w:] J.C. Alexander (red.), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, Sage Studies in International Sociology, London 1998.
- Sztompka P., *Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland*, „International Sociology” 1996, t. 2, nr 1.
- Śpiewak P., *W stronę wspólnego dobra*, Aletheia, Warszawa 1998.
- Śpiewak P. (red.), *Komunitarianie. Wybór tekstów*, Aletheia, Warszawa 2004.
- Tarkowska E. (red.), *Zrozumieć biednego: o dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa 2000.
- Tarkowska E., Tarkowski J., *„Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, [w:] J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1994.
- The Emerging Fourth Sector: A Concept Paper*, Fourth Sector Network, wersja robocza (executive summary) opracowania przygotowanego dla Aspen Institute Nonprofit Sector Research Fund, styczeń 2003 roku.
- Titkow A. (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Title XX *Purchase of Service: A Description of States' Delivery and Management Practices*, t. 1, Pacific Consultants, Berkeley 1979.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.

- Tocqueville A. de, *On the Use which Americans Make of Public Associations in Civil Society, 1840*, [w:] D.C. Hammack (red.), *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1998.
- Tocqueville A. de, *O stowarzyszeniach politycznych w Stanach Zjednoczonych*, [w:] A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Tocqueville A. de, *O użytku, jaki w życiu społecznym Amerykanie czynią ze stowarzyszeń*, [w:] A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Tocqueville A. de, *Political Associations in the United States, 1835*, [w:] D.C. Hammack (red.), *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1998.
- Tocqueville A. de, *The Old Regime and the (French) Revolution*, University of Chicago Press, Chicago 1998.
- Tracz T., *Niektóre aspekty współpracy władz publicznych z sektorem pozarządowym – niewykorzystane możliwości i mankamenty systemowe*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.
- Troyer T.A., *What the Non-Specialist Needs to Know About the Lobbying Rules for Charities: An Explanation of the Rules*, Washington, DC 1999.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- Ullman C.F., *The Welfare State's Other Crisis. Explaining the New Partnership between Nonprofit Organizations and the State in France*, Indiana University Press, Bloomington, IN 1998.
- Van de Vijver F.J.R., Leung K., *Methodological Issues in Psychological Research on Culture*, „Journal of Cross-Cultural Psychology” 2000, t. 31.
- Van de Vijver F.J.R., Leung K., *Methods and Data Analysis for Cross-Cultural Research*, Sage, Beverly Hills, CA 1997.
- Van de Vijver F.J.R., Leung K., *Methods and Data Analysis for Cross-Cultural Research*, [w:] J.W. Berry, Y.H. Poortinga, J. Pandey (red.), *Handbook of Cross-Cultural Psychology*, t. I: *Theory and Method*, Allyn & Bacon, Boston, MA 1997 [wydanie drugie].
- Van de Vijver F.J.R., Tanzer N., *Bias and Equivalence in Cross-Cultural Assessment: an Overview*, „European Review of Applied Psychology” 1997, t. 47, nr 4.
- Van Til J., *Growing Civil Society. From Nonprofit Sector to Third Space*, Indiana University Press, Bloomington, IN 2000.
- Van Til J., *Making Money, Wielding Power, and Other Temptations of Nonprofit Life*, [w:] J. Van Til, *Growing Civil Society. From Nonprofit Sector to Third Space*, Indiana University Press, Bloomington, IN 2000.
- Van Til J., *Mapping the Boundaries*, [w:] J. Van Til, *Growing Civil Society. From Nonprofit Sector to Third Space*, Indiana University Press, Bloomington, IN 2000.

- Van Til J., *When the Business of Nonprofits is Increasingly Business*, [w:] J. Van Til, *Growing Civil Society. From Nonprofit Sector to Third Space*, Indiana University Press, Bloomington, IN 2000.
- Verba S. et al., *Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?*, „American Political Science Review” 1993, t. 87, nr 2.
- Vidal A.C., *Housing and Community Development*, [w:] LM. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Vita C.J. de, *Nonprofits and Devolution: What Do We Know?*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Warren M.E., *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton, NJ 2001.
- Warren M.E., *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Warzywoda-Kruszyńska W., *Wielkomiejscy biedni – formująca się underclass? Przypadek klientów pomocy społecznej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1998, t. XLII, nr 2.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *(Życie) Na marginesie wielkiego miasta*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
- Wciórka B., *Społeczeństwo obywatelskie 1998–2004*, „Opinie i Diagnozy”, nr 1, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2004.
- Wealthy Charities Are Most Generous to Themselves*, „USA TODAY”, 28 maja 2003 roku.
- Weber M., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York 1946.
- Wedel J.R., *The Private Poland: An Anthropologist's Look at Everyday Life*, Facts on File, New York 1986.
- Wedel J.R. (red.), *The Unplanned Society. Poland during and after Communism*, Columbia University Press, New York 1992.
- Weir M., Skocpol T., *State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the great Depression in Sweden, Britain, and the United States*, [w:] P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, New York 1985.
- Weisbrod B.A., *The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Weisbrod B.A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1988.
- Weisbrod B.A., *The Voluntary Nonprofit Sector: an Economic Analysis*, Lexington Books, Lexington 1977.
- Weisbrod B.A., *The Complexities of Income Generation for Nonprofits*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.

- Weisbrod B.A., *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy*, [w:] E.S. Phelps (red.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russell Sage Foundation, New York 1975.
- Weisbrod B.A. (red.), *To Profit or Not to Profit: the Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 1998.
- Weiss T., Gordenberg L. (red.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, CO 1996.
- Weitzman M.S., Jalandoni N.T., Lampkin L.M., Pollak T.H., *The New Nonprofit Almanac and Desk Reference. The Essential Facts and Figures for Managers, Researchers, and Volunteers*, Jossey-Bass, New York 2002.
- Wejzman Z., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność?*, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 1997.
- Wejzman Z., *Budowanie porozumień i rzecznictwo organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2000.
- Welch C.E. Jr (red.), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2001.
- West K. et al., *Agents of Altruism: the Expansion of Humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*, Aldershot, Hants, Burlington, Ashgate, VT 2001.
- Wilburn J.R., *Faith and Public Policy*, Lexington Books, Lanham, MD 2002.
- Wing K.T., Roeger K.L., Pollak T.H., *The Nonprofit Sector in Brief. Public Charities, giving, and Volunteering*, The Urban Institute, 2010 rok – <http://www.urban.org/cnp>.
- Wnuk-Lipiński E., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*, [w:] E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- Wojakowska A., *Jak trzeci sektor ocenia sam siebie*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Wolf Ch. Jr, *A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis*, „Journal of Law and Economics” 1979 (kwiecień).
- Worry-Free Lobbying for Nonprofits: *How to Use the 501(h) Election to Maximize Effectiveness*, Alliance for Justice, Washington, DC 2000.
- Woźniak Z., *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Woźniak Z., *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Municipium, Warszawa 2001.
- Współistnienie czy współpraca? Relacje sektora pozarządowego i administracji publicznej*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

- Wygnański J.J., *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Wygnański J.J., *Finansowanie organizacji pozarządowych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Wygnański J.J., *Kondycja organizacji pozarządowych Polsce – rok 2002*, [w:] A. Jurows (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowiska akademickiego*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002.
- Wygnański J.J., *Kryzys wzrostu*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak, R. Skrzypiec (współpraca), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.
- Wyka A., *Badacz społeczny wobec doświadczenia*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1993.
- Wyka A., *The Principle of Subsidiarity in the Political Culture of the Poles*, [w:] D. Gawin, P. Gliński, *Civil Society in the Making*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Wyszomirski M.J., *Arts and Culture*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Young D.R., *Beyond Tax Exemption: A Focus on Organizational Performance Versus Legal Status*, [w:] V.A. Hodgkinson, R.W. Lyman et al. (red.), *The Future of the Nonprofit Sector. Challenges, Changes, and Policy Considerations*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco–London 1989.
- Young D.R., *Complementary, Supplementary or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit – Government Relations in the United States*, [w:] E.T. Boris, C.E. Steuerle (red.), *Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, DC 1999.
- Young D.R., *Contract Failure Theory*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Young D.R., *Contract Failure*, [w:] J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder, CO 1998.
- Young D.R., *Government Failure Theory*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Young D.R., *If Not For Profit, For What?*, D.C. Heath and Company, Lexington, MA 1983.
- Young D.R., *Third Party Government*, [w:] J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Boulder, CO 2001.
- Young D.R., *Third Party Government*, [w:] J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder, CO 1998.

- Young D.R., Salamon L.M., *Commercialization, Social Ventures, and For-Profit Competition*, [w:] L.M. Salamon (red.), *The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2002.
- Załęski P., *Global Non-governmental Administrative System. Geosociology of the Third Sector*, [w:] D. Gawin, P. Gliński, *Civil Society in the Making*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Załużska M., *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] M. Załużska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, „Interart”, Warszawa 1996.
- Załużska M., Boczoń J. (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, „Interart”, Warszawa 1996.
- Zubik M., *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6.

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 lipca o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r., Nr 76, poz. 344, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz.U. z 1984 r., Nr 21, poz. 97, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.).



Agnieszka Rymsza – ur. 1976, doktor socjologii, absolwentka Instytutu Socjologii na Wydziale Filozofii i Socjologii UW ze specjalizacjami: *public policy* oraz psychologia społeczna. Stypendystka University of Manchester (Wielka Brytania, 2001, Marie Curie Fellowship), University of Cambridge (Wielka Brytania, 2002) oraz Georgetown University w Waszyngtonie (Stany Zjednoczone, 2003–2005, Fulbright Fellowship). Podczas pobytu w Stanach Zjednoczonych pracowała w amerykańskich organizacjach nonprofit: Independent Sector, Share Our Strength, Close Up Foundation. Rozprawę doktorską pt: *Towards the loss of identity: a comparative analysis of the nonprofit sector in Poland and the United States* obroniła w 2007 roku. Od 2005 jest kierownikiem Zespołu ds. Rzecznictwa Fundacji SYNOPSIS, koordynując, m.in., prace Parlamentarnej Grupy ds. Autyzmu. W latach 2005–2011 jako ekspert Instytutu Spraw Publicznych koordynowała badania dla USAID: NGO Sustainability Index – Poland. Jest członkiem Obywatelskiego Forum Legislacji i ekspertem ds. oceny projektów POKL. Kontakt: arymsza@fulbrightmail.org

Praca Agnieszki Rymszy jest pierwszą w Polsce wyczerpującą analizą porównawczą polskiego i amerykańskiego sektora organizacji pozarządowych. Dzięki wieloletniej obserwacji uczestniczącej, prowadzonej w Stanach Zjednoczonych i w Polsce, autorce udało się zbudować unikalny warsztat badawczy, uchwycić i systematycznie opisać najważniejsze fakty, zjawiska i procesy charakteryzujące rozwój sektorów obywatelskich w obu badanych krajach. Praca jest niezwykle erudycyjna i oparta na najlepszych źródłach empirycznych i literaturze światowej. Podstawowym walorem poznawczym książki jest wskazanie i naukowe udowodnienie istnienia poważnych zagrożeń dla obywatelskiego wymiaru demokracji, jakie może niesie – i w wypadku Polski, niestety, niesie – za sobą skomercjalizowany i niewłaściwie zarządzany przez państwo rozwój sektora organizacji pozarządowych. Agnieszka Rymsza pierwsza w polskiej socjologii zwraca uwagę i naukowo opisuje bardzo niebezpieczne w tym wymiarze zjawiska komercjalizacji i governmentalizacji polskiego sektora pozarządowego (doskonale znane z doświadczeń amerykańskich!). Jak udowadnia, zjawiska te prowadzą często do uzależnienia organizacji społecznych od grantów (i ich dysponentów), marnotrawstwa środków publicznych (krajowych i europejskich) lokowanych w sektorze, zaniku funkcji misyjnej organizacji pozarządowych, a co za tym idzie – do kryzysu polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

prof. Piotr Gliński

Czy ma sens porównanie sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych? Sens takiej analizy staje się oczywisty, gdy uświadomimy sobie, że do pewnego stopnia to, co dzieje się dziś w amerykańskim sektorze pozarządowym – jednym z najbardziej rozwiniętych na świecie – może oznaczać nieodległą przyszłość polskich organizacji pozarządowych. W wypadku zaś komercjalizacji i governmentalizacji tego sektora, co przekonująco dzięki konkretnym danym i przykładom wykazuje Agnieszka Rymsza, jest to już właściwie czas teraźniejszy polskich organizacji. Wzrastająca zależność od rynku i od rządów, silnie obecna w Stanach Zjednoczonych, dotyczy również polskiego sektora pozarządowego, dodatkowo przecież znacznie słabszego niż amerykański. Warto jednak pamiętać, co ukazuje autorka, że nie jest to proces jednostronny – to nie tylko inwazja mechanizmów rynkowych i rządowych na obszar sektora pozarządowego, ale również wzajemne, dwustronne przenikanie się granic poszczególnych sektorów. Ukazanie tej „zagubionej tożsamości” jest jednym z największych walorów książki.

prof. Andrzej Rychar

Ci, którzy zechcą włączyć się w problematykę omawianą w książce, dostrzegą warsztatową sfinexję argumentacji, jej solidne zakorzenienie w danych, ale także wyobraźnię autorki, tak potrzebną w analizach porównawczych. Wszystko to służy refleksji i interesującej, i ważnej, mianowicie szukaniu odpowiedzi na pytanie o przyszłość trzeciego sektora w Polsce, o to zatem, w jakim kierunku pójdzie jego rozwój, ale również o to, czy – tracąc swoją niewinność – stanie się on ofiarą epidemii rozpoznanej jako „grantoza” (jest to schorzenie bolesne w tej mierze, w jakiej pozbawia organizacje pozarządowe tego, co wydaje się dla nich najważniejsze – niezależności). W tym miejscu należy jednak od razu zapytać o jaką (ściślej: od czego) niezależność tu idzie – czy o niezależność od państwa, czy może niezależność od świata wielkich pieniędzy, korporacji i wielkich organizacji międzynarodowych? To ważne pytanie, wtedy zwłaszcza, gdy chcemy traktować organizacje pozarządowe jako instytucje służące lataniu łuk, jakie pozostawia po sobie „deficyt demokracji” trapiący jednoczącą się Europę. Mówiąc najkrócej, nie jest wykluczone, że pytając o przyszłość organizacji pozarządowych w Polsce, Agnieszka Rymsza pyta, w gruncie rzeczy, o przyszłość demokracji.

prof. Kazimierz W. Frieske