

Michał Tyrakowski\*

## **Rola organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych**

### **1. Wstęp**

Na początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczęły się w Polsce procesy przyczyniające się do powstania nowego porządku społeczno – ekonomicznego. Szczególnie dwa z nich: demokratyzacja państwa oraz przechodzenie od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, zainicjowały powstanie nowej przestrzeni społeczno – gospodarczej, która wcześniej była wypełniona przez państwo. Równocześnie, w związku ze zmianą koncepcji funkcjonowania państwa, zarówno w sferze ustrojowej jak i społeczno–ekonomicznej, pojawiło się wiele nowych wyzwań i zagrożeń dla systemu polityki społecznej.

Transformacja gospodarcza Polski spowodowała również, że priorytetem funkcjonowania przedsiębiorstw – zgodnie z doktryną kapitalistyczną – stała się realizacja zysku, czego konsekwencją była rezygnacja z wielu pełnionych dotychczas funkcji socjalnych w stosunku do zatrudnionych pracowników. W tych warunkach powstało miejsce dla funkcjonowania sektora pozarządowego, stanowiącego pomost pomiędzy strukturami państwa, społeczeństwem, a sektorem prywatnym.

---

\* Szkoła Główna Handlowa. Studium doktoranckie „Modernizacja struktur społeczno-gospodarczych w Polsce w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej”.

Wraz z dynamicznym wzrostem liczby różnego rodzaju fundacji, stowarzyszeń oraz innych inicjatyw społecznych, zaczęto używać nowej terminologii. Poza używanym dotychczas terminem „organizacje społeczne”, coraz większa popularność zdobyły określenia organizacje pozarządowe, sektor non-profit oraz trzeci sektor. Zagłębiając się bardziej w genezę powstania oraz budowę wymienionych terminów, zauważymy, że akcentują one niezależność tych organizacji od administracji państwowej (rządu) oraz brak nastawienia tego typu instytucji na zysk (non-profit). Z kolei nazwa instytucje pożytku publicznego, zwraca uwagę na fakt, że ich działalność podejmowana jest dla szeroko rozumianego dobra publicznego np. w sferze ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, promocji różnych inicjatyw, a termin III sektor, akcentuje odrębność sektora instytucji pożytku publicznego od sektora państwowego oraz sektora prywatnego<sup>1</sup>.

Pomimo tego, iż koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, wraz z ideą przenoszenia części obowiązków państwa, instytucjom „bliższym obywatelowi”, jest w krajach zachodnich sprawdzonym i skutecznym rozwiązaniem, w Polsce pozostaje nadal nie pozbawiona kontrowersji. Sytuacja taka spowodowana jest wieloma czynnikami. Organizacje pozarządowe, często postrzegane są jedynie jako konsumenci środków publicznych, lub organizacje, które pod parasolem realizacji celów statutowych, dążą do realizacji partykularnych interesów wąskich grup społecznych, niekoniecznie powiązanych z tzw. pożytkiem publicznym. Dodatkowo, instytucjom non-profit równie

---

<sup>1</sup> A. Niewiadomska, *Finansowanie sektora organizacji pozarządowych w Polsce [w:] Funkcjonowanie instytucji non-profit w oparciu o normy i standardy Unii Europej-*

często nie są przychylnie struktury państwowe, które upatrują w organizacjach pozarządowych, konkurencji dla koncepcji systemu społecznego zgodnego z aktualnie obowiązującym nurtem politycznym.

Problemy funkcjonowania organizacji pozarządowych, pogłębiają również bariery natury legislacyjnej oraz ograniczone możliwości pozyskiwania środków finansowych na realizację statutowych działań. Na tym polu dochodzi często do konfliktów na linii organizacje pozarządowe – administracja państwowa. Przedstawiciele trzeciego sektora, zarzucają urzędowi nadmierną biurokratyzację oraz nieumiejętność spojrzenia na cele realizowane przez NGO<sup>2</sup> z szerszej perspektywy. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe postrzegane są przez organy administracji państwowej oraz fundatorów środków pieniężnych, jako organizacje o zbyt niskim poziomie profesjonalizacji oraz formalizacji prowadzonych działań, co stawia je w świetle partnera mało wiarygodnego.

Zasygnalizowane wyżej problemy, należy uzupełnić o stosunkowo nowy, aczkolwiek niezmiernie istotny kontekst – procesy integracyjne z Unią Europejską. Procesy te stawiają organizacje pozarządowe w nowych realiach, stwarzając nowe możliwości rozwoju, finansowania oraz wymiany doświadczeń z innymi instytucjami europejskim, ale również wzmagają konieczność profesjonalizacji oraz pewnej standaryzacji podejmowanych przez nie działań.

---

*skiej* (pod red. M. Fic), Nowa Ruda 2005, s. 60.

<sup>2</sup> NGO (*Non Governmental Organization*) – organizacja pozarządowa. Skrót ten zyskuje coraz większą popularność i jest coraz częściej stosowany w literaturze przedmiotu.

Tak rysująca się sytuacja stawia przed organizacjami pozarządowymi zarówno nowe możliwości, jak i zagrożenia w pełnionej przez nie doniosłej i odpowiedzialnej, aczkolwiek subsydiarnej w stosunku do roli państwa, funkcji rozwiązywania problemów społecznych. Ponadto zmusza organizacje pozarządowe do adaptacji do nowych realiów funkcjonowania spowodowanych postępem cywilizacyjnym, rozwojem społeczno – ekonomicznym społeczeństwa, niejako wymuszając na nich konieczność uczestnictwa w nowych obszarach polityki społecznej – dotychczas marginalizowanych i bagatelizowanych, a których realizacja jest niezbędna z perspektywy budowania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.

## **2. Pojęcie III sektora w koncepcji nowoczesnego państwa**

W najprostszym ujęciu sektor społeczny stanowi uzupełnienie sektora publicznego i prywatnego. Wykształcił się on jako suplement wymienionych sektorów, powstając w odpowiedzi na niedostateczną realizację zadań społecznych przez państwo oraz rynek. Podstawową cechą odróżniającą ten sektor od sektora prywatnego i publicznego jest wykorzystanie wszelkich zysków z prowadzonej działalności do realizacji celów statutowych.

W ostatnich latach w Polsce poszukuje się nowego modelu polityki społecznej, który odpowiadałby na wyzwania współczesności, związane z globalizacją i integracją europejską z jednej strony oraz regionalizacją z drugiej. Poszukuje się także modelu, który miałby charakter bardziej aktywizujący i partycypacyjny, a zarazem, który byłby tańszy z punktu widzenia budżetu i finansów państwa. Jest to związane z tym, iż polityka społeczna, prowadzona do tej

pory przez państwo i samorząd terytorialny, była przez wiele lat chaotyczna i mało skuteczna, co doprowadziło nie tylko do pogłębienia się starych problemów społecznych, ale i pojawienia nowych – dotąd nieznanych w takiej skali<sup>3</sup>.

Aby zrozumieć rolę oraz miejsce organizacji pozarządowych, we współczesnych społeczeństwach, warto przyjrzeć się bliżej jakie miejsce zajmują instytucje pożytku publicznego w naukach ekonomicznych, socjologicznych oraz politologicznych.

### **a. Rola organizacji pozarządowych w teorii ekonomii**

Jak wykazała praktyka, tam gdzie chodzi o zaspokajanie różnych potrzeb społecznych, gospodarka rynkowa wykazuje pewne ograniczenia. Sytuacja taka spowodowana jest tym, że rynek nie jest mechanizmem doskonałym i ze społecznego punktu widzenia bywa zawodny. Przyczyna takiego stanu rzeczy, leży po stronie pewnych prawidłowości i mechanizmów wolnorynkowych, co do których dopiero od pewnego czasu ekonomiści są zgodni. Na pierwszym miejscu należy wymienić asymetrię informacji, jako główną przyczynę zawodności rynku. Warunkiem działania doskonałego rynku jest, równowaga korzyści z zawieranych na nim transakcji, wynikająca z symetrycznego dostępu do informacji. W praktyce, z powodu barier w przepływie informacji dochodzi do sytuacji w której jedna ze stron transakcji jest lepiej poinformowana, a korzyści z transakcji

---

<sup>3</sup> M. Grewinski, *Z perspektywy naukowca o potrzebie obywatelskiej polityki społecznej w Polsce* [w:] Ulotka nr 15, Biuro Łącznikowe Przedstawicielstwa polskich organizacji pozarządowych w Brukseli, s. 18.

stają się jednostronne. Pozycję gorzej poinformowanego zajmuje zazwyczaj konsument<sup>4</sup>.

Istnieje wiele różnych dóbr z punktu widzenia łatwości zdobycia o nich informacji i sposobu reakcji konsumenta na zły zakup. Jednakże w przypadku niektórych usług społecznych nie zawsze możliwa jest reakcja rynkowo najkorzystniejsza, polegająca na tym, że konsument po doświadczeniu ze złym dobrem już go więcej nie kupi. Przykładem takich trudnych do jednoznacznej oceny dóbr, są usługi medyczne. Cechy tego rynku można jednak przenieść na cały sektor usług społecznych, w którym mamy do czynienia ze specjalnymi zindywidualizowanymi stosunkami między producentem (świadczyciel) a klientem, co oznacza istotną przewagę informacyjną producenta<sup>5</sup>.

Inną bardzo istotną cechą niedoskonałego rynku jest to, że nie produkuje on dóbr publicznych, czyli przeznaczonych dla konsumenta zbiorowego, przy założeniu, że pojedynczych konsumentów nie można wykluczyć z konsumpcji i nie występuje między nimi rywalizacja o dobro. Trudno wyobrazić sobie nowoczesne społeczeństwo bez dóbr publicznych, do których należy nie tylko infrastruktura, ale także podstawowa edukacja, informacja, czy opieka zdrowotna. Ponieważ dobra publiczne cechują się pozytywnymi efektami zewnętrznymi, co oznacza, że konsumpcja takiego dobra

---

<sup>4</sup> Aczkolwiek nie zawsze – w niektórych przypadkach stroną gorzej poinformowaną może być producent bądź dostawca usługi. Dobrym przykładem może być sytuacja ubezpieczyciela, który sprzedając polisę klientowi ponosi ryzyko, wynikające z braku pełnych informacji o kliencie.

<sup>5</sup> S. Golimowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych* [w] *Pozarządowe instytucje społeczne – między państwem a społeczeństwem* (pod red. S. Golimowskiej i D. Głogosza), Warszawa 1999, s. 12.

przez jednostkę ma pozytywny wpływ na inną jednostkę, predestynuje je do tego, aby ich wytwarzaniem i dostarczaniem zajęło się państwo.

Podsumowując z ekonomicznego punktu widzenia rola organizacji pozarządowych w nowoczesnych gospodarkach jest dosyć jasno określona. Powinny działać wszędzie tam, gdzie zawodzi rynek, a także państwo, przy czym lepiej będą rozwiązywać problemy spowodowane ułomnościami rynku niż niedostatecznym lub niewłaściwym zaspokajaniem potrzeb społecznych przez państwo. Jednakże instytucje pożytku publicznego powinny być również partnerem dla państwa, zmniejszając jego zawodność.

#### **b. Instytucje pozarządowe w socjologii**

Rozważania na temat miejsca III sektora w naukach socjologicznych, warto rozpocząć od przedstawienia uniwersalnej zasady, która cementuje podstawy ustrojowe nowoczesnych państw demokratycznych. Zasadą tą jest zasada pomocniczości (subsydiarności), która w najprostszym ujęciu polega na przenoszeniu na wyższy szczebel jedynie takich zadań i problemów, jakich nie można wykonać lub rozwiązać na szczeblu niższym.

Zasada subsydiarności jest rozwinięciem koncepcji personalizizmu społecznego, zakładającego, że państwo nie może być stawiane w uprzywilejowanej pozycji, a obywatelowi należy pozostawić jak najwięcej swobód. Próbę rozwiązania danego problemu jednostka rozpoczyna samodzielnie, szukając wsparcia i pomocy w bliskich jej wspólnotach: rodzinie, grupie ludzi zorganizowanych wokół pewnej sprawy, miejscu pracy, gminie. W momencie, kiedy

dany problem socjalny nie może być rozwiązany przez daną wspólnotę, na scenę wkracza państwo, świadcząc niezbędną pomoc<sup>6</sup>.

Sens podkreślenia wagi odpowiedzialności osoby polega na tym, że wolna jednostka i rodzina ma prawo, a nawet wynikający z niego obowiązek do kierowania swoim życiem i nie może być w tej odpowiedzialności ograniczana. Z drugiej strony, aby umożliwić i ułatwić osobom ponoszenie odpowiedzialności za swoje życie i podejmowane decyzje, muszą mieć one prawo do organizowania się. Doskonale obrazuje problem W. Toczyski w pracy *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*: „(...)budowanie powiązań prywatnych między obywatelami dla wspólnej sprawy i wspólnych wartości takich jak przywiązanie do demokratycznych procedur, współdziałanie w skali lokalnej, budowanie kultury politycznej ludzi podobnie myślących – to wszystko skłania ludzi do wiary w działanie obywatelskie, które nazywamy społeczeństwem obywatelskim lub cywilnym. To pojęcie traktujemy jako emanację woli politycznej i afirmację niezależności społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi bowiem o to, że ustrój demokratyczny nie wynika z woli parlamentu, ale z woli społeczeństwa, w którego głos parlament i samorządy powinny się wsłuchiwać”.

Doszliśmy w tym miejscu do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, które od wielu lat wymyka się precyzyjnej definicji. Zazwyczaj, w definicjach tych społeczeństwo obywatelskie przeciwstawia się państwu. Określa się je na zasadzie definicji negatywnej – wszystko, co nie należy do sfery aktywności państwa oraz sektora

---

<sup>6</sup> W. Toczyski, *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim* (pod red. M.



prywatnego, należy do świata społeczeństwa obywatelskiego. Z takiego podejścia może wynikać zakładanie konfliktu między tymi instytucjami. Dlatego też, na uwagę zasługuje definicja J. Szackiego, który zwraca uwagę na to, że podejście traktujące społeczeństwo jako kategorię antagonistyczną wobec państwa jest modelowym uproszczeniem. Zgodnie z podejściem reprezentowanym nie tylko przez J. Szackiego, ale również np. Andrzeja Matysiaka, społeczeństwo obywatelskie sytuuje się między jednostką nastawioną na swe prywatne cele, a państwem nastawionym na cele makrokolektywne<sup>7</sup>.

### **c. III sektor w naukach politycznych**

Niestety, państwo również nie jest instytucją idealną i w praktyce jest zawodne. Ze względu na wpływy ideologiczne, zawodność państwa jest znacznie bardziej zróżnicowana. W liberalnej koncepcji państwa jego rola zostaje sprowadzona do „nocnego stróża” i jest ono traktowane jako zło konieczne, a jego funkcje powinny być minimalne. Z drugiej strony we współczesnych nurtach ekonomii (również neoliberalnych), państwu przyznaje się szereg pragmatycznych funkcji, w obszarach w których rynek bardziej lub mniej zawodzi.

Aby państwo mogło realizować swoje funkcje, musi ściągać podatki i na tym polu pojawiają się pierwsze wątpliwości: czy istnieje model efektywnego i sprawiedliwego społecznie systemu podatkowego? Pytanie to jest tym bardziej ważne, że wydatki państwa podlegają wyborom politycznym. Jak więc potraktować zróżnicowane preferencje społeczne, co do struktury wydatków?

---

Załużka), Katowice 1998, str. 12

<sup>7</sup> S. Golimowska, D. Głogosz, dz. cyt., s. 15.

Rozważania na temat modelowych podstaw efektywnego działania państwa, należy uzupełnić o zagadnienia związane z koncepcją idealnego systemu politycznej demokracji. Problem polega na tym, że politycy, nawet w dobrze zorganizowanym systemie politycznym, nie kierują się zasadami optymalnymi w sensie Pareto<sup>8</sup>, ponieważ dążą do maksymalizacji swoich politycznych korzyści, niekoniecznie realizując preferencje swoich wszystkich wyborców. Nastawiają się na realizację postulatów grup silniejszych, lepiej zorganizowanych, lobujących, co powoduje, że grupy słabo zorganizowane trudniej artykułują swoje potrzeby, a ich preferencje dotyczące dóbr publicznych będą uwzględniane w mniejszym stopniu.

Dla polityków istotną rolę odgrywa również czynnik czasu, powodując, że będą przychylić się do wytwarzania tych dóbr publicznych, których pozytywne efekty będą dawały się odczuć jak najszybciej, a koszty odsunąć w czasie. Dlatego, też dochodzi na tym polu do rozmijaniania się celów polityków z naturą dóbr publicznych, które wymagają dużych nakładów w długookresowej perspektywie, nie generując krótkookresowych spektakularnych efektów pożądanych przez polityków.

Do zawodności państwa przyczyniają się nie tylko politycy, ale również biurokracja. Po zapadnięciu decyzji jakie dobra publiczne i w jakiej ilości będzie się dostarczać, stroną wykonawczą zajmuje się administracja państwowa. Ponieważ od wielkości rozdyspo-

---

<sup>8</sup> Optymalny podział dóbr według Pareto występuje wtedy, gdy podwyższenie dobrobytu co najmniej pojedynczej jednostki nie powoduje zmniejszenia go u innej. Zgodnie z tym założeniem, istotne jest, aby każda jednostka dysponowała większym dobrobytem, od tego który miała uprzednio, a wspólne korzyści wszystkich jednostek ulegały maksymalizacji.

nowywanym środków, które są w kompetencji urzędników, zależą częściowo ich dochody i prestiż, a ich stabilna pozycja jest uwarunkowana lojalnością wobec zwierzchników (polityków), przyjmują oni często postawy oportunistyczne, które mogą stać w konflikcie z ich wiedzą i profesjonalnymi przekonaniem.

Reasumując, dwie podstawowe instytucje współczesnej gospodarki – rynek i państwo – wykazują zawodność w wielu obszarach i są to w zasadzie obszary wspólne – po pierwsze rynek nie zaspokaja potrzeb słabszych konsumentów, a państwo – słabszych wyborców. Po drugie rynek nie produkuje dóbr publicznych w ogóle, a państwo produkuje je nieefektywnie lub niezgodnie z preferencjami.

W tym właśnie obszarze pojawia się miejsce dla organizacji pozarządowych, które mogą kompensować braki rynku, wychodząc z ofertą tam, gdzie nie ma produktów dla pewnych grup konsumentów lub są one dla nich nieosiągalne. Aby zapewnić możliwość realizacji tego zadania, organizacje pozarządowe gromadzą środki, a następnie wytwarzają bądź kupują dobra, które udostępniają konsumentom. Dlatego też instytucje non-profit muszą być przede wszystkim godne zaufania, a zasady oraz sposób ich funkcjonowania przejrzyste i podlegające uwadze opinii publicznej.

Pozostaje nadal pytanie, czy organizacje pozarządowe mogą wytwarzać i dostarczać dobra publiczne w zastępstwie państwa lub pełnić w stosunku do niego rolę uzupełniającą. W tym obszarze rola organizacji pozarządowych jest w znaczny sposób ograniczona. Głównym powodem jest sama natura dóbr publicznych, których dostarczenie wymaga zarówno długiego czasu, jak i bardzo wyso-

kich nakładów, a organizacje pozarządowe dysponują ograniczonymi możliwościami pozyskiwania funduszy. Organizacje III sektora mogą być natomiast partnerem państwa i realizować preferencje społeczne, zmniejszając tym samym jego zawodność. Rola organizacji pozarządowych może polegać na zwracaniu uwagi państwa i administracji publicznej na autentyczne problemy społeczne, przełamując monopol informacyjny oraz stanowić głos tych grup społecznych, na których pożytek działają.

## **2. Organizacje pozarządowe a problemy społeczne**

W ostatnich latach można odnotować znaczący wzrost liczby instytucji non-profit w Polsce. Renesans aktywności społecznej stanowił z jednej strony rezultat wspomnianych przemian ustrojowych, z drugiej zaś efekt nowych rozwiązań prawnych, które stworzyły korzystniejsze niż poprzednio warunki rozwoju tego typu organizacji. Jedną z przyczyn dynamicznego wzrostu tego sektora jest również duży napływ zapotrzebowań społecznych, ze strony różnych grup, na przykład bezrobotnych, jak również spadek zaufania do instytucji publicznych, nie będących w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb.

W najbliższych latach można się spodziewać, iż polityka społeczna nie będzie mogła być efektywna bez wykorzystania potencjału organizacji społecznych przez sektor publiczny. Szybkie tempo starzenia się populacji wywoła znaczny przyrost potrzeb opiekuńczych. Ponadto, zmiany w strukturze rynku pracy, takie jak zmiana pozycji społecznej i roli kobiet, po ich masowym wejściu na rynek pracy, kłopoty z powtórny wejściem na rynek pracy po okresie

macierzyńskim, czy problem podjęcia zatrudnienia przez ludzi młodych – stawiają poważne wyzwania przed systemem polityki społecznej. Propozycja udziału III sektora w tworzeniu warunków szeroko rozumianego bezpieczeństwa i jakości życia członków społeczeństwa oraz zaradności i solidarności zbiorowej samych obywateli, ujawnia rzeczywisty charakter ustroju i polityki konkretnego państwa<sup>9</sup>.

Jaka więc mogłaby być rola organizacji pozarządowych we współkreowaniu i realizowaniu założeń polityki społecznej? Jak już wspomniano wcześniej, ogólnie uznaje się, że organizacje pozarządowe stanowią tkankę łączną systemu demokratycznego spełniającą znaczącą rolę w procesie zaspokajania potrzeb społecznych.

Do zadań najczęściej przypisywanych organizacjom pozarządowym należą:

- zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie, w szczególnej atmosferze życzliwości i solidarności,
- przyjęcie czynnej postawy obywatelskiej w zakresie spraw tzw. ludzkich i lokalnych, a wymagających realizacji w poczuciu dobra wspólnego,
- propagowanie pluralizmu i różnorodności życia społecznego,

---

<sup>9</sup> Z. Woźniak, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor* (pod red. P. Glińskiego, B. Lewensteina, A. Sicińskiego), Warszawa 2002, s. 108.

- tworzenie sektora realizacji zadań indywidualnych i społecznych, alternatywnych wobec rządowego,
- stworzenie mechanizmów współdziałania społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych problemów i poziomu funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa<sup>10</sup>.

Tak więc organizacje pozarządowe przyczyniają się do realizacji zadań polityki społecznej, zarówno poprzez świadczenie usług, środowiskową aktywizację społeczną jak i rzecznictwo potrzeb i praw obywatelskich.

### **a. Relacja III sektor – administracja publiczna**

Organizacje pozarządowe de facto nie dostarczają ostatecznych rozwiązań problemów społecznych. Określa się je zazwyczaj jako instytucjonalną i jakościową alternatywę dla sektora zarówno publicznego jak i prywatnego<sup>11</sup>. Jednakże i taki obraz jest niepełny. Termin *alternatywny*, sugeruje pewną opozycję (niejednokrotnie faktycznie występującą), w stosunku do działań podejmowanych przez administrację państwową. Jednakże, częściej działania realizowane przez NGO, mają charakter subsydiarny w stosunku do państwa, pełniąc rolę uzupełniającą. Zauważanie jedynie alternatywnej roli organizacji pozarządowych w stosunku do funkcji pełnionych przez państwo, rodzi wiele stereotypów, będących przyczyną konfliktów i wzajemnego braku zaufania. Prowadzi to do postrzegania przez organizacje pozarządowe administracji państwowej jako prze-

---

<sup>10</sup> M. Fic, dz. cyt, str. 61

<sup>11</sup> E. Leś, *Koncepcje pożytku społecznego w polityce społecznej krajów wysokorozwiniętych*, [w:] Praca socjalna nr 8, str. 84

ciwnika i źródło biurokracji. Dlatego też zbyt często barierami współpracy sektora publicznego z organizacjami obywatelskimi są:

- jawna niechęć urzędników i części przedstawicieli władz pochodzących z wyboru w kontaktach z organizacjami społecznymi, które traktuje się jako konkurencję na scenie politycznej (obawa przed poszerzaniem obszaru kontroli społecznej oraz utratą legitymacji do reprezentowania interesów obywateli w kolejnych kadencjach w wyniku dzielenia się władzą),
- przewaga działań doraźnych nad profilaktyką i prewencją,
- w skrajnej postaci: asekurantwo, dbałość o zachowanie *status quo*, biurokratyzacja i faworyzowanie określonych partnerów,
- brak mechanizmów umożliwiających dostęp do udziału w decyzjach i otwartym dialogu w kwestiach leżących w obszarze interesów partnerów społecznych,
- niedoinformowanie i zwykła ignorancja (brak zobiektywizowanej wiedzy o partnerze społecznym, jego potencjale, walorach itp.)<sup>12</sup>.

Mimo wymienionych barier i problemów, współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją państwową zatacza coraz szersze kręgi. Sektor pozarządowy ma dużą siłę przebicia w osiąganiu swoich celów, szybko się profesjonalizuje, zaczynając świadczyć różnorodne usługi socjalne, często bardzo wyspecjalizowane.

---

<sup>12</sup> P. Gliński, dz.cyt., s. 113.

Istnieje grupa zadań (precyzowana przez odpowiednie akty prawne), będąca obszarami potencjalnej kooperacji sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi w sferze pomocy społecznej.

Do zadań tych należą:

- opieka, pomoc i oparcie niezbędne osobom z zaburzeniami psychicznymi do życia w środowisku rodzinnym i społecznym,
- opieka i schronienie dla bezdomnych, samotnych matek i kobiet w ciąży,
- opieka nad dziećmi z rodzin patologicznych,
- usługi na rzecz osób niepełnosprawnych, warunkujące ich uczestnictwo w życiu społecznym,
- kompleksowa opieka nad osobami nieuleczalnie lub długotrwale chorymi,
- pomoc postpenitencjarna osobom, które mają trudności re-adaptacyjne w swoim środowisku,
- zapewnienie szeroko dostępnej informacji i poradnictwa<sup>13</sup>.

W przypadku niektórych problemów społecznych organizacje pozarządowe są głównym podmiotem działania. Posiadają ogromny potencjał skupiając ludzi, którzy z determinacją oraz często nieodpłatnie poprzez znajomość środowiska lokalnego, nie tylko niosą pomoc osobom i grupom zagrożonym, lecz również przyczyniają się do identyfikacji pojawiających się nowych potrzeb społecznych.

---

<sup>13</sup> M. Fic, dz. cyt., s. 62.



### **3. Rola organizacji pozarządowych w dobie członkostwa w UE**

W związku z procesami integracyjnymi oraz postępującą globalizacją, misja organizacji pozarządowych uległa bezwątpienia rozszerzeniu. Ma to swoje odzwierciedlenie nie tylko w nowych obszarach działalności III sektora, ale również, w sferze jego finansowania, w której pojawiło się szereg niedostępnych wcześniej możliwości. Sytuacja ta wymusza dalszą profesjonalizację organizacji pożytku publicznego, w tym w zakresie wykorzystania wykwalifikowanych kadr będących w stanie stawić czoła wyzwaniom wynikającym ze zmian zachodzących w całej gospodarce.

#### **a. Zmiany w otoczeniu III sektora**

W dobie członkostwa w Unii Europejskiej oraz zachodzącym gwałtownie rozwojem społeczno – gospodarczym, pojawiły się nowe zagadnienia, które mają znaczący wpływ na kształtowanie specyfiki oraz zakresu działalności III sektora. Należą do nich między innymi:

- dostęp przedsiębiorców do jednolitego rynku europejskiego,
- rozwój technologii informacyjnych oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego,
- problem starzenia się społeczeństwa oraz aktywizacji społecznej ludzi starszych,
- wyrównywanie różnic społeczno – gospodarczych pomiędzy polskimi regionami, a regionami pozostałych państw Unii Europejskiej – z wykorzystaniem funduszy strukturalnych,
- kształcenie ustawiczne, dostęp do wiedzy, podnoszenie kwalifikacji zasobów ludzkich,

- dążenie przez państwa członkowskie UE do realizacji postanowień Strategii Lizbońskiej
- wyzwania związane z integracją europejską, zwłaszcza w zakresie swobody przepływu pracowników oraz adaptacji społecznej ludności migrującej wewnątrz krajów UE.

Przytoczone niektóre ze zmian zachodzących w otoczeniu sektora pozarządowego, powodują pojawianie się nowych organizacji oraz nowych usług, będących reakcją na występujący na rynku popyt. Z tego względu, organizacje pozarządowe zaczynają coraz aktywniej działać w obszarze:

- wspierania przedsiębiorczości – szczególnie sektora MŚP oraz rozwoju mikroprzedsiębiorczości, głównie w sektorze usług – uważanym za sektor o najwyższym potencjale rozwojowym,
- wspieranie przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania unijnych źródeł finansowania działalności gospodarczej,
- prowadzenia działalności informacyjnej na temat zasad rozpoczynania oraz prowadzenia działalności gospodarczej,
- wspierania osób zatrudnionych oraz poszukujących pracy – często we współpracy z lokalnymi instytucjami rynku pracy takimi jak Wojewódzkie Urzędy Pracy – poprzez tworzenie indywidualnych ścieżek rozwoju pracowników, identyfikacje zawodów deficytowych itp.
- wspieranie pozyskiwania nowych kwalifikacji oraz wzmacnianie mobilności pracowników, w tym także mobilności zawodowej, promowanie kształcenia ustawicznego,

- wspieranie osób bezrobotnych w zdobywaniu umiejętności poprzez działalność szkoleniową, kojarzenie osób bezrobotnych z pracodawcami, organizację subsydiowanego zatrudnienia,
- wspieranie grup dyskryminowanych, promowanie i zapewnianie równego dostępu kobiet do rynku pracy.

Potwierdzeniem wzmożonej aktywności III sektora w sferze wspierania przedsiębiorczości jest powołanie do życia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości Krajowego Systemu Usług (dalej KSU). System jest siecią dobrowolnie współpracujących ze sobą niekomercyjnych organizacji, świadczących na rzecz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw oraz osób podejmujących działalność gospodarczą, usługi: doradcze, szkoleniowe, informacyjne i finansowe. Wszystkie ośrodki KSU posiadają wdrożony system zarządzania jakością, zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001.

#### **b. Nowe źródła finansowania działań organizacji pożytku publicznego**

Wraz z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej, pojawiły się nowe źródła finansowania różnorodnej działalności społeczno-gospodarczej, skierowane do szerokiego grona beneficjentów. Największym z nich są fundusze strukturalne – jako instrument realizowanej przez UE polityki spójności. Wśród wielu priorytetów oraz działań w ramach których rozdysponowywane są środki z funduszy strukturalnych – znajdują się również takie, z których mogą korzystać organizacje pożytku publicznego. Tendencja ta zostanie również utrzymana w nowym okresie programowania przewidzianym na lata 2007-2013.

Fundusze strukturalne nie stanowią jedyne nowego źródła finansowania działalności NGO's. Organizacje pozarządowe działające w obszarze rynku pracy oraz edukacji w okresie programowania 2000 - 2006<sup>14</sup> miały do dyspozycji środki pochodzące również z inicjatywy wspólnotowej EQUAL, której zadaniem było wprowadzanie nowych paradygmatów rozwiązywania problemów rynku pracy. Ponadto część organizacji pozarządowych zajmujących się np. kształceniem ustawicznym korzystała ze środków takich programów jak *Leonardo da Vinci* – którego działania skupiały się przede wszystkim na doskonaleniu systemów kształcenia ustawicznego, opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych w tym zakresie oraz na samym kształceniu ustawicznym i zawodowym.

Podobnie w nowym okresie programowania na lata 2007-2013 – do dyspozycji organizacji pozarządowych przewidziana będzie znaczna pula środków w ramach funduszy strukturalnych. Dla organizacji działających w sektorze edukacyjnym, zapewniono środki dużego programu *Lifelong Learning* (który będzie między innymi kontynuacją i znacznym rozszerzeniem programu *Leonardo da Vinci*).

Oczywiście nie są to jedyne nowe mechanizmy finansowania działalności organizacji pozarządowych. Przykładem niech będzie program *Daphne II* stworzony do walki z przemocą wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz program „Młodzież”, mający na celu przygotowanie młodych ludzi do aktywnego życia społecznego i rozwijania postaw obywatelskich.

---

<sup>14</sup> W związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., okres ten uległ de facto zawężeniu do lat 2004-2006.

### **c. Realizacja zadań poprzez działalność projektową.**

Dostępność nowych źródeł finansowania wymusza na organizacjach pozarządowych (podobnie jak i na innych beneficjentach korzystających z tych mechanizmów), dostosowanie się do określonych procedur związanych z zarządzaniem otrzymanym grantem. Wchodzi tutaj w grę między innymi monitoring działań realizowanych w ramach otrzymanych środków oraz adekwatności ich wydatkowania, a także ściśle określona sprawozdawczość.

Szereg wymagań formalnych jakie musi spełnić organizacja, aby otrzymać pieniądze a następnie prawidłowo się z nich rozliczyć, jest stosunkowo skomplikowany dla organizacji, które do tej pory nie korzystały z tego typu finansowania i nie rozumieją idei projektowego zarządzania swoją działalnością.

We współczesnych organizacjach, w tym przedsiębiorstwach, obserwuje się coraz większe zainteresowanie przechodzeniem na działalność o charakterze projektowym. Rozwiązania takie mają szereg zalet – począwszy od postawienia jasno określonego celu prowadzenia działań w ramach projektu, przez usystematyzowaną metodykę jego realizacji oraz zarządzanie realizującym go zespołem, po ewaluację osiągniętych rezultatów<sup>15</sup>.

Przechodzenie organizacji na działalność opartą na projektach, zmienia ich charakter. Zmienia się struktura zarządzania instytucją z rozwiązań pionowych na rzecz struktur bardziej horyzontal-

---

<sup>15</sup> W przypadku organizacji pozarządowych, które z racji charakteru swojej działalności realizują głównie projekty miękkie, w tym finansowane ze środków unijnych, zalecaną metodyką pozwalającą na skuteczną realizację projektów europejskich jest Project Cycle Management opracowany w latach dziewięćdziesiątych przez Komisję Europejską.

nych, opartych o zespoły powoływane na czas realizacji projektu. Takie rozwiązania z zasady są bliższe organizacjom pozarządowym, jako instytucjom zazwyczaj niewielkim o nierozwiniętej strukturze administracyjnej. Sformalizowany sposób rozliczania grantu, zapewnia efektywność kosztową i przejrzystość finansową realizowanych działań. Jednakże prawidłowe realizowanie projektu, wymaga zaangażowania kadr o dużych kwalifikacjach interpersonalnych i interdyscyplinarnych, a także znajomości aspektów prawnych oraz innych regulacji związanych z realizacją grantu finansowanego np. z funduszy strukturalnych. Działalność projektowa, wymaga od organizacji oraz od jej pracowników elastyczności oraz ciągłego kształcenia w tym zakresie, tak aby sformalizowana realizacja projektów była czynnością naturalną, a nie z góry narzuconą koniecznością.

Z drugiej strony, pamiętać należy o pewnym zagrożeniu, które niesie ze sobą, chęć pozyskania za wszelką cenę środków na realizację grantów, przez organizacje pozarządowe (aczkolwiek problem dotyczy prawdopodobnie również wszystkich innych beneficjentów). Środki pochodzące z funduszy strukturalnych przeznaczone są na realizację konkretnych, wcześniej zaplanowanych celów, pogrupowanych w odpowiednie programy operacyjne oraz działania, których zadaniem jest rozwiązywanie stosunkowo wąskich obszarów problematycznych w skali regionu, kraju, bądź na poziomie wspólnotowym. Projektodawca, aby uzyskać dotację, musi na etapie aplikowania udowodnić, że realizowany przez niego projekt, będzie wpisywał się ściśle w formułę programu operacyjnego i działania, z którego będzie realizowany. Może to powodować chęć wpisywania się organizacji – niejako na siłę – w działalność, z którą do tej pory

nie miała do czynienia, lub która po prostu nie leży w profilu (statucie) danej organizacji. Stwarza to groźbę realizacji projektów nie dla osiągnięcia konkretnych celów związanych z potrzebami określonej grupy docelowej, dla której projekt jest skierowany, a jedynie chęci przyciągnięcia do organizacji określonych środków.

Mimo to, nowe źródła finansowania działalności organizacji pozarządowych, stanowią ogromną szansę zarówno dla tych z organizacji, które będą aktywnie z nich korzystać, jak i odbiorców ich usług. Włączenie się organizacji w działalność projektową wymusza ciągłe doskonalenie kadr, większy profesjonalizm, wzmaga wymianę kontaktów i doświadczeń oraz tzw. dobrych praktyk z podobnymi organizacjami nie tylko w skali regionu czy kraju, ale również na poziomie europejskim. Pomost między różnymi organizacjami ma zapewnić idea tworzenia partnerstw, skupiających organizacje realizujące podobne projekty (i *de facto* zajmujące się podobną problematyką społeczną) na przykład w ramach programu *Leonardo da Vinci*, czy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Wypracowane w innych krajach lub poprzez udział w partnerstwie paradygmaty, modele działania, mogą być zaadaptowane na gruncie polskim, przyczyniając się do czynnego i nowoczesnego kształtowania polityki społecznej.

#### **4. Podsumowanie**

Pojawienie się nowych źródeł finansowania – głównie związanych z EFS – stało się czytelnym sygnałem zmian, polegających na częściowym przenoszeniu ciężaru obowiązku realizacji zadań polityki społecznej z państwa na organizacje pozarządowe.

Jednakże do tej pory nie wiadomo, czy przeniesienie obowiązku realizacji tych zadań na organizacje bliższe obywatelowi, spowoduje przesunięcie zainteresowania państwa na inne obszary polityki społecznej czy też na przykład zmniejszenie deficytu budżetowego<sup>16</sup>.

Problem stanowi brak czytelnej i spójnej, a przede wszystkim długofalowej koncepcji polityki społecznej, od której wytyczenia i realizacji uciekają kolejne ekipy rządzące.

Bez względu na trudności związane z kształtowaniem polityki społecznej, zarówno organizacje pozarządowe jak i państwo będą musiały dostosowywać się do procesów zachodzących we współczesnym świecie powodujących zmiany w charakterze i strukturze problemów społecznych. Ponadto, ze względu na programowalny charakter funduszy strukturalnych, organizacje pozarządowe chcące z nich korzystać będą musiały wpisywać się w model polityki społecznej proponowany przez instytucje rozdysponowujące środki publiczne. Ponieważ środki z funduszy unijnych zazwyczaj przekazywane są w trybie konkursowym, dochodzi do pojawiania się konkurencji między organizacjami – przynajmniej w aspekcie ubiegania się o granty na realizację projektów. Sytuacja taka bez wątpienia sprzyja realizacji tylko najlepszych i najbardziej przemyślanych przedsięwzięć, jednakże równocześnie doprowadza do pewnej monopolizacji na „rynku” usług III sektora. Fundusze europejskie rodzą ryzyko wykluczenia organizacji młodszych oraz mniej doświadczonych. W chwili obecnej szansę rozwoju dzięki EFS mają te instytucje, które mogą wykazać się historią, rozległym zapleczem, obrota-

---

<sup>16</sup> M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, Organizacje pozarządowe na rynku pracy – Unikatowe grupy, czy uniwersalne kompetencje?, Warszawa 2006, s. 39.



mi, rezerwami finansowymi i zdolnością kredytową. Występuje przez to dalsze preferowanie monopolu, który już istnieje, odrzucanie organizacji o zbyt małych zasobach, a przez to izolowanie sporej części zgromadzonego już kapitału więzi społecznych, który przecież mógłby być wykorzystywany<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 41.