Prace i Materiały
Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego

5
2005

SUKCES ORGANIZACJI

UJĘCIE ZASOBOWE I PROCESOWE

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego
Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego

Sopot 2005

Monika Kwiecińska*

Uwarunkowania instytucjonalne sukcesu organizacji non-profit na przykładzie fundacji i stowarzyszeń

Wstęp

Celem artykułu jest prezentacja aktualnego etapu rozwoju organizacji non-profit w Polsce przez pryzmat zewnętrznych uwarunkowań instytucjonalnych, które w znaczący sposób ograniczają osiąganie sukcesu przez te organizacje w różnych obszarach ich funkcjonowania, w ujęciu Nowej Szkoły Instytucjonalnej.

1. Specyfika organizacji non-profit

Tzw. trzeci sektor (sektor organizacji non-profit) wraz sektorem państwowym i gospodarczym stanowią system społeczno-gospodarczy danego kraju. Każdy z sektorów rynkowych dostarcza określone dobra publiczne, prywatne i społeczne.

Ponieważ nie wszystkie potrzeby są zaspokajane przez sektor publiczny i prywatny, powstaje miejsce dla tzw. trzeciego sektora, czyli sektora organizacji niedochodowych, który powinien wkraczać we wszystkie te obszary, gdzie zawiodło państwo, nie dostarczając dóbr w ogóle, bądź w niewystarczającym zakresie, a organizacjom prywatnym się nie opłaca.

Tymczasem organizacje niedochodowe w Polsce reprezentują określony etap rozwoju, który nie w pełni umożliwia im realizację wszystkich zadań i odnoszenie sukcesu. Sytuacja taka jest przede wszystkim efektem słabego rozwoju sfery instytucjonalnej.

Ponadto organizacje te cechuje:

- niejednorodna zbiorowość konsumentów, którymi są nie tylko te osoby, bądź grupy osób, które bezpośrednio korzystają z usług, ale również osoby płacące za te usługi, czyli donatorzy indywidualni bądź instytucjonalni,
- zróżnicowany cel i zadania- wymaga od organizacji zaspokajania co najmniej trzech grup, tj. potrzeb klientów, potrzeb i preferencji donatorów oraz szeroko rozumianych preferencji społeczeństwa,
- przewaga świadczenia usług nad dobrami materialnymi,
- podlegają kontroli społecznej,
- brak „wyniku" finansowego, który służyłby określeniu priorytetów.

Podstawowa różnica pomiędzy organizacjami gospodarczymi a organizacjami niedochodowymi sprowadza się – co widać choćby z nazwy – do odmiennych, konstytutywnych celów istnienia i działania. Nie wchodząc głębiej w tę problematykę można stwierdzić, że podstawowe cele organizacji niedochodowych mają charakter społeczny, a nie ekonomiczny. Nie oznacza to

* Mgr, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

oczywiście, iż te drugie ich nie dotyczą w ogóle. Powstaje w tym miejscu pytanie, czy i jakie ma to znaczenie dla ważności i treści kategorii sukcesu organizacji niedochodowych?

Odpowiedź na tak postawione pytanie ma charakter hipotetyczny; brak jest bowiem odpowiednio pogłębionych badań w tym zakresie. Biorąc jednak pod uwagę, to co o działalności organizacji niedochodowych wiadomo, stwierdzam, że mimo różnicy celów, czy może raczej różnic w hierarchii celów, brak jest przesłanek by kategorii sukcesu przypisywać odmienne znaczenie, w zależności od tego, jakiej organizacji: dochodowej czy niedochodowej dotyczy. Obie te grupy organizacji, wbrew pozorom chcąc nie chcąc nakierowują swe działania na ten sam cel: wzrost wartości dla rynku – klienta.

Sukces dotyczyć może i dotyczy praktycznie wszystkich obszarów aktywności organizacji, tak dochodowych jak niedochodowych. Do głównych obszarów kreowania sukcesu, jak i wewnętrznych uwarunkowań sukcesu organizacji non-profit zaliczymy:

- portfel /struktura/ produktów/usług,
- zasoby ludzkie i finansowe,
- rozwiązania organizacyjne i zarządcze,
- współdziałanie z innymi organizacjami.

Zewnętrzne uwarunkowania innowacyjności zawierają się w tzw. sferze instytucjonalnej, do której zaliczamy otoczenie instytucjonalne i strukturę instytucjonalną.

Zdaniem autorki pomimo 15 lat transformacji polskiego systemu społeczno-gospodarczego nadal więcej jest uwarunkowań i czynników ograniczających niż stymulujących osiąganie sukcesu przez organizacje niedochodowe, szczególnie dotyczy to uwarunkowań instytucjonalnych, które będą przedmiotem dalszych rozważań.

Na podstawie obserwacji organizacji i funkcjonowania organizacji non-profit w Polsce można postawić następujące **tezy**:

- Poziom rozwoju organizacyjnego oraz struktura realizowanych funkcji (dostarczanych dóbr publicznych i społecznych) przez organizacje niedochodowe uzależnione są od etapu rozwoju sfery instytucjonalnej.
- Polskie instytucje niedochodowe cechują się nieukształtowanym i słabo sformalizowanym poziomem organizacyjnym, na co decydujący wpływ ma poziom rozwoju otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych procesów kontraktowych.
- Źródła i metody finansowania działalności oraz metody zaspokajania potrzeb publicznych i społecznych, tj. struktury organizacyjne procesów kontraktowych polskich organizacji niedochodowych są charakterystyczne dla wczesnego etapu rozwoju rynkowych systemów społeczno-gospodarczych.
- Zaspokajane potrzeby publiczne i społeczne przez polskie organizacje niedochodowe skoncentrowane są na niedoborach dóbr publicznych i społecznych niższego rzędu, dostarczanych tradycyjnie przez państwo.

Sytuacja ta nie pozwala na ocenę działalności tych organizacji w kategoriach sukcesu.

Aby dokonać weryfikacji postawionych tez, należy na wstępie krótko wyjaśnić zagadnienia w nich poruszane, a mianowicie problematykę sfery instytucjonalnej i jej elementów oraz procesu transformacji ustrojowej.

2. Sfera instytucjonalna w ujęciu Nowej Szkoły Instytucjonalnej

Precyzując, zgodnie z terminologią Nowej Szkoły Instytucjonalnej [Gancarczyk, 2002., s. 82] należy uznać, że sfera instytucjonalna to:

Otoczenie instytucjonalne, które składa się z trzech elementów:

- Instytucji, tj. formalnych i nieformalnych norm zewnętrznych i wewnętrznych, regulujących zarówno struktury rynków, funkcjonowanie organizacji uczestniczących i nieuczestniczących bezpośrednio w procesach transakcyjnych, jak i samą strukturę procesów transakcji,
- struktury rynków dających się podzielić nie tylko na rynki towarów, usług, pracy oraz kapitału, ale także na „rynki" dóbr publicznych, społecznych i prywatnych,
- organizacji nieuczestniczących bezpośrednio w procesach transakcyjnych, a mających wpływ na kształtowanie formalnych i nieformalnych norm (instytucji) zewnętrznych i wewnętrznych,

Struktura instytucjonalna natomiast obejmuje:

- sprzedawców i nabywców, tj. podmioty transakcji, którymi mogą być zarówno organizacje, jak i jednostki,
- strukturę (rdzeń) procesu zewnętrznych i wewnętrznych[1] relacji kontraktowych między podmiotami transakcji.

Tak rozumiana sfera instytucjonalna i jej elementy będzie stanowiła podstawę analizy etapu jej rozwoju w Polsce i posłuży do weryfikacji tez.

3. Prezentacja etapu rozwoju sfery instytucjonalnej i jej wpływu na rozwój trzeciego sektora w Polsce (główne wnioski z badań własnych i innych autorów oraz analizy aktów prawnych i dokumentacji organizacyjnej w kontekście postawionych tez)

4.1. Otoczenie instytucjonalne

4.1.1. Rozwój norm prawnych

W Polsce w okresie transformacji nie wykształciła się sfera instytucjonalna, która w racjonalny i efektywny sposób wspomagałaby procesu tworzenia i rozwoju sektora organizacji niedochodowych.

Proces rozwoju otoczenia instytucjonalnego można podzielić na trzy etapy, zależne od rozwoju prawa regulującego sferę aktywności społecznej, jaką jest sektor organizacji non-profit.

---

[1] Struktura procesu relacji kontraktowych może mieć charakter zewnętrzny (rynkowy lub quasi rynkowy między organizacjami i/lub jednostkami) lub wewnętrzny (biurokratyczny, tj. zachodzących wewnątrz organizacji, między jednostkami lub organizacją i jednostkami).

Pierwszy etap obejmuje lata 1989–1998, gdzie pojawiły się: Ustawa o Stowarzyszeniach [Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855] i Ustawa o Fundacjach [Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203] zmieniona w 1997 roku, które spowodowały uwolnienie społecznego potencjału i ogromny wzrost rejestrowanych organizacji niedochodowych. Jednakże fundamentalnym dokumentem była Konstytucja RP z 1997 r., która określiła podstawy funkcjonowania organizacji niedochodowych. W art. 12 zapewniona jest wolność tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Trzeba podkreślić, że w zasadzie po raz pierwszy i to od razu w najwyższym akcie prawnym, fundacje z innymi podmiotami tworzonymi przez obywateli, uznane zostały za trwały i nienaruszalny element sektora obywatelskiego.

Rozwiązania te wprowadziły dość dobre podstawy do prowadzenia działań przez organizacje niedochodowe, ale nie stworzyły podstaw do powołania w otoczeniu instytucji niedochodowych innych organizacji, wspierających rozwój tego sektora oraz nie rozwiązały sprawy współdziałania i kontraktowania usług z podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Polskie rozwiązania prawne dalekie były i są od ideału, a problemy związane z prawem, które dotykają organizacji niedochodowych, koncentrują się w trzech podstawowych wymiarach [Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych]:

- wymiar ogólny, związany z jakością prawa w Polsce. W zgodnej ocenie obywateli, prawników, także organizacji niedochodowych, a nawet niektórych urzędników państwowych polskie prawo jest skomplikowane, niejasne i nieprecyzyjne. Z jednej strony utrudnia to obywatelom jego zrozumienie, a zatem praktyczne stosowanie, z drugiej pozwala na bardzo różnorodną interpretację przepisów prawa. Dotyczy to także regulacji odnoszących się do organizacji niedochodowych, co stawia je w wielu przypadkach na straconej pozycji, w zderzeniu z interpretacją dokonywaną przez urzędników publicznych. Stwarza także, w niektórych sferach działalności (dotyczy to w szczególności finansowania organizacji) atmosferę niepewności, zagrożenia i paraliżuje część działań organizacji, które mogłyby być podejmowane dla dobra wspólnego. Dodać należy do tego częste zmiany prawa, zwłaszcza podatkowego, a także regulowanie nadal istotnych kwestii nie w oparciu o ustawy, a akty wykonawcze wydawane przez poszczególnych ministrów;
- wymiar ustrojowy, związany z brakiem spójnej wizji roli i miejsca organizacji niedochodowych w funkcjonowaniu państwa polskiego. Nie ma aktualnie aktu prawnego, w którym takie miejsce i rola byłyby określone, a konstytucyjna zasada partycypacji nadal pozostaje martwym zapisem. To powoduje, że istniejące regulacje dotyczące organizacji niedochodowych, rozrzucone w różnych aktach prawnych, są niespójne i nie tworzą jasnego obrazu ram prawnych dla funkcjonowania organizacji. Powoduje to także, że prawo przede wszystkim dostrzega rolę organizacji niedochodowych jako wykonawcy zadań publicznych. Zapisy prawne dotyczące innych funk-

cji organizacji, przede wszystkim reprezentacji interesów różnych grup obywateli są bardzo ograniczone i ogólnikowe;
- wymiar szczegółowy, czyli szereg rozwiązań szczegółowych, które nie są dostosowane do działań współczesnych organizacji niedochodowych.

Drugi etap rozwoju trzeciego sektora to lata 1998-2003, a w nim reforma terytorialna z 1998 r. i ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która została opublikowana 29 maja 2003 r. [Dz.U. nr 96, poz. 873].

Konsekwencją zmian polityki państwa przyjętej w latach 1998-2000 była ustawowa decentralizacja państwa i komercjalizacja zadań publicznych na poziomie samorządu terytorialnego. Spowodowało to, iż organizacje niedochodowe uzyskały potencjalną możliwość realizacji zadań społecznych na poziomie lokalnym, przy wsparciu zapisu z Ustawy o Pomocy Społecznej: „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi" [Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593].

W wielu regulacjach prawnych była mowa jest o tym, że administracja publiczna i organizacje powinny współpracować, jednak często te zapisy nie były stosowane. Szczególna sytuacja panowała w dziedzinie pomocy społecznej, gdzie istniała odrębna regulacja w formie rozporządzenia. Nawet to nie gwarantowało rzeczywistej współpracy, która jak się zdaje wymagała nie tylko zmian prawnych, ale (co bardziej skomplikowane) zmiany postaw i nawyków ze strony samej administracji. Można powiedzieć, że w dziedzinie współpracy zbyt wiele pozostawiono dobrej woli administracji. Tej dobrej woli często niestety brakowało.

W konsekwencji większość samorządów (wszystkich szczebli) nie posiadało czytelnych reguł współpracy. W tej sytuacji mnożyły się zarzuty dotyczące uznaniowości, a nawet upolitycznienia zasad wspierania poszczególnych organizacji.

Na dowód powyższych spostrzeżeń można powiedzieć, że w badaniu przeprowadzonym w 2001 r. przez KLON/JAWOR [www.ngo.pl] aż 44% organizacji uznało brak współpracy z administracją publiczną za jedną z głównych barier w działaniach organizacji. Owa bariera przekłada się w praktyce na kłopoty w dostępie do funduszy. Problemy te jak się wydaje miała rozwiązać uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [Dz.U. nr 96, poz. 873]. Ustawa zawiera katalog zasad współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. Współpraca ta odbywać się ma na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności. Zgodnie z treścią ustawy, odwołującą się do terminologii ustawy o finansach publicznych, organy administracji publicznej będą mogły zlecać wykonywanie zadań publicznych w drodze powierzenia/kontraktowania (finansowania) lub wsparcia (dofinansowania) określonych

zadań publicznych. Środki na realizację zadań przekazywane będą w formie dotacji po uprzednim przeprowadzeniu otwartego konkursu. Określa m.in. terminy ogłoszeń konkursów, wzory wniosków, sprawozdań z wykonania umów, możliwość zawierana umów wieloletnich oraz zasadę jawności informacji o trybie przyznawania dotacji. W ustawie przewiduje się też możliwość wystąpienia z własną inicjatywą wykonywania zadania przez organizację niedochodową. Ustawa wiele miejsca poświęca pozafinansowym aspektom współpracy (wymiana informacji, opiniowanie rozwiązań przyjmowanych przez administrację, możliwość tworzenia wspólnych zespołów i komisji merytorycznych). Zgodnie z ustawą działalnością pożytku publicznego będzie społecznie użyteczna działalność, prowadzone przez organizacje niedochodowe (zwane pozarządowymi) w sferze zadań publicznych. Sfera zadań publicznych określonych w ustawie obejmuje m.in.: działalność charytatywną i pomoc społeczną, nauki, edukacji, oświaty, wychowania, ekologii i ochrony zwierząt, promocji i organizacji wolontariatu. Należy zauważyć, że w większości organizacje akceptują zaproponowane w ustawie rozwiązania. 60% deklaruje już obecnie chęć uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego [Komunikat z badań, 2002]. Można zatem uznać, że uchwalona ustawa przynajmniej na gruncie prawa uporządkowała jeden z obszarów funkcjonowania organizacji niedochodowych, który był postrzegany przede wszystkim przez same organizacje jako słaba strona całego sektora.

Podjęto również działania zmierzające do włączenia organizacji niedochodowych w struktury decyzyjne, jednakże tylko w charakterze doradczym lub opiniującym. Zapisy te znalazły się w dokumencie pt. „Zasady dialogu społecznego". Jest to dokument programowy rządu, opracowany w celu określenia reguł prowadzenia dialogu społecznego. Ustala on także sposoby współdziałania rządu i administracji z partnerami społecznymi, działającymi w oparciu o różne podstawy prawne i w różnych obszarach życia publicznego. Dokument ten przyjęty przez Radę Ministrów dnia 22 października 2002 r. stanowił kontynuacją ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego [Schimanek, 2003].

Trzeci etap rozwoju norm prawnych, regulujących funkcjonowanie trzeciego sektora, rozpoczął się w 2003 r. i związany jest z konsekwencjami wprowadzenia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która wymusiła kolejne zmiany:

- konieczność powołania organu nadającego miano organizacji pożytku publicznego, w tym celu powołano tzw. Radę Pożytku Publicznego, która takie kompetencje posiada;
- rozwiązanie problemu 1% odpisu podatkowych dla osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego; w tym celu 11 sierpnia przyjęta została przez rząd uchwała w sprawie Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, narzędzie, które jak zapewnił wicepremier, posłuży nie tylko wspieraniu nowych i istniejących już inicjatyw organizacji niedochodowych, ale również

pomoże nauczyć organizacje jak korzystać z funduszy europejskich w celu skuteczniejszego działania. Rząd planował przekazać na Fundusz 90 mln złotych w ciągu trzech lat, czyli 30 mln rocznie, pozostała część środków będzie pochodziła z 1% odpisów.

Przypomnijmy, że ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami niedochodowymi, kościelnymi osobami prawnymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Co istotne, program współpracy dotyczy organizacji niedochodowych w ogóle, a nie tylko organizacji pożytku publicznego. Mimo iż ma on charakter roczny, powinien być tworzony w perspektywie wieloletniej.

Ustawa nie zawiera żadnych dyspozycji co do szczegółowości programu. Zyska on jednak znaczenie wówczas, gdy zostanie odpowiednio powiązany z budżetem. Wynika to z faktu, iż jedną z form współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami niedochodowymi jest zlecanie zadań, połączone z finansowaniem (powierzanie) lub dofinansowywaniem (wspieranie) działalności.

Program współpracy powinien dotyczyć różnorodnych form współpracy, nie tylko zlecania zadań. Można tu wymienić:

- wzajemne informowanie oraz udział przedstawicieli trzeciego sektora w konsultacjach,
- wpływ partnerów społecznych na konstruowanie lokalnej polityki społecznej władz,
- wspólne opracowywanie zasad realizowania przez organizacje pozarządowe zleconych im zadań,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym,
- konsultowanie z reprezentantami organizacji pozarządowych projektów aktów prawa miejscowego, dotyczących ich działalności statutowej.

Działania w ramach programu powinny obejmować między innymi udział przedstawicieli trzeciego sektora w tworzeniu strategii rozwoju czy sektorowych planów rocznych, pracę w zespołach opiniujących wnioski w konkursach ofert, organizowanie szkoleń dla trenerów organizacji, przyjmowanie jednolitych zasad korzystania z komunalnych zasobów lokalowych.

Jak wynika z przygotowanego przez ministerstwo dokumentu: *"Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi (czytaj: niedochodowymi) oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie"*, efektem tworzenia programów ma być:

- upowszechnienie modelu realizacji zadań w drodze współpracy sektora obywatelskiego z administracją publiczną,
- budowanie dialogu obywatelskiego,
- zwiększenie kompetencji pracowników samorządów i organizacji niedochodowych przy realizowaniu lokalnych programów rozwiązywania problemów społecznych.

Już niedługo okaże się, jak się układa współpraca samorządów z organizacjami niedochodowymi na warunkach podyktowanych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadanie przygotowania programu współpracy ma charakter obligatoryjny, należy się zatem spodziewać, że zostanie zrealizowane.

Pozostaje mieć tylko nadzieję, że nie okaże się to dokument o miernej treści, opracowany jedynie z konieczności, ale że w istocie będzie zawierał dobry merytorycznie program współdziałania.

Powstała Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS). Jest to dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14.04.2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów. Celem prac nad Narodową Strategią Integracji Społecznej [http...,] jest pomoc w procesie włączania się Polski w realizację drugiego z celów Strategii Lizbońskiej UE, stawiającego na modernizację europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego. Konkretne działania mają przyczynić się m.in. do mobilizacja wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki oraz życia społecznego poprzez promowanie dialogu i partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi, np. poprzez:

- angażowanie partnerów społecznych, organizacji niedochodowych oraz dostarczających usługi społeczne do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego;
- kontynuacją i uszczegółowieniem stał się Krajowy plan działań na rzecz integracji społecznej na lata 2004-2006 [http...,], który podejmie próbę zastosowania spójnej wizji roli i miejsca organizacji niedochodowych w funkcjonowaniu państwa polskiego. Zawiera on m.in. wyzwania na przyszłość oraz zaplanowane działania angażujące wszystkich partnerów społecznych do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz stworzenie strategii rozwoju sektora niedochodowego, promocja, szkolenie i monitoring organizacji niedochodowych, ponadto tworzenie strukturalnych podstaw wsparcia tego sektora;
- ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. [Dz. U. z 2004 r. nr 122, poz.1143], która daje prawne podstawy do tworzenia centrów integracji społecznej, również przez organizacje niedochodowe zajmujące się statutowo problemami bezrobocia;
- projekt ustawy o partnerstwie publiczno prywatnym, która mówi, iż partnerem prywatnym może być organizacja niedochodowa, a także kościół lub inny związek wyznaniowy. Partnerstwo publiczno-prywatne, w rozumieniu ustawy to, oparta na umowie, współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie. Jak wynika z treści tej ustawy jest to kolejna

propozycja dla organizacji niedochodowych regulująca relacje między podmiotami z różnych sektorów.

Zaprezentowane tutaj kwestie prawne nie wyczerpują wszystkich problemów, ale wskazują na istotny wpływ tych uwarunkowań na rozwój trzeciego sektora w Polsce i konieczność wprowadzania dalszych zmian.

4.1.2. Normy nieformalne

Oprócz norm formalnych, mających wpływ na sektor organizacji non-profit w Polsce, należy zwrócić uwagę na nieformalne aspekty w postaci zwyczajów i obyczajów charakterystycznych dla społeczeństwa polskiego. Polska ma jeden z najniższych w całej Europie odsetek obywateli zaangażowanych w dobrowolnych organizacjach, 80% społeczeństwa nie należy do żadnego stowarzyszenia. Zatrudnienie w tym sektorze to zaledwie 1,2% ogółu zatrudnienia najemnego. Dla porównania zatrudnienie w tym sektorze na świecie [Leś, Nałęcz, Wygnański, Toepler, Salamon, 2000] różni się istotnie w zależności od kraju, poczynając od tak wysokich wskaźników, jak 12,6% całkowitego zatrudnienia poza rolnictwem w Holandii, do 0,4% całkowitego zatrudnienia w Meksyku. Średnia w 22 objętych badaniami krajach (obliczona bez uwzględnienia wstępnych danych polskich) wynosi około 5%. Oznacza to, że Polska, w której poziom ten wynosi 1%, znajduje się znacznie poniżej tej średniej. W społeczeństwie brak jest zaufania, ok. 80% uważa, że w stosunkach z innym ludźmi należy być bardzo ostrożnym. Takie podejście nie sprzyja rozwojowi organizacji niedochodowych, które są podstawą społeczeństwa obywatelskiego [Marody, Wilkin, 2002].

4.1.3. Rynki

Rynki rozumiane są jako pola i formy działań organizacji niedochodowych, które pokrywają się z rynkami dóbr publicznych i społecznych, a możliwość ich dostarczania przez te organizacje uregulowana jest przez normy prawne.

Aż 43% instytucji niedochodowych(fundacji i stowarzyszeń) prowadzi działania związane z szeroko rozumianą oświatą, edukacją i wychowaniem. Dziedzina ta jest tak popularna, bowiem w istocie dla większości organizacji jest to po prostu metoda (a nie cel) działań. 38% organizacji „specjalizuje się" w pomocy społecznej, a jedna trzecia w ochronie zdrowia i rehabilitacji. W obie te dziedziny wchodzi cała gama usług, gdzie organizacje niedochodowe są niezastąpione (np. usługi dla osób bezdomnych czy niepełnosprawnych – fizycznie i psychicznie). Jedna piąta organizacji specjalizuje się w działaniach związanych ze sportem, w sumie jednak działalności obywatelskiej w tym obszarze jest znacznie więcej. Kultura i sztuka to główny obszar działania również blisko jednej piątej organizacji. Rozwojem regionalnym i lokalnym w Polsce zajmuje się jedna szósta organizacji niedochodowych. Najmniej jest organizacji, które specjalizują się w problemach wsi i rolnictwa 3,8%. Podobnie niewiele organizacji zajmuje się sprawami państwa i prawa, gospodarki i finansów, religii, budownictwa i problemów mieszkaniowych (każdą z tych kategorii wskazało od

2% do 3% organizacji). Zupełnie nie zagospodarowane przez organizacje niedochodowe są komunikacja i transport – i co smutne – bezpieczeństwo publiczne. Tym drugim zajmuje się w sumie 3,6%, a jako podstawowa działalność 1,1% organizacji, co jest daleko nie wystarczające przy rosnącym wciąż poczuciu zagrożenia w społeczeństwie[komunikat, 2002].

Jak się okazuje najczęstszą formą prowadzenia działań jest szeroko pojęta edukacja społeczna i kształtowanie opinii. 40% organizacji jako formę działań, w której się specjalizuje, wybrało tę właśnie odpowiedź. Tyle samo organizacji zajmuje się dostarczaniem usług swoim członkom, klientom, podopiecznym. Jedna czwarta zbadanej populacji organizuje seminaria i konferencje, a blisko jedna piąta organizuje współpracę między organizacjami w formie wspólnych akcji czy spotkań. Jedna piąta organizuje szkolenia dla organizacji. Niemal tyle samo zajmuje się reprezentowaniem interesów swoich członków, podopiecznych, klientów. 13% organizacji wydaje biuletyny i czasopisma związane z misją organizacji. 11,4% organizacji zajmuje się współpracą międzynarodową. Aż 10 % organizacji wspiera finansowo osoby indywidualne, co jest istotną zmianą w porównaniu do poprzedniego badania KLON/JAWOR, w którym taką formę działania wybrało zaledwie 5% zbadanych organizacji. 8,6% organizacji udziela informacji i konsultacji oraz poradnictwa. Lobbyingiem i staraniami o zmianę legislacji zajmuje się 6,1% organizacji, co oznacza pewne wycofywanie się z tej dziedziny w porównaniu z poprzednim badaniem 10,4%. Podobna grupa organizacji wydaje książki i raporty związane z misją, podobnie gdy chodzi o badania naukowe i zbieranie danych. Niestety najmniejsza jest grupa organizacji, które wspierają swym działaniem inne organizacje i instytucje.

Takie pola i formy działań są wynikiem dostępności środków finansowych publicznych, które z mocy prawa mogą być dystrybuowane do organizacji niedochodowych i przeznaczane na dostarczanie określonych dóbr publicznych i społecznych, które wcześniej były wyłączną domeną państwa.

Analizując wyniki badań własnych oraz dokumentację organizacyjną można stwierdzić, że instytucje niedochodowe tworzą specyficzne typy struktur organizacyjnych, które nie sposób jednoznacznie zidentyfikować, sklasyfikować i opisać korzystając z tradycyjnej aparatury pojęciowej, gdyż w zdecydowanej większości są niesformalizowane i oparte o sieć interpersonalnych relacji.

Badania własne przeprowadzone na terenie Dolnego Śląska wśród 120 instytucji niedochodowych wskazują, że 97% spośród badanych obiektów posiada sformalizowaną strukturę organizacyjną. Jednak ta sformalizowana struktura to tylko struktura organów, narzucona przez prawo. W organizacjach tych nie istnieją żadne dokumenty opisujące jakąkolwiek inną strukturę organizacyjną, nawet jeśli taka realnie istnieje.

Specyfika polskich fundacji powoduje ze upodabniają się one w znacznym stopniu w swym działaniu do stowarzyszeń, przyjmując podobne metody działania, a tym samym wykazują pewne podobieństwa w tworzeniu struktur - organizacyjnych. Głównie wynika to ze skromnych zasobów finansowych

i konieczności konkurowania na rynku donatorów, o środki finansowe, z innymi instytucjami niedochodowymi.

Fundacje te nazywane są fundacjami żebraczymi, gdyż nie posiadają żadnego znaczącego kapitału finansowego, który mógłby stanowić podstawę ich działalności.

Na tak słabo sformalizowany poziom organizacyjny decydujący wpływ ma niewystarczający poziom rozwoju otoczenia instytucjonalnego w postaci norm regulujących ten obszar jak i doświadczeń w tworzeniu bardziej złożonych form. Dopiero rozpoczęty trzeci etap zmian prawnych w Polsce zainicjuje szereg zmian organizacyjnych w trzecim sektorze.

4.2. Struktura organizacyjna procesów kontraktowych

W odniesieniu do organizacji niedochodowych pod pojęciem struktury procesów kontraktowych występować będą zagadnienia związane z źródłami finansowania i metodami zaspokajania potrzeb publicznych i społecznych.

Metody zostały opisane w części dotyczącej form prowadzenia działań przez organizacje niedochodowe.

Cztery największe źródła finansowania organizacji niedochodowych na Dolnym Śląsku to:[2]

- wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych (w szczególności zagranicznych fundacji) 20% organizacji przebadane, w tym aż 10% organizacji zaznaczyło tą pozycję na pierwszym miejscu jako najistotniejsze źródło,
- źródła publiczne, samorządowe(środki gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego) 18% organizacji,
- źródła publiczne, w postaci zagranicznych programów pomocowych (w tym środki z Unii Europejskiej) 15% organizacji,
- wsparcie od innych krajowych organizacji niedochodowych (w szczególności fundacji) 19% organizacji.

10% organizacji prowadzi działalność gospodarczą, pomimo tego wskazują na liczne problemy z tym związane (w tym przede wszystkim prawne i podatkowe), które w konsekwencji stanowią przyczynę tak niskiej liczby korzystających z tego źródła finansowania działalności.

Główną przyczyną tak małej różnorodności zarówno rynków jak i źródeł finansowania jest minimalny stopień realizacji funkcji planowania i marketingu. Jeśli nawet jakaś organizacja podejmuje działania marketingowe często są one przypadkowe i nie wynikaj a z żadnej przemyślanej i zaplanowanej strategii.

Tylko 25% ze 120 przebadanych przez autorkę organizacji na Dolnym Śląsku prowadziło planowanie strategiczne, a problemy ze stworzeniem nowych strategii działania ma 40% badanych organizacji.

Za taki stan odpowiada brak wiedzy o skutecznych metodach i technikach zarządzania, 30% przebadanych organizacji odczuwa najdotkliwiej.

---

[2] Opracowanie na podstawie badań własnych.

Sytuacja ta powinna w najbliższych latach ulec zmianie ze względu na zmiany uregulowań prawnych, które dają możliwość tworzenia nowych form organizacyjnych i prowadzenia działań oraz nowych form finansowania organizacji, np. możliwości korzystania z unijnych funduszy strukturalnych.

Zakończenie

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż sytuacja organizacji niedochodowych w Polsce ulega zmianie. Uwarunkowane jest to stopniowym, lecz zbyt opieszałym wprowadzaniem zmian w obrębie sfery instytucjonalnej tych organizacji. Aby móc ocenić ich efekt, będziemy musieli jeszcze poczekać, gdyż szereg istotnych zmian dokonało się dopiero w kilku ostatnich latach. Dlatego zasadnym wydaje się formułowanie tez o niewystarczającym poziomie rozwoju otoczenia instytucjonalnego oraz struktur organizacyjnych procesów kontraktowych, który wywiera znaczący wpływ na poziom rozwoju organizacji niedochodowych i osiąganie przez nie sukcesu.

Pozostaje mieć nadzieję, iż przyjęta przez państwo koncepcja rozwoju, która obejmuje intensywny wzrost gospodarczy i uzgodnioną formułę polityki społecznej, zapewniającą sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym i przeciwdziałanie spychaniu znacznych grup społecznych na margines, mi. in. we współpracy z organizacjami obywatelskimi do jakich należą organizacje niedochodowe, przyniesie pozytywne skutki.

Literatura

1. *Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych*, www.ngo.pl
2. Gancarczyk M. (2002), *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa" nr 5-6
3. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_pl_2004_pl.pdf
4. http://www.mgpips.gov.pl/serwis_prasowy
5. Komunikat z badań „Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce 2002", Stowarzyszenie KLON/JAWOR
6. Marody M., Wilkin J. (2002), *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków
7. North D.C., *Institutions*, "Journal of Economic Perspectives" 1991, vol. 5, nr 1
8. Schimanek T. (2003), *Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, [w:] „Analizy i opinie" nr 9, Instytut Spraw Publicznych
9. *Sektor non-profit w Polsce – szkic do portretu*, E. Leś, S. Nałęcz, J.J. Wygnański, S. Toepler, L. Salamon, marzec 2000, www.ngo.pl
10. Tool M.R. (1995), *Institutionalist View of Economic System*, [w:] *The Evolution of Economic System*, K. Dopfer, K.F. Raiible [red.]. St.Martin's Press, New York 1990; w: J.Wilkin, *Jaki kapitalizm, jaka Polska*?, PWN, Warszawa

11. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855)
12. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 o fundacjach (Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203
13. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593) – ostatnia aktualizacja 13.05.2004
14. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.)
15. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 122, poz.1143)
16. www.ngo.pl

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja aktualnego etapu rozwoju organizacji non-profit w Polsce przez pryzmat zewnętrznych uwarunkowań instytucjonalnych, które w znaczący sposób ograniczają osiąganie sukcesu przez te organizacje w różnych obszarach ich funkcjonowania, w ujęciu Nowej Szkoły Instytucjonalnej.

Ponadto w artykule podjęto próbę weryfikacji następujących tez:

- Poziom rozwoju organizacyjnego oraz struktura realizowanych funkcji (dostarczanych dóbr publicznych i społecznych) przez organizacje niedochodowe uzależnione są od etapu rozwoju sfery instytucjonalnej.
- Polskie instytucje niedochodowe cechują się nieukształtowanym i słabo sformalizowanym poziomem organizacyjnym na co decydujący wpływ ma poziom rozwoju otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych procesów kontraktowych.
- Źródła i metody finansowania działalności oraz metody zaspokajania potrzeb publicznych i społecznych, tj. struktury organizacyjne procesów kontraktowych polskich organizacji niedochodowych są charakterystyczne dla wczesnego etapu rozwoju rynkowych systemów społeczno-gospodarczych.
- Zaspokajane potrzeby publiczne i społeczne przez polskie organizacje niedochodowe skoncentrowane są na niedoborach dóbr publicznych i społecznych niższego rzędu dostarczanych tradycyjnie przez państwo.

Summary

The aim of article is the introduction of current stage of development non-profit organization in Poland by the prism external institutional conditioning, which limit achieving by these organizations the success in different areas, according to New Institutional Economy.