

ARTYKUŁY

*Urszula Grzełońska**

ROLA SEKTORA NON PROFIT W POLSKIEJ GOSPODARCE

WPROWADZENIE

Z obserwacji życia społecznego i lektury literatury naukowej poświęconej problemom sektora non profit na świecie i w Polsce (zamiennie określanego jako sektor trzeciego lub sektor organizacji pozarządowych) zdaje się wynikać, że do tego zbioru są klasyfikowane trzy różne rodzaje organizacji. Jeden rodzaj to organizacje, których działalność polega na produkowaniu i z reguły odpłatnym oferowaniu różnych dóbr. Uzupełniają one w tej funkcji organizacje zaliczane do sektora pierwszego (publicznego) i drugiego (sektora organizacji działających dla zysku) lub konkurują z nimi. Wszechstronnej ekonomicznej analizy tak rozumianego trzeciego sektora dokonali dwaj uczeni już w końcu lat 70. ubiegłego wieku (Weisbrod, 1977; Hausmann, 1980). Drugi rodzaj to organizacje, których działalność polega na (re)dystrybuowaniu majątku, a głównie dochodów między różnymi grupami społecznymi i pojedynczymi członkami społeczeństw. Organizacje występujące w tej roli dokonują transferów, gromadząc środki (pieniężne) od członków społeczeństwa i przekazując je osobom potrzebującym. W ten sposób uzupełniają lub konkurują z podmiotami składającymi się na organizację państwa i samorządów lokalnych (finansów publicznych). Przykładem ekspozycji tej roli trzeciego sektora jest praca V. Pestoffa: *Citizens as Co-producers of Social Services – From the Welfare State to the Welfare Mix* (1995), w której autor pisze o możliwości wykorzystania organizacji pozarządowych do przejściowej lub bardziej trwałej redystrybucji dochodu w krajach postkomunistycznych. I wreszcie ostatni rodzaj to organizacje tworzone przez ludzi w celu wyrażania i upowszechniania reprezentowanych przez nich wartości i poglądów. Tego typu organizacje pozarządowe,

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN

niezależne od organizacji tworzących formalną strukturę społeczną czy polityczną, postrzegane są jako podstawowa forma organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jako kwintesencja demokracji. „To właśnie organizacje pozarządowe, różnorodne stowarzyszenia, fundacje, fundusze lokalne, kluby, wspólnoty obywateli decydują w znacznej mierze o charakterze demokracji, w istocie zaś – o jakości naszego życia społecznego” – napisali autorzy wprowadzenia do sztandarowej publikacji podsumowującej dziesięcioletni etap rozwoju demokracji w Polsce (Gliński, Lewenstein, Siciński (red.), 2002, s. 5).

Artykuł ten jest w zamierzeniu ekonomiczną analizą działania sektora non profit, przy czym nazwą tą obejmuje wszystkie trzy wyszczególnione w poprzednim akapicie rodzaje organizacji, dla określenia których używam zamiennie wymienionych tu określeń: sektor trzeci, sektor non profit i sektor organizacji pozarządowych (społeczeństwa obywatelskiego). Łączne traktowanie wyszczególnionych wyżej trzech rodzajów organizacji wynika z obserwacji, że często te trzy rodzaje organizacji są jedynie trzema rolami, w jakich występuje w gospodarce i społeczeństwie jedna i ta sama organizacja. Organizacja prowadząca działalność produkcyjną na zasadzie non profit jednocześnie rozdziela produkty lub przychody z tej działalności produkcyjnej między potrzebujących i jednocześnie reprezentuje cele czy wartości podzielane przez określony zespół obywateli. Co ważniejsze jednak, łączne traktowanie rozpatrywanych tu organizacji wynika z przeświadczenia, które zamierzam w tym artykule rozwinąć, że rozróżnione wstępnie trzy typy organizacji charakteryzują się pewnymi wspólnymi właściwościami pozwalającymi mówić o jednym sektorze non profit we współczesnej gospodarce i społeczeństwie, występującym jedynie pod różnymi nazwami w zależności od perspektywy przyjętej przez patrzącego. Ponieważ przeprowadzam ekonomiczną analizę działania trzeciego sektora, jego rolę „reprezentacyjną”, czyli rolę reprezentowania celów i wartości mniejszych lub większych grup społecznych, pozostawiam na drugim planie, natomiast eksponuję jego produkcyjną i dystrybucyjną rolę w gospodarce.

W artykule definiuję sektor non profit, pisząc m.in. o tym, co różni organizacje non profit od organizacji publicznych i od organizacji działających dla zysku. Sprawą pokrewną problemom definicyjnym jest oszacowanie – na podstawie danych zgromadzonych w literaturze przedmiotu – czy we współczesnej gospodarce różnych krajów sektor ten występuje w skali istotnej z punktu widzenia udziału w produkcji społeczną i w zatrudnieniu w gospodarce narodowej.

Dyskutując różne stanowiska przedstawiane w literaturze przedmiotu, staram się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego we współczesnej gospodarce rynkowej konieczne jest istnienie organizacji non profit, jakie i czyje potrzeby są przez ich działanie zaspokajane. Odpowiedź na to pytanie jest w literaturze traktowana jako teoria sektora non profit w gospodarce. Następnie podejmuję próbę przeanalizowania perspektyw i roli sektora non profit we współczesnej gospodarce polskiej. Ten segment gospodarki nie jest dotychczas przedmiotem systematycznej uwagi ekonomistów. Jest natomiast przedmiotem analiz socjologów, którzy – traktując go jako niezbywalny element społeczeństwa obywatelskiego – staran-

nie śledzą jego przejawy w polskim społeczeństwie i zastanawiają się nad czynnikami i barierami rozwoju tej formy organizacji społeczeństwa. W podsumowaniu formułuję listę problemów i hipotez badawczych dotyczących sektora non profit, które, moim zdaniem, powinny stać się w przyszłości przedmiotem badań i analiz ekonomistów.

CO TO SĄ ORGANIZACJE TRZECIEGO SEKTORA

W dowolnym opracowaniu traktującym o organizacjach non profit czy trzeciego sektora możemy przeczytać, że są to – po pierwsze – organizacje prywatne, czyli powstają z inicjatywy pojedynczych osób lub ich grup i w zasadzie za ich pieniądze działają, że dary pieniężne lub w naturze (praca wolontariuszy) stanowi finansową podstawę aktywności organizacji trzeciego sektora, przy czym z reguły wspomniane dary na rzecz organizacji podlegają różnym rodzajom ulg podatkowych. Są one – po drugie – w różnym stopniu formalnie zinstytucjonalizowane, mogą występować w różnych formach prawnych. Po trzecie – ich działanie jest dobrowolne, czyli jest kwestią dobrej woli członków, pracowników, fundatorów bądź beneficjentów. Po czwarte – działanie organizacji trzeciego sektora nie jest nastawione na zysk, co oznacza, że ewentualny osiągnięty dochód, czyli nadwyżka przychodów nad ponoszonymi kosztami, nie jest, z założenia, rozdzielana między pracowników, fundatorów bądź beneficjentów organizacji, natomiast jest przeznaczana na realizację merytorycznych celów odnotowanych w statutach organizacji (Hansmann, 1980; Peszoff, 1995; Steinberg, 2006). W praktyce deklaracja o nierozdzielaniu czystego dochodu między osoby kierujące organizacją non profit jest trudna do skontrolowania i dlatego czynione są zastrzeżenia, że organizacja taka powinna rzetelnie wynagradzać swoich pracowników i płacić odsetki od pożyczonego kapitału. W ten sposób przyznaje się, że to rzetelne wynagrodzenie jest trudne do ustalenia i w praktyce nierzadko ukryty jest w nim podział nadwyżki, a wtedy organizacja deklarująca się jako non profit jest w istocie zamaskowaną organizacją działającą dla zysku (*for profit-in-disguise*)¹.

¹ W Polsce działanie organizacji trzeciego sektora regulowane jest w zasadzie przez *Ustawę o działalności pożytku publicznego*, o której będzie mowa bardziej szczegółowo w 4. punkcie artykułu. Organizacje pożytku publicznego, będące przedmiotem uwagi tej ustawy są też głównym składnikiem trzeciego sektora w Polsce. Wymieniona *Ustawa* precyzuje w Art. 2, że „statutowa działalność organizacji pozarządowej (...) może być prowadzona jako działalność odpłatna lub jako działalność nieodpłatna”. Dalej, w Art. 8 pisze się, że „dochód z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie realizacji zadań publicznych lub celów statutowych”. Jeszcze dalej, ustawa precyzuje również, co oznacza rzetelne wynagrodzenie pracowników trzeciego sektora w Polsce. W Art. 9 pisze się, że jeżeli „wynagrodzenie osób fizycznych z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności nieodpłatnej oraz działalności odpłatnej przekracza 1,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw (...) to działalność podmiotu (...) stanowi działalność gospodarczą”. Z ustawy wynika więc, że działalność podmiotu może być traktowana jako działalność pożytku publicznego (a i sama organizacja zaliczana do trzeciego sektora) dopóty, dopóki jej działalność nie jest działalnością gospodarczą.

Warunek nierozdzielania dochodów, uznawany za najważniejszą cechę organizacji trzeciego sektora traktowanych jako organizacje gospodarcze, czyni bezużytecznym przypisanie poszczególnym osobom własności konkretnych elementów majątku czy to w postaci rzeczowej, czy wartościowej (określenie wartości indywidualnych udziałów). To właśnie odróżnia organizacje trzeciego sektora od drugiego sektora składającego się z organizacji (przedsiębiorstw) działających dla zysku. Wynika z tego różne znaczenie decyzji o przedmiocie działalności organizacji działających for profit i non profit. Podczas gdy w przypadku przedsiębiorstw wybór takiego czy innego przedmiotu działania jest kwestią drugorzędną, a pierwszorzędne jest pytanie, czy działanie to przyniesie dochód (zysk), to w przypadku organizacji non profit decyzja o przedmiocie działania jest sprawą pierwszorzędą, jest określeniem celu działania organizacji, natomiast to, czy realizacja tego celu przynosi dochód, czy też jest deficytowa, jest sprawą drugorzędną. A zatem organizacje for profit (drugiego sektora) działają dopóty, dopóki powiększa się osiągniany przez nie dochód (zysk), a organizacje trzeciego sektora działają dopóty, dopóki pozwalają im dostępne środki. Wynika stąd, że zakres, skala działania, jak również jakość wytworów tych dwóch rodzajów organizacji może być zasadniczo różny.

A na czym polega zasadnicza różnica między organizacjami trzeciego i pierwszego sektora? Otóż organizacje pierwszego sektora istnieją i działają z woli i decyzji instytucji władzy państwowej czy lokalnej, organizacje trzeciego sektora powstają i działają z woli i decyzji poszczególnych jednostek, grup ludzi czy innych organizacji. Organizacje pierwszego sektora są podmiotami publicznymi, powoływanymi do realizacji zadań publicznych, czyli ważnych dla ogółu społeczeństwa, organizacje sektora trzeciego są organizacjami prywatnymi, nastawionymi na realizację potrzeb osób prywatnych i dla nich ważnych, a jeśli podejmują się realizacji zadań publicznych czynią to z woli założycieli, właścicieli czy zarządzających tymi organizacjami. Majątek będący w dyspozycji organizacji pierwszego sektora jest majątkiem publicznym i dysponowanie nim jest następstwem wyboru publicznego, natomiast majątek organizacji trzeciego sektora jest majątkiem prywatnym i to ci prywatni właściciele decydują o jego wykorzystaniu, powiększeniu, przekazaniu, jednym słowem realizują prawa własności.

To, co wyżej powiedziano, nie oznacza, że w praktyce łatwo jest jednoznacznie rozdzielić organizacje publiczne i organizacje działające dla zysku od organizacji trzeciego sektora. Przede wszystkim dlatego, że w rzeczywistości trudna jest realizacja zasady, że organizacje trzeciego sektora działają za pieniądze i na podstawie darów osób prywatnych, a organizacje publiczne działają „za pieniądze publiczne”. Podobnie jak trudno jest w praktyce określić, kiedy szczodre wynagradzanie osób działających w organizacji zaczyna być w istocie rozdzielaniem dochodu tej organizacji i przekreśla jej status organizacji non profit, tak samo trudno jest stwierdzić, jaki udział publicznych środków w zasobach organizacji przekreśla jej status jako prywatnej organizacji trzeciego sektora i zmusza do zakwalifikowania jej jako organizacji publicznej.

Czy omówione wyżej cechy organizacji trzeciego sektora (organizacji pozarządowej lub organizacji non profit) wystarczą do tego, aby konkretną organizację,

działającą w konkretnym kraju jednoznacznie zakwalifikować lub zdyskwalifikować jako organizację trzeciego sektora? Okazuje się że nie i że skala oraz zasięg tego sektora w ogóle i w poszczególnych krajach budzi wiele kontrowersji gdyż, pomijając trudności w stwierdzeniu wymienionych cech, w różnych krajach różne rodzaje organizacji są zaliczane do trzeciego sektora. W jednych krajach zalicza się do trzeciego sektora spółdzielczość, a zwłaszcza tzw. spółdzielczość społeczną (?), w innych nie; są środowiska zaliczające do organizacji trzeciego sektora partie polityczne, związki zawodowe i różne inne organizacje zawodowe (pod warunkiem, że członkostwo w nich nie jest dla przedstawicieli danego zawodu obowiązkowe), w innych wreszcie środowiskach zalicza się do trzeciego sektora organizacje świadczeń wzajemnych, takie jak towarzystwa kredytowe czy ubezpieczeniowe, gdzie indziej w ogóle nie znane itp. W jednych krajach wliczane są do trzeciego sektora organizacje kultu religijnego, w innych – nie. Być może, wymienione i inne jeszcze dylematy składają się na to, że ustalenie skali działania trzeciego sektora w świecie i w poszczególnych krajach jest bardzo trudne. Prawdopodobnie ostatnią dotychczas próbą przełamania tych trudności był program badawczy: *John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project* z 2000 r., w którym ustalono kilka istotnych danych o stanie sektora w świecie i wyznaczono rozmiary sektora w różnych krajach, opierając się na porównywalnych informacjach zebranych w 35 krajach. Realizując wymieniony program, stwierdzono, że jest o czym mówić – w trzecim sektorze zaangażowane jest od 14,4% do 0,4% aktywnej ekonomicznie części ludności poszczególnych krajów, z czego od 40% do 80% to personel pracujący odpłatnie, a 20–60% to wolontariusze. Ogólnie trzeci sektor jest relatywnie większy w krajach rozwiniętych gospodarczo (średnio działa w nim 7,4% zaangażowanych pracowników) i mniejszy – w krajach rozwijających się (działa w nim średnio 1,7% zaangażowanych pracowników). Działalność organizacji trzeciego sektora i zaangażowanych w nim ludzi koncentruje się na: edukacji – w 23%, kulturze – w 19%, usługach społecznych – w 19% i usługach zdrowotnych – w 14%. Pozostała 1/4 organizacji zajmuje się formułowaniem i propagowaniem określonych idei w poszczególnych krajach bądź na skalę międzynarodową. Działalność organizacji trzeciego sektora finansowana jest w 53% z opłat ponoszonych przez beneficjentów za świadczone usługi, w 35% z dotacji państwowych i lokalnych oraz w 12% z darów prywatnych i od korporacji czyli z filantropii (wszystkie informacje za: Anheier, Salamon, 2006, s. 96, 98 i 99).

Gdy mamy już, bardziej lub mniej dokładnie, określoną skalę działalności trzeciego sektora w kraju czy regionie świata, można pokusić się o sklasyfikowanie składających się na niego organizacji. Dokonane poniżej podziały nawiązują do szeroko znanych i uznanych klasyfikacji przeprowadzonych przez cytowanych już Hansmanna (1980) i Steinberga (2006). Przede wszystkim jedne z organizacji zajmują się wytwarzaniem produktów i usług, inne zajmują się czystą redystrybucją, zabierają rzeczy lub pieniądze od jednych osób po to, aby przekazywać je innym, realizując w ten sposób jakiś cel, w imię którego działają. Uwzględniając powyższą charakterystykę, można organizacje non profit podzielić na produkcyjne i (re)dystrybucyjne. (Przyjmuję, że wymienione wcześniej organizacje koncentrujące się

w swojej działalności na formułowaniu i propagowaniu pewnych idei i wartości w poszczególnych krajach i w skali światowej wytwarzają w istocie dobra publiczne i zaliczane są tutaj do organizacji produkcyjnych.) Z kolei organizacje produkcyjne można podzielić (poniższy podział dotyczy tylko tych organizacji) w zależności od tego, czy udostępniają swoje produkty odpłatnie czy nieodpłatnie. Te, które wytwarzają „na sprzedaż”, zwykle się określać jako komercyjne, te, które oferują wytworzony przez siebie produkt „za darmo”, nazywane są donacyjnymi.

Inny wreszcie podział organizacji non profit oparty jest na uwzględnieniu sposobu ich powiązania z ewentualnymi darczyńcami czy sponsorami. Są organizacje, i to zarówno produkcyjne jak i dystrybucyjne, w przypadku których osoby zasilające je rzeczowo czy współfinansujące są jednocześnie współczłonkami takiej organizacji i jej beneficjentami. Drugi rodzaj to organizacje, których sponsorami jest określona grupa darczyńców, a które następnie działają na korzyść ściślej lub luźniej określonego otoczenia. Podczas gdy w przypadku pierwszych zwykle się mówi o organizacjach świadczeń wzajemnych (*mutual*), te drugie można określić jako organizacje otwarte.

Ostatni z wprowadzonych tu podziałów uwzględnia sposób kierowania (podejmowania decyzji) w organizacjach non profit. Otóż bywają organizacje zarządzane przez osoby specjalnie do tego celu powołane, fachowych i opłacanych menedżerów, których działanie jest nadzorowane przez ciała reprezentujące członków bądź szersze grono interesariuszy, albo organizacje kierowane „bardziej amatorsko”, przez przedstawicieli członków organizacji lub jej interesariuszy.

W rzeczywistości mało jest organizacji, które odpowiadałyby ściśle i całkowicie któremuś z wymienionej w tych klasyfikacjach typów. Istniejące w życiu organizacje non profit są z reguły krzyżówkami różnych typów i grup, nie mówiąc już o tym, że niejednokrotnie ich status organizacji non profit być kwestionowany. Istnieją wreszcie organizacje formalne, zarejestrowane, posiadające zatwierdzone formalnie statuty, i organizacje „luźniejsze”, działające niesystematycznie. Szczególnie istotne jest stosunkowo częste zjawisko występowania organizacji non profit „parami”, czyli istnienie organizacji non profit parasolowych. Mam na myśli to, co nierzadko występuje w praktyce (również polskiej), iż organizacja dystrybucyjna działa w parze z organizacją produkcyjną. Na przykład, istnieje niepubliczna szkoła świadcząca częściowo odpłatne przez rodziców usługi edukacyjne w zakresie szkoły podstawowej. Mamy zatem do czynienia z produkcyjną organizacją non profit. Przy tej przykładowej szkole działa fundacja gromadząca środki w celu sfinansowania bieżących i długookresowych potrzeb tej szkoły. O tej fundacji też można powiedzieć, że jest organizacją non profit, w tym przypadku dystrybucyjną. Obie są organizacjami non profit, działają w symbiozie polegającej na tym, że organizacja produkcyjna (szkoła) działa pod parasolem organizacji dystrybucyjnej (fundacji). O takim występowaniu w Szwecji organizacji trzeciego sektora w parach pisze V. Pestoff. Wspomniany autor nazywa taką strukturę bliźniakami i tłumaczy istnienie takich *twin organizations* głównie względami podatkowymi (Pestoff, 1995, s. 55–56).

DLACZEGO I PO CO ISTNIEJĄ ORGANIZACJE NON PROFIT?

Odpowiedzi na pytania, dlaczego niektóre dobra są systematycznie wytwarzane przez organizacje trzeciego sektora i dlaczego sektor ten nie może się zakorzenić w całej masie innych branż należą do teoretycznych rozważań na temat trzeciego sektora, a próba odpowiedzi na nie jest przedmiotem tego punktu. W ramach teorii sektora non profit stawiane jest też pytanie o funkcje celu przyjmowane przez organizacje non profit oraz jakie wynikają z tych funkcji celu reguły alokacji czynników produkcji i granice wielkości produkcji (Hansmann, 1987, s. 27). To drugie pytanie pozostawiam poza zakresem mojego zainteresowania, rezygnując w artykule z podjęcia systematycznej oceny efektywności alokacji zasobów dokonywanej przez organizacje trzeciego sektora względem alokacji zasobów dokonywanej w pierwszym i drugim sektorze (przez państwo i przez rynek). Stawiając pytanie o inne względne przewagi i niesprawności organizacji trzeciego sektora w porównaniu z organizacjami innych sektorów, prowadzę rozważania w kategoriach *government failure*, *market failure*, *third sector failure*.

PRODUKCYJNE ORGANIZACJE NON PROFIT

Najczęstszym w literaturze sposobem dyskusji wykazującej względne przewagi organizacji jakiegoś sektora jest odwoływanie się do przykładów wytwarzania pewnych dóbr. Twierdzi się więc, że organizacje trzeciego sektora mają przewagę w wytwarzaniu produktów materialnych czy usług wtedy, gdy kto inny jest beneficjentem produkowanego dobra, a kto inny płaci za jego wytworzenie. Przykładem często w takim przypadku przywoływanym jest opieka terminalna nad ludźmi chorymi. Podmiot będący zamawiającym i płacącym za dobro (usługę) o określonej ilości i jakości (rodzina chorego lub firma ubezpieczeniowa), ale nie korzystając z niej bezpośrednio nie jest w stanie ocenić jej jakości i zgodności z umową; korzystający z usługi chory z powodu stanu zdrowia nierzadko nie jest również w stanie ocenić rzeczywistej ilości i jakości dostarczonej mu usługi. Jedyne wytwórca zna faktyczne parametry swojego produktu. W tych okolicznościach u wytwórcy usługi działającego dla zysku i „na rynku” rodzą się bodźce skłaniające go do oszczędzania nakładów i obniżania ilości i jakości produktu, a skłania go do tego asymetria informacji występująca w układzie: wytwórca-konsument. Zastąpienie w takich warunkach wytwórcy usługi działającego dla zysku podmiotem działającym non profit zapobiega – jak się twierdzi – pojawieniu się po stronie wytwórcy bodźców do obniżania ilości i jakości produktu, gdyż organizacja non profit nie odnosi żadnej korzyści z asymetrii informacji, a w niektórych przypadkach takie organizacje powstają właśnie po to, aby zagwarantować (wysoką) jakość i ilość usług, wobec tego w ich interesie jest świadczenie usługi o pożądanych przez stronę zamawiającą cechach.

Następny przykład dotyczy również zjawiska asymetrii informacji, ale bliższy jest tego przypadku niedowład rynku, który znany jest i opisywany w literaturze pod nazwą niekompletności umów (*contract incompleteness*). Przykład dotyczy dostarczania tak zwanych dóbr wspólnych (*collective goods*), przy czym istotnym elementem dobra wspólnego jest określona grupa osób współkorzystających z tego dobra. Przykładowo, takim dobrem jest organizacja zajęć sportowych typu prowadzenie klubu tenisowego, klubu wycieczkowego itp.; krótko mówiąc, są to dobra publiczne zwane w ekonomii dobrami klubowymi, gdzie dobrem są nie tylko tworzone techniczne czy organizacyjne warunki, ale również grupa osób korzystająca z tych warunków. Organizacja działająca dla zysku nie jest w stanie zagwarantować podaży takich dóbr, gdyż, będąc w stanie zapewnić techniczną stronę podaży dobra, nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej grupy współużytkowników tworzonych warunków technicznych. Tę cechę dobra gwarantuje Buchananowski „klub” będący jednocześnie podstawą organizacji non profit dostarczającej beneficjentom – za ich pieniądze – dobra w pożądaney ilości i jakości technicznej.

Przewaga czy wręcz niezastępowalność organizacji non profit występuje także w przypadku zaspokajania popytu na dobra prywatne, na które istnieje tzw. płytki popyt, czyli zgłaszany przez relatywnie niewielką liczbę konsumentów. Jest to, nawiasem mówiąc, sytuacja panująca obecnie w sferze kultury, a takimi właściwościami odznacza się popyt na niektóre elitarne dobra kultury, np. przedstawienia dramatyczne lub operowe przyciągające widzów i słuchaczy o wyrafinowanych gustach. Przygotowanie tego rodzaju przedstawienia wymaga poniesienia ogromnych kosztów stałych, wobec czego żaden poziom ceny (biletów wstępu), po jakiej to dobro będzie oferowane, nie przyciągnie takiej liczby widzów/słuchaczy, którzy dostarczą przychodów pozwalających na pokrycie kosztów jego wytworzenia. Przewyciężenie problemów z podażą (dóbr kultury) przynosi działanie organizacji oferujących dobra w rodzaju opisywanych wyżej na zasadzie non profit, które mogą zapewnić podaż, gdyż są wspierane finansowo i rzeczowo (praca wolontariuszy) przez aktywnych i potencjalnych użytkowników. Opisywane dobra mogą, praktycznie, oferować wyłącznie organizacje non profit, a przemawia za tym obserwacja, że ludzie nie są skłonni dobrowolnie finansować aktywności podejmowanej dla zysku (realizowanego przez stronę trzecią).

Ostatnim opisywanym tu przykładem sytuacji, w której sektor trzeci może wykazać się wyższością wobec sektora organizacji działających dla zysku, jest alokacja zasobów w czasie. Chodzi tu o stosowane przez amerykańskie uniwersytety rozwiązanie instytucjonalne przy rozstrzygnięciu problemu finansowania edukacji niezamożnych studentów. Rynekowym sposobem rozwiązania problemu pokrycia kosztów studiów uniwersyteckich jest zaciąganie przez studenta kredytu komercyjnego na studia; kredyt jest spłacany, gdy po ukończeniu studiów student-kredytobiorca będzie uzyskiwał odpowiednie dochody. Standardowe umowy kredytowe nie są jednak w stanie uwzględnić tysięcy różnych indywidualnych sytuacji, w jakich kredytobiorcy mogą się znaleźć i znajdują się po zakończeniu studiów. Wobec tego rozwiązanie ewentualnych problemów związanych z potencjalnymi niekompletnymi umowami (kredytowymi) przynosi zastąpienie standardowego

kredytu bankowego na studia ustalaniem opłat za studia poniżej kosztów studiowania ponoszonych przez uczelnie. Uczelnie (zasadnie) oczekują, że koszty te zostaną z upływem czasu pokryte przez wcześniejsze kohorty studentów w formie darowizn wpłacanych na rzecz ich dawnych uczelni. W ten sposób byli studenci jak gdyby spłacają kredyt udzielony im w czasie ich studiów w postaci opłat niższych od kosztów studiowania. Obecni studenci będą również w przyszłości spłacać – w postaci różnych darowizn – udzielony im *quasi*-kredyt. Dzięki wpłatom dokonywanym przez absolwentów uczelnie mogą ustalać koszty kształcenia umożliwiające uboższym grupom studentów zdobycie wykształcenia uniwersyteckiego bez konieczności zaciągania przez nich kłopotliwych zobowiązań kredytowych. Ten nieformalny system międzyokresowych zobowiązań *quasi*-kredytowych interpretowany jest jako funkcjonowanie trzeciego sektora w sferze usług edukacyjnych (Hansmann, 1980).

Opisane sytuacje odwołujące się do praktyki gospodarowania wskazują, że sektor non profit ma rację bytu we współczesnej gospodarce w produkcji dóbr, które ze względu na swój charakter sytuują się na granicy między dobrami prywatnymi i dobrami publicznymi oraz w sektorach produkcji, gdzie popyt jest zróżnicowany, mało homogeniczny.

Podczas gdy odpowiedzią na publiczny charakter pewnych dóbr może być oferowanie takich dóbr przez podmioty należące do sektora publicznego, to sektor publiczny (pierwszy) nie jest w stanie rozwiązać problemów wynikających z niehomogeniczności popytu. Decyzje produkcyjne realizowane przez podmioty należące do sektora publicznego nie są wynikiem umowy zawieranej między stroną popytu i podaży, ale są wynikiem wyboru publicznego dokonywanego przez podmiot będący reprezentantem użytkowników dobra. O ilości, jakości i innych cechach dóbr wytwarzanych na tej podstawie przesądza wówczas na ogół zasada środkowego wyborcy, a zatem z założenia nie mogą one odpowiadać podmiotom o gustach i potrzebach nie mieszczących się w grupie gustów i potrzeb przeciętnych. Wynika stąd, że dostarczanie dóbr przez sektor publiczny nie jest drogą do przezwyciężania opisanych wyżej sytuacji wskazujących na niedostatki podmiotów sektora drugiego, rynkowego. W tych warunkach, gdy ludzie coraz większą sferę potrzeb skłonni są zaspokajać, zgłaszając popyt na określone dobra, a popyt ten jest coraz mniej homogeniczny, pojawia się w gospodarce obszar dla organizacji trzeciego sektora do działania w charakterze wytwórców.

Czy organizacje sektora non profit nie przegrywają z organizacjami pierwszego i drugiego sektora pod względem efektywności produkcji? Ponieważ nie zajmuję się tutaj tym wątkiem funkcjonowania organizacji trzeciego sektora, ograniczę się do przytoczenia stanowiska reprezentowanego w tej kwestii w literaturze. Temat ten podejmuje m.in. R. Steinberg (2006), wskazując przypadki, gdy organizacje trzeciego sektora mogą z uzasadnionych względów ponosić wyższe koszty produkcji niż organizacje działające dla zysku. Otóż – przykładowo – z powodu ograniczeń w korzystaniu z praw własności organizacje te nie mogą korzystać z dostępu kapitału na rynku kapitałowym (przez giełdę) i muszą polegać na droższym kredycie bankowym. Podnosi to koszt wytwarzania dóbr w stosunku do poziomu kosz-

tów w przedsiębiorstwach działających dla zysku. Natomiast twierdzi się, że brak bodźców do minimalizacji innych nakładów, cechujący organizacje trzeciego sektora, jest z powodzeniem rekompensowany przez naciski konkurencyjne ze strony pozostałych sektorów (Steinberg, 2006, s. 127), tak że w sumie możliwe jest osiągnięcie pewnego zharmonizowanego udziału w produkcji dóbr przez organizacje należące do wszystkich trzech sektorów.

DYSTRYBUCYJNE ORGANIZACJE NON PROFIT

Obecnie w każdym demokratycznym państwie na świecie tworzy się organizacje zaliczane do trzeciego sektora, głównie różnego rodzaju fundacje, do zadań (re)dysktrybucyjnych. Poszukując uzasadnienia dla pełnienia tego zadania przez organizacje trzeciego sektora, odpowiadamy jednocześnie na pytanie, na czym polegają ewentualne przewagi organizacji trzeciego sektora jako dystrybutora, gdyż odpowiedź na to drugie pytanie świadczyć może o potencjalnej trwałości i żywotności tych organizacji i całego trzeciego sektora w życiu społeczno-gospodarczym.

Autor cytowanego już tutaj opracowania, V. Pestoff, dokonał, odwołując się do literatury przedmiotu, podsumowania form, w których wypełniane są funkcje państwa dobrobytu, rozumiane jako redystrybucja produktu społecznego wytwarzanego bieżąco i w przeszłości (Pestoff, 1995). Wyróżnił on cztery takie formy organizowania dobrobytu społeczeństwa: socjalną, pracowniczą, fiskalną i dobrowolną (Pestoff, 1995, s. 36). Na formę socjalną składają się instytucje państwa i władzy lokalnej systematycznie rozdzielający pieniądze i środki rzeczowe między ludzi potrzebujących, według zasad przyjętych w trybie wyboru publicznego. O ile ta forma jest relatywnie uniwersalna i może objąć każdego członka społeczeństwa, to dwie kolejne są ograniczone do pewnych grup. Forma pracownicza ogranicza się do osób będących pracownikami, a więc z założenia nie obejmuje osób najbardziej potrzebujących redystrybucji. Podobnie jest z formą fiskalną, na którą składa się przyjęty w każdym kraju system ulg i zwolnień podatkowych uzależnionych od ekonomicznych warunków życia ludzi, którzy płacą jednak podatki, a więc z reguły nie należą do najbardziej potrzebujących w społeczeństwie. Forma dobrowolna, ale względnie systematyczna, organizowania dobrobytu składa się z powołanych przez ludzi (i firmy) organizacji, poprzez które dobrowolnie przekazują część swoich majątków/dochodów czy pracy na rzecz innych ludzi – właśnie tych potrzebujących. To te organizacje, zwane również organizacjami pozarządowymi, realizujące omawianą dystrybucję są organizacjami trzeciego sektora.

Cytowany autor konstatuje, że w różnych krajach różny jest udział i znaczenie wymienionych form organizowania dystrybucji dochodu w państwie, że względne znaczenie poszczególnych form dość trudno się zmienia, gdyż jest wynikiem określonego dziedzictwa kulturowego, a zmiana podlega prawu uzależnienia od przeszłości (*path dependance*) (Pestoff 1995). Można dopełnić te konstatacje przypuszczeniem, że w różnych krajach różny jest poziom czy stopień redystrybucji dochodu, co oznacza, że różna część bieżącego strumienia dochodu oraz dochodu

osiadłego w postaci majątku podlega redystrybucji i że powszechnie państwami dobrobytu nazywane są te kraje, w których stopień redystrybucji jest wyższy niż w jakiś sposób wyliczona czy odczuwana średnia.

Ale powrócę jeszcze raz do V. Pestoffa. Otóż wysuwa on sugestię, że w bliskiej przyszłości będzie zmniejszała się względna rola socjalnej formy organizowania redystrybucji dochodu na rzecz formy dobrowolnej. Tłumaczy on to, odwołując się do opinii głoszonych przez B.G. Petersa², międzynarodowego autorytetu w kwestiach działania administracji publicznej, na temat obserwowanych zmian w powszechnym sposobie działania administracji publicznej. Redystrybucja socjalna dokonywana jest praktycznie przez urzędników administracji państwowej i lokalnej. Do niedawnych czasów działali oni na zasadach służby publicznej, tzn. wykonywali polecenia zwierzchników, którymi byli wybierani politycy podejmujący decyzje w drodze wyborów publicznych. Obecnie (i w przyszłości) w coraz większym stopniu urzędnicy administracji państwowej i lokalnej działają, i będą działać na zasadzie menedżerów zarządzających stanem powierzonych im spraw w taki sposób, aby osiągnąć optimum przez nich samych definiowane. Są to zasady tzw. nowego zarządzania sprawami publicznymi (New Public Management – NPM). V. Pestoff przypuszcza, że upowszechnienie się zasad NPM przyniesie pewną erozję treści wyborów podejmowanych w ramach realizacji państwa dobrobytu, że urzędnicy państwowi czy lokalni przestaną zajmować się stanem dobrobytu każdego obywatela i że większa rola w organizowaniu redystrybucji dochodu przypadnie dobrowolnej formie realizacji państwa dobrobytu, czyli, jak określa to V. Pestoff w tytule swego opracowania (*Citizens as Co-producers of Social Services – From the Welfare State to the Welfare Mix*), obywatele staną się współwytwórcami usług społecznych będących treścią idei państwa dobrobytu. Innymi słowy, w funkcjach redystrybucyjnych wzrośnie udział organizacji pozarządowych.

Rola organizacji pozarządowych wzrasta już, jak się wydaje, od pewnego czasu, a ściślej zaczęła się powiększać w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku, czyli od czasu, gdy nikt jeszcze nie myślał o ideach NPM. Wzrost znaczenia tych organizacji rozpoczął się w momencie, kiedy uznano, że wytwarzanie przez sektor publiczny dóbr publicznych, udostępnianych członkom społeczeństwa m.in. w ramach realizacji idei państwa dobrobytu, charakteryzuje się ekonomiczną nieefektywnością właśnie dlatego, że dobra te wytwarzane są w sektorze publicznym, a nie w sektorze działającym dla zysku. To dlatego w wielu krajach przystąpiono do prywatyzacji funkcji państwa w drodze zamawiania produkcji dóbr publicznych w sektorze prywatnym, a także w sektorze non profit. W ten sposób wyeksponowana została w praktyce gospodarczej rola organizacji non profit³. I to właśnie na ten okres przypada w praktyce spo-

² B.G. Peters wyłożył swoje poglądy m.in. na światowym kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Politycznych (IPSA) w Berlinie w 1994 r.

³ W tym miejscu może pojawić się wątpliwość, dlaczego trzeci sektor ma być bardziej efektywny od sektora publicznego, skoro on także nie działa dla zysku. Specjaliści od sektora trzeciego utrzymują jednak, że swoją wrażliwość na poziom kosztów produkcji sektor ten utrzymuje dzięki temu, że musi konkurować o zamówienia publiczne z sektorem prywatnym, podczas gdy sektor publiczny, realizując zadania publiczne, z nikim konkurować nie musi; jest – z założenia – monopolistą.

łecznej i badaniach ożywienie zainteresowania problemami organizacji non profit, i to zarówno jako organizacjami wytwórczymi jak i organizacjami dystrybucyjnymi.

Wydaje się jednak, że – niezależnie od tego czy administracyjne realizowanie dystrybucji całkowicie zgadza się z publicznymi wyborami w tym zakresie, czy też nie, i jaka jest w tym rola upowszechnienia się zasad NPM, niezależnie od tego czy dystrybucja realizowana przez administrację jest nieefektywna ze względu na strukturalny niedowład sektora publicznego jako wytwórcy dóbr publicznych – zawsze będzie miejsce dla tworzonych spontanicznie organizacji trzeciego sektora w wykonywaniu zadań dystrybucyjnych (a także produkcyjnych). Organizacje te cechują bowiem pewne własności dające im przewagę nad instytucjami realizującymi wybory publiczne. Podstawą wyborów publicznych są określone zasady opisujące bardziej lub mniej typowe przypadki i sytuacje uzasadniające skalę i kierunki przekazywania transferów społecznych. Oparta na zasadach redystrybucja realizowana przez urzędników musi, z konieczności, pominąć wiele „potrzebujących” osób czy całych grup społecznych. Mówiąc nieco patetycznie, osoby potrzebujące zawsze są nietypowe, często nie mieszczą się w przyjętych zasadach czy regułach. Zapewnienie takim osobom dobrobytu na poziomie uznanym społecznie wymagałoby nieustannej zmiany reguł⁴. W tej sytuacji rozwiązaniem mogą być spontanicznie działające organizacje non profit, które będą organizować transfery społeczne w zależności od okoliczności występujących w konkretnym miejscu i czasie. Można powyższe wyrazić nieco inaczej – redystrybucja za pośrednictwem organizacji trzeciego sektora wynika z niehomogeniczności potrzeb redystrybucyjnych. Skala dokonywanych w ten sposób redystrybucyjnych transferów może być niewielka, marginalna w zestawieniu z ogólną wielkością dochodów redystrubuwanych w przeciętnym społeczeństwie. Ale ich efekty mogą być nie tylko duże, ale i niezastąpione. To właśnie czyni istnienie i działanie organizacji non profit (dystrybucyjnych) niezastąpionymi tak długo, jak długo ludzie będą skłonni dzielić się z innymi swoim majątkiem i swoimi dochodami.

ORGANIZACJE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO (REPREZENTACYJNE)

W socjologicznych opisach i analizie organizacji trzeciego sektora, tworzonych w celu reprezentowania i promowania idei i wartości łączących ludzi, znaczenie tych organizacji ustalane jest przez ich stosunek do organizacji „rządowych”, a więc samorządu lokalnego, władzy państwowej i sektora finansów publicznych oraz do działania partii politycznych. Badane są sytuacje, w jakich dochodzi do współpracy, a w jakich – do konkurencji, kiedy organizacje pozarządowe i orga-

⁴ Nie można, traktując sprawy poważnie, uznać za alternatywę wobec ciągłej zmiany reguł włączania się w proces redystrybucji telewizji publicznej, tak jak to się dzieje w Polsce, gdzie w wieczornym dzienniku telewizyjnym słyszy się co i raz informację o niezaspokojonych potrzebach wymienionego z nazwiska obywatela i zmusza się w ten sposób osoby prywatne i instytucje do świadczeń na jego rzecz.

nizacje państwa popadają w stosunki wzajemnego uzależnienia i klientelizm (z reguły organizacje pozarządowe stają się klientami organizacji „rządowych”).

Uwzględniając różne modele współlistnienia organizacji tworzących i składających się na strukturę państwa i organizacji trzeciego sektora (Smith, Grønberg, 2006), można stwierdzić, że organizacje trzeciego sektora nie pełniące opisowanych wyżej funkcji produkcyjnych i dystrybucyjnych, ale będące „czystymi” organizacjami stworzonymi w celu prezentowania i promowania określonych idei i wartości, określane tutaj po prostu jako organizacje społeczeństwa obywatelskiego, łączą ludzi, dla których niewystarczające są idee i wartości będące spoiwem oficjalnych instytucji państwa. Równie niewystarczające są partie polityczne głoszące idee i poglądy stanowiące ideowe spoiwo tychże oficjalnych instytucji państwa. Z tego powodu niemal naturalną jest rzeczą, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą istnieć i rozwijać się tylko w warunkach demokratycznych ustrojów państwa, w których panuje swoboda organizowania się ludzi w celu głoszenia i promowania swoich idei i wartości (poglądów). Przyczyną, dla której takie organizacje powstają, jest, podobnie jak w przypadku organizacji produkcyjnych i dystrybucyjnych, niehomogeniczność potrzeb (popytu). Państwo, stwarzając warunki do zaspokojenia potrzeb (materialnych i duchowych) wykraczających poza przeciętną, dopuszcza, a próbuje tworzenie organizacji pozarządowych, a więc niezależnych od struktur państwa, i tym samym rozpowszechnianie idei i wartości nie będących ideowym spoiwem instytucji państwa. Nie są zaprzeczeniem sformułowanych tu prawidłowości zdarzające się w życiu społecznym sytuacje, gdy współdziałanie oficjalnych organizacji państwa ze spontanicznymi organizacjami pozarządowymi kończy się przechwytywaniem organizacji pozarządowych przez oficjalną strukturę państwa bądź to ze względu na cechujący organizacje pozarządowe czynnik organizacyjny, bądź z powodu włączania reprezentowanych przez nie idei i wartości do oficjalnych ideologii państw i rządów.

SEKTOR NON PROFIT W POLSCE. MOŻLIWOŚCI I BARIERY

Prezentację problemów rozwoju organizacji trzeciego sektora w Polsce rozpoczynam od przywołania podstawowych danych statystycznych. Otóż w roku 2007 organizacje tego sektora⁵ wytwarzały 1,1% PKB i miały udział 0,9% w popycie krajowym (GUS, 2009, s. 468, 470).

W tym samym roku liczba organizacji trzeciego sektora wynosiła 78 tysięcy, przy czym autorzy opracowania, w którym zamieszczono te dane (Gumkowska, Herbst, 2008), podają, że do sektora zaliczali zarejestrowane stowarzyszenia

⁵ W rzeczywistości rocznik statystyczny przytacza dane dotyczące instytucji niekomercyjnych. Uznałam, że ta pozycja jest najbliższa ogólnej wielkości trzeciego sektora w Polsce, gdyż pozycja statystyczna „instytucje niekomercyjne” obejmuje: organizacje społeczne, partie polityczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje i jednostki związków wyznaniowych. Prawdziwą dokładną wielkość trzeciego sektora w Polsce można, jak sądzę, tylko oszacować.

w liczbie 70 tys. i fundacje w liczbie 8,5 tys., i że w tej liczbie mieściły się jednostki ochotniczych straży pożarnych, których liczba w Polsce w 2007 r. wynosiła 16,5 tys. (GUS 2008, s. 157)⁶. Dynamikę trzeciego sektora w Polsce charakteryzuje rejestrowanie się co roku około 4000 stowarzyszeń i około 500 fundacji. Nieznane pozostają liczby organizacji zaprzestających każdego roku działalności i w konsekwencji nie można ustalić dokładnej liczby rzeczywiście działających organizacji.

Sporo kłopotów nastęrcza też ustalenie, które organizacje zalicza się, czy też powinno się zaliczać do trzeciego sektora i różni autorzy, w różnym czasie inne organizacje zaliczali do tego sektora. E. Leś i S. Nałęcz uczestniczący we wspomnianym tu już programie międzynarodowym *John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project*, ustalając ogólną liczbę organizacji w 1997 roku w Polsce, zgodnie z regułami przyjętymi w tych badaniach przyjmowali, że organizacje trzeciego sektora muszą charakteryzować się trwałymi formami organizacyjnymi, strukturalną niezależnością od władzy politycznej, działalnością nienastawioną na zysk i dobrowolnością członkostwa (Leś, Nałęcz, 2002, s. 14). Na tej podstawie zaliczyli do trzeciego sektora partie polityczne, związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (z wyjątkiem organizacji, w których członkostwo jest obowiązkowe). Przyjęta w 2003 roku *Ustawa o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie* wyłącza z tych organizacji (traktowanych jako co najmniej zbliżone do sektora trzeciego) m.in. partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia jednostek samorządu gospodarczego, samorządy zawodowe⁷. W cytowanej już tutaj wcześniej publikacji zatytułowanej *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej* do przedsiębiorstw społecznych, traktowanych jako tożsame z organizacjami trzeciego sektora, kwalifikowane są tradycyjne spółdzielnie i nowsze tzw. spółdzielnie społeczne (Dąbrowska (red.), 2008).

Organizacje trzeciego sektora w Polsce to byty raczej miejskie niż wiejskie. W badanym roku (2007) 40% organizacji było zarejestrowanych na wsiach i w miastach o liczbie do 50 000 mieszkańców, podczas gdy udział mieszkańców tych miejscowości w ogólnej liczbie mieszkańców polski wynosił 50%. W miastach liczących 50 000 i więcej mieszkańców zarejestrowanych było 60% wszystkich organizacji trzeciego sektora (mieszkało w tych miejscowościach 50% mieszkańców Polski). W Warszawie zarejestrowanych było ponad 10% organizacji.

Według zarejestrowanego głównego obszaru działalności w 2007 r. 40% organizacji działało w sferze sportu, rekreacji i hobby, 12% w sferze kultury i sztuki, po 10% w sferze edukacji i wychowania oraz usług socjalnych i pomocy społecznej, i wreszcie 8% w ochronie zdrowia. 20% organizacji deklaruje, że działało w innych sferach życia społeczno-gospodarczego.

⁶ Cytowani autorzy informują, że przytoczone dane zaczerpnęli z wyliczeń Stowarzyszenia Klon/Jawor, m.in. rejestrującego przejawy aktywności organizacji trzeciego sektora w Polsce.

⁷ Ustawa z 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego jest właściwie jedynym tej rangi aktem prawnym normującym działalność organizacji trzeciego sektora, jakkolwiek dotyczy ona nie wszystkich organizacji, które można byłoby w tym kontekście rozpatrywać i nie reguluje wszystkich aspektów działania tych organizacji, gdyż powstała prawdopodobnie po to, aby uregulować przeznaczanie przez obywateli 1% kwoty płaconego przez nich co roku podatku dochodowego.

Ostatnie już przytaczane tu dane dostarczają informacji o skali finansowej działania organizacji non profit w Polsce, tym razem w 2005 roku. (Wszystkie przytoczone tu liczby zaczerpnęłam od: Gumkowska, Herbst, 2008). Obroty roczne przekraczające 1 milion złotych deklarowało tylko niespełna 4% organizacji, a obroty do 10 000 zł rocznie wykazywało 80% organizacji⁸ (50% organizacji obracało rocznie kwotami do 3000 złotych). Można chyba przypuszczać, że tą niewysoką skalą finansowej działalności charakteryzują się tysiące stowarzyszeń i towarzystw zarejestrowanych w najbogatszej ilościowo sferze działalności sport rekreacja i hobby, zorganizowanych i działających w celu upamiętniania określonych miejscowości, wydarzeń historycznych, lokalnych czy rodzimych bohaterów.

Te ostatnie liczby uzmysławiają dobitnie, że skala działania sektora non profit w Polsce jest naprawdę niewielka, z finansowego punktu widzenia wręcz symboliczna, wobec czego nie ma w tym niczego dziwnego, że nie przyciąga on większej uwagi, przynajmniej ze strony ekonomistów. Publikację (zbiorową) poświęcił mu w ostatnich latach jedynie Jerzy Hausner, tytułując ją zresztą: *Ekonomia społeczna a rozwój* (Hausner (red.), 2008). Zdecydowanie więcej uwagi poświęcają mu socjologowie, traktując organizacje tego sektora jako budulec społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Opierając się zatem głównie na socjologicznej literaturze, postaram się dokonać pewnych uogólnień na temat możliwości i barier rozwoju sektora non profit w Polsce.

O ile w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. badania skupiają się na rejestrowaniu stanu trzeciego sektora, liczbie organizacji, ich rozmieszczeniu terytorialnym, zasobności finansowej i innych cechach strukturalnych, o tyle dziesięć lat wcześniej badacze interesowali się okolicznościami powstania i dynamiką wzrostu sektora. Panuje ogólna zgoda, że znaczniejsza liczba organizacji pozarządowych pojawiła się w Polsce w pierwszych latach po roku 1989 i po kilku latach rozwoju zaczęły one zanikać (Leś, Nałęcz, 2002; Siciński, 2002). Wskazuje się na dwie okoliczności tego przebiegu zdarzeń: uwolnienie Polski z ograniczeń narzuconych przez zasady polityczno-gospodarcze państwa socjalistycznego oraz kryzys towarzyszący pierwszym latom transformacji ustrojowej. Polska przez blisko 50 lat pozostawała w systemie społecznym (i gospodarczym), w którym niewyobrażalne były jakiegokolwiek spontaniczne organizacje niezależne od władzy państwowej. Wprowadzenie systemu demokratycznego, połączone z demonstrowaniem wzorców współżycia społecznego w krajach o zaawansowanej demokracji, zaowocowało pojawieniem się organizacji niezależnych od władzy państwowej, które jednak po kilku latach zaczęły ulegać erozji i się rozpadać. W ten sposób Polska „powróciła do utrwalonych nawyków” (Wygnański, 2008) pod względem stosunku do organizacji trzeciego sektora w pobliże ścieżki, na której się znajdowała w czasach komunistycznych.

⁸ Przytoczone dane, charakteryzujące strukturę organizacji non profit w Polsce, uzyskane zostały na podstawie badań ankietowych próby, przeprowadzanych systematycznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Ten pobieżny opis sytuacji w Polsce można rozszerzyć na inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. W cytowanych już tutaj danych na temat zatrudnienia w trzecim sektorze w różnych krajach na przełomie stuleci znajdujemy, z jednej strony, informację, że w Holandii, Belgii, USA, Wielkiej Brytanii, Norwegii i Szwecji w trzecim sektorze jest zaangażowane odpowiednio: 14,4%, 10,9%, 9,8%, 8,5%, 7,2% i 7,1% aktywnej ekonomicznie części społeczeństwa, natomiast w krajach takich jak: Czechy, Węgry, Słowacja, Polska i Rumunia w sektorze trzecim pracuje odpowiednio 2,0%, 1,1%, 0,8%, 0,8% i 0,8% aktywnej ekonomicznie części społeczeństwa (Anheier, Salamon, 2006, s. 96). W różnicy skali, jaka dzieli te dwa szeregi liczb, widać wyraźnie spuściznę 50 lat rządów totalitarnych w Europie Środkowej i Wschodniej.

Jako drugą okoliczność „wybuchu” trzeciego sektora w Polsce wskazywane są cięcia budżetowe i wynikające z tego niedoinwestowanie sektora publicznego w zakresie świadczenia usług społecznych oraz „przerzucenie na społeczeństwo ciężaru finansowania wielu usług społecznych”, które zaczęło te usługi organizować tworząc organizacje pozarządowe (Iwankiewicz-Rak, 2002). Ta diagnoza, potwierdzana w kwestii „przerzucania na społeczeństwo” w badaniach społecznych, współgra z rozczulająco-naiwną opinią wyrażoną w trybie postulatycznym wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej przez Pestoffa (1995), który w pracy, napisanej w zespole złożonym z badaczy z 11 krajów przechodzących okres transformacji w Europie, widział w rozwoju sektora trzeciego rozwiązanie w dostarczeniu wielu usług społecznych i dokonywaniu niezbędnej redystrybucji dochodów.

Zarówna teza o okresowym zapotrzebowaniu na sektor trzeci w Polsce w pierwszym okresie transformacji, jak i postulat, żeby organizacje tego sektora zastąpiły niewydolny i ubogi sektor finansów publicznych w dostarczaniu wielu usług społecznych, nie liczy się, jak się wydaje, z realiami procesów społecznych. Natomiast jest chyba sporo racji w pośrednio wypowiedzianej opinii o trudnej drodze rozwojowej trzeciego sektora (w Polsce) ze względu na *path dependence*. Świadczy o tym nie tylko szybkie osłabnięcie początkowej euforii rozwojowej, ale i charakter wskazywanych barier jego rozwoju.

Rozpatrywane przez socjologów przeszkody i bariery rozwoju organizacji trzeciego sektora dotyczą głównie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Najczęściej wymieniane są trzy takie bariery. Pierwszą jest brak zrozumienia, opieki i politycznej woli wsparcia ze strony elit władzy (Gliński, 2002). Ta bariera rozciąga się na inne aspekty działalności organizacji non profit i na całość społeczeństwa, a jej przejawem jest mieszanie w publicystyce i dyskusjach prywatnych idei i możliwości działania organizacji trzeciego i pierwszego sektora życia społeczno-gospodarczego. Mówiąc po prostu, powszechne jest mylenie organizacji publicznych i prywatnych organizacji non profit.

Drugą wymienianą barierą jest brak chęci dawania i organizacyjnego angażowania się ludzi w działalność pozarządową, a także wynikające z tego ubóstwo finansowe pozarządowych organizacji. O tym, że jest to również bariera rozwoju produkcyjnych i dystrybucyjnych organizacji non profit w Polsce, mogą świadczyć liczne przykłady wskazujące na menedżerską mizериę i amatorszczyznę tych orga-

nizacji, a także przykłady „prywatnego zawłaszczania korzyści i postawa pogardy dla podejmowania pracy dla innych” (Siciński, 2002). Jest też ciekawe, że pojęcia takie jak filantropia, dobroczynność zniknęły ze współczesnego języka polskiego i występują tylko na stronicach powieści B. Prusa, gdy autor relacjonuje życiowe przygody panny Łęckiej.

Jako inną barierę rozwoju trzeciego sektora w Polsce wymienia się brak odpowiednich unormowań prawnych. Wydaje się, że w odniesieniu do gospodarczych organizacji non profit bardziej widoczna jest bariera polegająca na braku świadomości w kręgach bliskich politykom i aparatowi administracyjnemu, że w ogóle w gospodarce rynkowej mogą istnieć i działać w sposób systematyczny i trwały takie byty jak organizacje non profit, która to sytuacja wynika z poniekąd neofickiego przekonania, że gospodarka rynkowa musi oznaczać „wilczy kapitalizm” i w sposób naturalny – morderczą konkurencję między podmiotami walczącymi bezwzględnie o zysk. Organizacje non profit wymagają też starannie przemyślanych i stabilnych unormowań w zakresie ulg i zwolnień podatkowych zachęcających ludzi do dzielenia się dochodami i majątkami.

Można dyskutować, czy rzeczywistą barierą rozwoju organizacji pozarządowych jest konkurencja o kadry i idee ze strony biznesu prywatnego i sektora publicznego. Organizacje pozarządowe (wszystkie) mogą powstawać, rozwijać się i systematycznie działać jedynie w takich obszarach i wtedy, gdy niedwuznacznie wykażą swoją wyższość wobec alternatywnych form organizacyjnych. Również ludzi nikt nie przypisze do organizacji pozarządowych, tak samo jak nikt nie przypisze kogoś wbrew jego woli do aktywności w ramach sektora pierwszego i drugiego, i przepływ ludzi, ale również idei między organizacjami różnych sektorów wydaje się rzeczą normalną, a nie barierą czegokolwiek.

Jak przedstawia się stosunek wymienionych tu barier do dyskutowanej wcześniej jako hamulca rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce w końcu ostatniej dekady XX wieku *path dependence* (uzależnienia od przeszłości). Wydaje się, że o wszystkich z nich można powiedzieć, że są, z jednej strony, konkretnymi przejawami *path dependence*, ale są też generowane i utrwalane przez bieżący układ stosunków społecznych, i sprawiają, że praktyczna realizacja życia społeczno-gospodarczego w trójsektorowym układzie nie ukształtuje się w stosunkowo krótkim czasie, ale musi wyrastać powoli, dostosowując się do logiki innych rozwiązań systemowych i uwarunkowań historycznych.

ZAKOŃCZENIE

Setki artykułów i książek poświęconych w światowej literaturze ekonomicznej i społecznej organizacjom trzeciego sektora wykazują, że sektor ten jest trwałym elementem współczesnego życia, a jego znaczenie będzie się raczej zwiększać niż kurczyć. To samo zjawisko występuje także w Polsce, pomimo dyskutowanych właśnie barier i hamulców, tak więc jest o czym pisać i co badać. Aby rozpoznać rzeczywiste warunki rozwoju tej formy aktywności społecznej, zbadania wymaga

przede wszystkim skłonność ludzi mieszkających w Polsce do dawania: jakie są ich motywy, na ile trwałe i pod jakimi warunkami są oni skłonni dzielić się swoimi dochodami, majątkiem i pracą. Drugie pytanie, oczekujące empirycznej odpowiedzi, dotyczy motywów i warunków skłaniających osoby o uzdolnieniach organizacyjnych i menedżerskich do angażowania się w sektorze trzecim, a nie w prywatnym biznesie, polityce lub administracji państwowej czy lokalnej.

W ekonomii pisze się o różnych procesach i zjawiskach przede wszystkim po to, aby je zrozumieć i wyjaśnić, dlaczego się zdarzają i dlaczego muszą się zdarzać. To wyjaśnianie jest teoretyzowaniem; i w opisie, i w analizie trzeciego sektora chodzi o wypracowanie teorii (ekonomiczno-społecznej) tego sektora. Wiele wątków przy próbach odpowiedzi na pytanie, dlaczego organizacje trzeciego sektora w ogóle istnieją, wskazuje, że takiej teorii kompletnej i jednolitej jeszcze nie ma. W artykule prezentuję pogląd, że czynnikiem wyjaśniającym istnienie takiej formy aktywności społecznej i gospodarczej jest niehomogeniczność ludzkich potrzeb (materialnych i duchowych), których nie można zaspokoić w społeczeństwie rozpatrywanym dotychczas jako układ złożony z dwóch składników: organizacje tworzące sektor drugi (rynkowy) i organizacje tworzące sektor pierwszy szeroko pojmowanego państwa. Być może, badania sektora trzeciego nie tylko pozwolą wyjaśnić, co organizacje tego sektora robią, ale też pokażą istotę działania demokratycznego społeczeństwa.

LITERATURA

- Anheier H.L., Salamon L.M. (2006), *The Non Profit Sector in Comparative Perspective*, w: Powell W., Steinberg R. (eds), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, wyd. II, Yale University Press, New Haven.
- Dąbrowska J. (2008), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Gliński P. (2002), *Podstawowe słabości i niektóre sukcesy trzeciego sektora*, w: Gliński P. i inni (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.) (2002), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gumkowska M., Herbst J. (2008), *Organizacje pozarządowe*, w: Dąbrowska J. (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- GUS (2007), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polski 2007*, Warszawa.
- GUS (2008), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polski 2008*, Warszawa.
- GUS (2009), *Mały rocznik statystyczny Polski 2009*, Warszawa.
- Hansmann H.B. (1980), *The Role of Non Profit Enterprise*, "The Yale Law Journal", Vol. 89, April, s. 835–901.
- Hansmann H.B. (1987), *Economic Theories of Non Profit Organizations*, w: Powell W.W. (ed.), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, I wyd., Yale University Press, New Haven, s. 27–42.

- Hausner J. (red.) (2008), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE w Krakowie, Kraków.
- Iwankiewicz-Rak B. (2002), *Słabe państwo – silny trzeci sektor? Wybrane problemy rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych*, w: Gliški P. i inni (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 121–132.
- Leś E., Nałęcz S. (2002), *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non profit w Polsce. Wybrane wyniki badań międzynarodowych sektora non profit*, w: Gliški P. i inni (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 13–32.
- Pestoff V.A. (ed.) (1995), *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview*, Cracow Academy of Economics, Kraków.
- Powell W.W. (ed.) (1987), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, I wyd., Yale University Press, New Haven & London.
- Powell W., Steinberg R., (eds) (2006), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, II wyd., Yale University Press, New Haven & London.
- Siciński A. (2002), *Spadek dynamiki rozwoju trzeciego sektora*, w: Gliški P. i inni (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 241–244.
- Smith S.R., Grønbjerg K.A., (2006), *Scope and Theory of Government-Non Profit Relations*, w: Powell W., Steinberg R. (eds), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, II wyd., Yale University Press, New Haven, s. 219–242.
- Steinberg R. (2006), *Economic Theories of Non Profit Organizations*, w: Powell W., Steinberg R. (eds), *The Non Profit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, s. 117–139.
- Weisbrod B. (1977), *The Voluntary Non Profit Sector*, Lexington Books, Lexington.
- Wygnański J.J. (2008), *Ekonomizacja organizacji pozarządowych*, w: Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE w Krakowie, Kraków.
- Wygnański J.J. (2002), *Kryzys wzrostu sektora*, w: Gliški P. i inni (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873.
- www.ngo.pl;

STRESZCZENIE

W artykule podejmuję próbę wyjaśnienia, jakie są w gospodarce rynkowej rola i miejsce dla organizacji non profit, nazywanych zamiennie organizacjami trzeciego sektora lub organizacjami pozarządowymi. Opierając się na obserwacji życia społeczno-gospodarczego i lekturze opracowań na ten temat, dochodzę do wniosku, że istnieją trzy rodzaje organizacji trzeciego sektora lub pełnią one potrójną rolę. Role te nazywam produkcyjną, dystrybucyjną i reprezentacyjną.

Zasadniczym przedmiotem rozważań jest wykazanie – na podstawie opisu zadań, jakie w praktyce wykonują i w dyskusji z poglądami reprezentowanymi

w literaturze przedmiotu – że organizacje trzeciego sektora stanowią trwały składnik struktury gospodarczej kraju i realizują zadania, których nie mogą wykonać istniejące w społeczeństwie i gospodarce rynkowej organizacje działające dla zysku, organizacje finansów publicznych (ani rynek, ani państwo), partie polityczne i organizacje formalnej struktury społecznej. Stanowią zatem konieczny składnik struktury gospodarczej.

Na koniec podejmuję kwestię znaczenia organizacji trzeciego sektora w polskim społeczeństwie i gospodarce, będącego dotychczas przedmiotem uwagi socjologów, Dokonuję – z punktu widzenia ekonomisty – oceny umiarkowanej popularności tych organizacji w kraju z komunistycznym epizodem jego historii i nieoczywistych perspektyw ich rozwoju w najbliższej przyszłości.

Słowa kluczowe: organizacje trzeciego sektora, organizacje pozarządowe, organizacje non profit, niehomogeniczność potrzeb (popytu).

THE ROLE OF THE NON PROFIT SECTOR IN THE POLISH ECONOMY

ABSTRACT

The paper aims to explain the role of nonprofit (third sector or non-governmental) organizations in the economy. Based on relevant literature and socioeconomic life observation I find that there are three types of nonprofit organizations (NPOs henceforth) and they play a triple role – productive, distributive, and representative.

The analysis of NPOs' actual tasks and views represented in the literature lead to the conclusion that NPOs constitute a permanent component of the economic structure of the country, and that they realize tasks which cannot be accomplished by existing for-profit organizations, public finance organizations (neither the market nor the state), political parties, nor formal social structure organizations.

Lastly, the paper addresses the role of the third sector organizations in the Polish society and economy, hitherto studied only by sociologists. I evaluate, from the economist point of view, the moderate popularity of NPOs in a country with a communist episode in its history. I also point at uncertain prospects for their development in the nearest future.

Keywords: third sector organizations, non-governmental organizations, nonprofit organizations, heterogeneity of needs (demand)

JEL Classification: L31, L33