

20 lat trzeciego sektora w Polsce – doświadczenia i perspektywy

Organizacje pozarządowe stanowiące tzw. trzeci sektor to specyficzny typ podmiotów różny od występujących w życiu społeczno-gospodarczym nowoczesnego państwa demokratycznego: instytucji państwowych (I sektor) i organizacji gospodarczych nastawionych na zysk (II sektor). Rola organizacji III sektora nazywanych także – NGO's (ang. *non-governmental organizations*) oraz samej ekonomii społecznej znacznie wzrosła w Polsce po przemianach ustrojowych sięgających przełomu 1989–1990, choć *de facto* tradycja fundacji i stowarzyszeń w Polsce sięga jeszcze XVI w. Ekonomia społeczna „zaistniała” i zaczęła się rozwijać w swej „nowej” formie przede wszystkim w powiązaniu z procesem integracji europejskiej, czyli w ostatnich kilku latach. Uwarunkowany politycznie i ekonomicznie rozwój gospodarki społecznej postępuje co prawda powoli, ale dość wyraźnie. Zmiany te, zachodzą zarówno pod wpływem oddolnych inicjatyw podmiotów nowej gospodarki społecznej minionych kilkunastu lat, nierzadko wspomaganymi przez instytucje międzynarodowe, jak i wskutek pewnych przedsięwzięć legislacyjnych władz¹.

Momentem przełomowym dla istnienia i rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce był rok 1989. Przywrócono wówczas swobodę zrzeszania się, z której natychmiast zaczęto korzystać. Od początku lat dziewięćdziesiątych decentralizacji towarzyszyło ożywienie aktywności sektora obywatelskiego i zdecydowany wzrost inicjatyw „oddolnych” – inspirowanych przez samo społeczeństwo. Nadal rośnie liczba organizacji pozarządowych tj. stowarzyszeń, fundacji, organizacji kościelnych. Poszerza się także zakres ich działania, powiększa się liczba zatrudnionych osób i spektrum realizowanych zadań. Do końca 1994 r. w Polsce zarejestrowanych było łącznie 47 036 organizacji, jednak liczbę aktywnie działających podmiotów badacze szacowali wtedy na 20 tys. Według badań, przeprowadzonych 14 lat później – w pierwszym kwartale 2008 roku, zarejestrowanych było ponad 67 343 organizacji, jednak za realną liczbę uznano 40–50 tys.²

Pojęcie ekonomii społecznej jest bardzo szerokie. Aby je dobrze zrozumieć, warto opisać instytucje stanowiące „rdzeń” tego środowiska – tzw. przedsiębiorstwa społeczne. Najbardziej popularną i często stosowaną definicją jest definicja sformułowana przez pracowników europejskiej sieci badawczej EMES (European Research Network). Według niej, za przedsiębiorstwo społeczne uznaje się działalność o celach głównie społecznych, której zyski w założeniu są reinwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie w celu maksymalizacji zysku lub

¹ Por. B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, w: *Ekonomia społeczna 1/2007*, Kraków 2007, s. 15.

² Por. A. Soboń-Smyk, *20 lat III sektora w Polsce – kilka faktów z badań*, strona internetowa <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/459472.html>, portal organizacji pozarządowych, z dnia 29 czerwca 2009.

zwiększenia dochodu udziałowców czy też właścicieli³. Działanie ich, przynajmniej z założenia, nie jest nastawione na zysk i wolne jest od koneksji politycznych. Prawdą jest jednak, że niektóre z form organizacyjnych trzeciego sektora (np. fundacja czy trust) z założenia mają prowadzić działalność nastawioną na pomnażanie przekazanego im majątku. W tym sensie dążą one do uzyskania dochodu ze swej działalności, a więc prowadzą działalność gospodarczą. Jerzy Hausner słusznie zwraca uwagę na fakt, że *określanie ich mianem non-profit nie jest więc precyzyjne. W pewnym sensie dążą one do wypracowania zysku, ale nie jest on dzielony między właścicieli czy uczestników organizacji społecznej, lecz przeznaczany w całości na realizację celów statutowych. Sytuację tę lepiej oddaje inne angielskie określenie: not-for-profit (nie dla zysku)*⁴.

Wykluczenie społeczne, bieda i bezrobocie, to obok starzenia się społeczeństw dobrobytu – podstawowe problemy społeczne nie tylko Polski, ale też całej współczesnej Europy. Przyczyny trzech pierwszych bolączek są złożone i wielorakie. Należy jednak podkreślić, że jednym z uwarunkowań szeroko pojętego wykluczenia społecznego jest charakter współczesnej globalizującej się gospodarki, która zdaje się zatracać swą służebną w istocie misję⁵. Dlatego też, tak istotną rolę we współczesnej gospodarce i życiu społecznym odgrywają podmioty ekonomii społecznej charakteryzujące się wyraźną orientacją na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia; oddolny, obywatelski charakter inicjatywy; specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania; możliwie wspólnotowy charakter działania; ograniczona dystrybucja zysków⁶.

Cechą charakterystyczną ekonomii społecznej jest silne społeczne zakorzenienie wynikające z inicjatywy lokalnej. *Jeżeli ekonomia społeczna jest silnie społecznie zakorzeniona, bo wynika z lokalnej inicjatywy, to nieuchronnie jest ona pobudzana i kształtowana przez społeczne, kulturalne i religijne wartości wspólnot lokalnych*⁷. Co więcej; *najmocniejsze i najbardziej innowacyjne organizacje ekonomii społecznej formują się wówczas, gdy nie są one sztywno oddzielone od swego lokalnego otoczenia. Przeciwnie – są maksymalnie otwarte w relacjach ze swoimi użytkownikami i partnerami, niejako razem z nimi w organiczny sposób rozwijają się, ewoluują*⁸. Od gospodarki publicznej ekonomię społeczną odróżnia to, że jej podmioty nie są kontrolowane przez administrację publiczną, lecz przez obywateli i organizacje obywatelskie, oraz że zasadniczo nie oferują dóbr i usług publicznych, dostępnych dla wszystkich obywateli, lecz dobra i usługi, które bezpośrednio lub pośrednio przynoszą korzyści określonej grupie beneficjentów, którymi z zasady są osoby defaworyzowane. Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów i mechanizmy kontrolowania działalności⁹. Ze względu na tą właśnie specyfikę funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej należy podkreślić ich niezwykle istotną rolę w procesie zmniejszania obszaru wykluczenia społecznego. Inicjatywy kreowane przez organizacje typu NGO, mające na celu wzmocnienie spójności społecznej są w swej istocie naturalną odpowiedzią na potrzeby i braki społeczeństwa w wymiarze lokalnym i wspólnotowym, a beneficjenci podej-

³ Por. www.ekonomiaspoleczna.pl, z dnia 29 czerwca 2009.

⁴ J. Hauser, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, Kraków 2007, s. 12–13.

⁵ Por. T. Kazimierzczak, M. Rymśza, *Kapitał społeczny, ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 9.

⁶ Por. www.ekonomiaspoleczna.pl, z dnia 29 czerwca 2009.

⁷ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, w: *Ekonomia społeczna 1/2007*, Kraków 2007, s. 11.

⁸ Ibidem, s. 12.

⁹ Ibidem, s. 10.

mowanych inicjatyw stają się w tym wypadku aktywnymi podmiotami życia społecznego, co ma decydujące znaczenie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Konsekwencją wspomnianych przemian ustrojowych i przede wszystkim reformy administracyjnej, której dokonano w Polsce w 1999 roku, było zdecydowane przeniesienie ciężaru realizacji zadań publicznych z władz centralnych na jednostki samorządu terytorialnego. Reforma administracyjna wprowadzająca 3-stopniową strukturę podziału terytorialnego miała na celu budowę samorządności, usprawnienie działań władz w terenie i przybliżenie ich do obywatela. Zmniejszono liczbę województw z 49 do 16. Większość miast, które straciły prawa miast wojewódzkich, weszły do grupy powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatu. Efektem zmian było zmniejszenie roli wojewody na rzecz marszałka województwa i samorządu wojewódzkiego. Część obiektów dotąd będąca w gestii wojewody przeszła pod zarząd poszczególnych szczebli samorządowych. Wraz z ich przekazaniem, stopniowo przekazywano także narzędzia ich finansowania, w postaci: udziału w podatku dochodowym, udziału w podatku od osób prawnych, dotacji i subwencji. W wyniku przemian wzrosła rola organizacji społecznych, które stały się partnerem realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, tak na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym.

Współczesna polityka społeczna to polityka zdecentralizowana, gdzie społeczność lokalna staje się nie tylko beneficjentem rozwiązań, ale także ich inicjatorem i aktywnym kreatorem. *Potrzeba silnej społeczności staje się tym ważniejsza, im bardziej procesy globalne wpływają na nasze życie i im bardziej bezradne wobec nich okazuje się państwo narodowe*¹⁰. Należy podkreślić, że jednym z najistotniejszych wskaźników poziomu spójności społecznej jest siła i charakter więzi społecznych na poziomie lokalnym zbiorowości danego terytorium.

Aktem prawnym określającym współlistnienie trzeciego sektora oraz państwa jest uchwalona 24 kwietnia 2003 roku ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹, która stanowi kompleksową, ustrojową regulację działalności organizacji pozarządowych w sferze pożytku publicznego oraz zasad (pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności) i form (zlecanie zadań, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działań, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym) współpracy tych organizacji z organami administracji publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych¹². Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie otworzyła nowy etap relacji i współdziałania pomiędzy samorządami i sektorem pozarządowym. *Działalność pożytku publicznego zdefiniowano w ustawie jako działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. W sposób jednoznaczny wskazano w ten sposób, iż realizacja tych zadań nie jest zastrzeżona dla podmiotów publicznych, ale może być również domeną trzeciego sektora. To właśnie samorząd terytorialny jako władza publiczna znajdująca się najbliżej obywateli, powinien z pełną odpowiedzialnością traktować filozofię myślenia o społecznej użyteczności działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i umożliwiać wdrażanie tej zasady w życie*¹³.

¹⁰ Ibidem, s. 11.

¹¹ Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r. O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

¹² Por. J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., s. 18.

¹³ M. Guć, *Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2004, s. 8.

Dopiero ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ostatecznie w sposób pełny i systemowy uregulowała kogo należy uznać za organizację pozarządową. Należy zaznaczyć jednak, że już wcześniej zainicjowano pewne działania legislacyjne związane z interesującym nas zagadnieniem. Przykładowo, pomocą przy rozstrzygnięciu kwestii jakie podmioty należy uznać za organizacje pozarządowe, może być rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 roku¹⁴. Wymienia się tam aż 26 rodzajów podmiotów niepublicznych, które należałoby uznać za organizacje pozarządowe. Są to: stowarzyszenia, związki stowarzyszeń, fundacje, kółka rolnicze, rolnicze zrzeszenia branżowe, związki rolników (kółek i organizacji rolniczych), związki rolniczych zrzeszeń branżowych, związki zawodowe rolników indywidualnych, cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, Związek Rzemiosła Polskiego, zrzeszenia handlu i usług, zrzeszenia transportu, ogólnokrajowe reprezentacje zrzeszeń handlu i usług, ogólnokrajowe reprezentacje zrzeszeń transportu, inne organizacje przedsiębiorców (co obejmuje organizacje, o których mowa w ustawie z dnia 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, izby gospodarcze, Krajową Izbę Gospodarczą, związki zawodowe oraz ich jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, ogólnokrajowe związki międzybranżowe, ogólnokrajowe zrzeszenia międzybranżowe, związki pracodawców, federacje i konfederacje związków pracodawców, stowarzyszenia kultury fizycznej, związki sportowe, polskie związki sportowe, stowarzyszenia kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym¹⁵.

Wyżej przytoczona ustawa określa także obszary współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Są to sfery pożytku publicznego, w których administracja publiczna zleca zadania organizacjom pozarządowym. Wśród zadań najczęściej zleczanych są projekty związane z: upowszechnianiem kultury fizycznej i sportu (41% jednostek samorządu terytorialnego zlecających realizację zadań publicznych udzieliło wsparcia organizacjom w tym obszarze); kulturą, sztuką, ochroną dóbr kultury i tradycji (19%); krajoznawstwem oraz wypoczynkiem dzieci i młodzieży (17%); ochroną i promocją zdrowia (16%); działaniem na rzecz osób niepełnosprawnych (15%); pomocą społeczną (15%); promocją i organizacją wolontariatu (2%); upowszechnianiem i ochroną wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich; działaniem wspomagającym rozwój demokracji (0,1%)¹⁶.

Jak widzimy na podstawie wyżej przytoczonych danych, niezwykle cenne współdziałanie sektora publicznego oraz organizacji pozarządowych dokonuje się przede wszystkim przy realizacji zadań związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej i sportu. Krzewienie idei kultury fizycznej i sportu nabiera szczególnego znaczenia w kontekście globalnej prawidłowości, gdzie dobrodziejstwa cywilizacji technicznej minimalizują aktywność fizyczną. Rekreacja fizyczna jako czynnik kompensujący niekorzystne zmiany rozwojowe i cywilizacyjne staje się coraz istotniejszym elementem życia społecznego. Oczekiwań tych nie spełnia jednak szkolne wychowanie fizyczne w obecnym kształcie¹⁷.

Przemiany ustrojowe, skutkowały zmianą w postrzeganiu silnie scentralizowanego, schierarchizowanego systemu edukacji, państwo przestało być „patronem edukacji”. Zmianie

¹⁴ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych Rejestrach. (Dz. U. 2000 r. Nr 117, poz.1237 z późn. zm.).

¹⁵ Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2007, s. 13–14.

¹⁶ Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, op. cit., s. 82–83.

¹⁷ Por. R. Przewęda, *Wychowanie fizyczne w Polsce*, Warszawa 1992, s. 59.

uległo także miejsce edukacji w życiu społecznym wsparte ideami pedagogiki humanistycznej XX wieku. Uwolnienie inicjatyw oddolnych zbiegło się z unaocznieniem niewydolności systemu edukacji, który nie jest w stanie zaspokoić potrzeb społeczeństwa. Coraz większą rolę w procesie edukacji sportowej zaczęły odgrywać organizacje pozarządowe o charakterze sportowo-edukacyjnym, takie jak; towarzystwa sportowe, uczniowskie kluby sportowe (UKS) czy parafialne kluby sportowe (PKS).

Wybitna aktywność organizacji pozarządowych we współpracy z sektorem publicznym w obszarze edukacji, sportu i działań na rzecz młodzieży nie jest przypadkowa. Potrzeba kreowania inicjatyw, których beneficjentem są dzieci i młodzież wynika jasno z diagnozy zawartej w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013. W tym strategicznym dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zwrócono uwagę na występujące w Polsce zjawisko tzw. juwenalizacji biedy – czyli nadreprezentowania dzieci wśród ludności biednej w stosunku do ich udziału wśród ogółu Polaków¹⁸. Z przeprowadzonych badań wynika, że [...] *44% ludności biednej ma mniej niż 19 lat, podczas gdy ta kategoria wiekowa stanowi mniej niż 24% ludności Polski. Równocześnie co druga osoba żyjąca poniżej minimum egzystencji nie ukończyła 19 lat*¹⁹. Bardzo istotnym elementem walki ze zjawiskiem wykluczenia społecznego wśród dzieci i młodzieży, które zdeterminowane jest biedą, alkoholizmem, uzależnieniem od pomocy społecznej, jest wsparcie młodych osób wychowywanych w rodzinach z problemami alkoholowymi lub innymi patologiami.

Według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) około 1 mln dzieci wychowuje się w rodzinach nadużywających alkoholu. W 2005 r. w ramach pomocy społecznej wsparciem objęto blisko 395 tys. dzieci i młodzieży zagrożonych niedostosowaniem społecznym, w tym wśród młodzieży mieszkającej na wsi 111,5 tys. W zajęciach organizowanych w placówkach wsparcia dziennego uczestniczyło 133,2 tys. dzieci, a innymi formami wsparcia objęto 261,5 tys.²⁰ W kontekście wyżej przytoczonych danych widzimy jak istotną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe działające na rzecz dzieci i młodzieży. Warto także zaznaczyć, że to właśnie sport jest tą dziedziną, w której eksperci upatrują największą szansę w walce ze zjawiskiem wykluczenia społecznego wśród ludzi młodych.

Organizacje pozarządowe, w ciągu minionych 20 lat, stały się cennym partnerem dla jednostek samorządu terytorialnego w realizacji różnego rodzaju zadań publicznych, stanowiąc tym samym niezwykle istotny element polityki społecznej. Współistnienie i wzajemne uzupełnianie się sektora państwowego oraz organizacji pozarządowych określa zasada subsydiarności (pomocniczości państwa). Termin subsydiarność wywodzi się z łacińskiego słowa *subsidium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. Zasada subsydiarności mówi, że władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Tam, gdzie ingerencja nie jest konieczna, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom, wolnemu rynkowi. W sytuacji wymagającej interwencji, winno natomiast rozwiązywać problem na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc raczej w gminach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum. Zasadę pomocniczości streszczają zdania: *tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe*²¹.

¹⁸ Ibidem, s. 43.

¹⁹ Ibidem, s. 43.

²⁰ Por. ibidem, s. 43.

²¹ Por. H. Bajorek-Ziaja, *Dotacje w ramach Rozwoju Zasobów Ludzkich*, Warszawa 2005, s. 10–30.

Funkcjonowanie organizacji społecznych jest przejawem wolności obywatelskiej i samoorganizacji społeczeństwa. Działanie organizacji trzeciego sektora pozwala zaspokajać ważne potrzeby społeczne takie jak potrzeba spontanicznego zrzeszania się, społecznych inicjatyw oraz autonomii organizacyjnej. Funkcjonowanie organizacji społecznych ma także pozytywny wpływ na działanie organizacji publicznych i prywatnych. Istnienie rozwiniętego trzeciego sektora świadczy o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, w którym relacje pomiędzy podmiotami oparte są na zasadzie współpracy i solidarności minimalizując tym samym znaczenie struktur hierarchicznych, podporządkowania oraz dominacji. Były prezydent Rumunii Emil Constantinescu podkreśla: *aktywne społeczeństwo obywatelskie tworzy silny trzeci sektor, będący bodźcem dla stabilizacji społecznej, pluralizmu, zaufania społecznego i szacunku dla obowiązującego prawa. W wyniku tego powstaje silniejsze i zdrowsze państwo demokratyczne*²². *Organizacje trzeciego sektora nie powinny być traktowane jako substytut państwa i administracji publicznej. Przeciwnie – praktyka dowodzi, że ich rola wzrasta, gdy rozwija się ich partnerstwo z organizacjami sektora publicznego. Takie partnerstwo przynosi w wielu krajach wymierne efekty, szczególnie na najniższym poziomie organizacji terytorialnej państwa, stymulując rozwój społeczności lokalnych*²³.

J. Hausner wymienia następujące bardzo ważne funkcje organizacji społecznych: zaspokajanie potrzeb społecznych, których nie mogą zaspokoić ani państwo ani rynek, przeciwdziałanie społecznej marginalizacji i wykluczeniu, obniżanie kosztów świadczenia niektórych usług społecznych, mobilizowanie inicjatywy jednostek i grup, powiększanie kapitału społecznego, pobudzanie dyskursu społecznego i innowacyjności na wszystkich poziomach struktury społecznej, socjalizacja obywatelska, społeczna kontrola funkcjonowania państwa i biznesu, krytyka i blokowanie działań o znaczących negatywnych efektach zewnętrznych, ułatwianie zmian instytucjonalnych²⁴. Podmioty ekonomiczne społecznej spełniają także wiele innych funkcji prorozwojowych w tym; tworzą materialną bazę dla organizacji obywatelskich, wzmacniają kapitał społeczny, sprzyjają urzeczywistnieniu idei obywatelskości, sprzyjają reformom sektora usług publicznych.

Organizacje pozarządowe pełniące rolę partnera administracji publicznej dysponują wielkim potencjałem aktywności w działaniach na rzecz społeczeństwa. Rola organizacji pozarządowych nie ogranicza się tylko do aktywnego obejmowania działaniami różnych grup społecznych, ale wiąże się także z [...] *wnoszeniem do realizacji usług społecznych specyficznej wartości dodanej, jaką są kompetencje – indywidualizacja działań wobec klientów, dopasowanie narzędzi do konkretnych grup i ich potrzeb, wysoka jakość usług, monitorowanie sytuacji beneficjentów w dłuższym horyzoncie czasowym, usamodzielnianie beneficjentów – tak, by sami sobie zaczęli dawać radę z problemami społecznymi oraz wyzwaniem rynku pracy*²⁵. Organizacje trzeciego sektora przyciągają osoby ambitne, wykształcone, wykazujące dużą aktywność oraz budzące zaufanie społeczne. Działanie ich bowiem przynajmniej z założenia nie jest nastawione na zysk i wolne jest od koneksji politycznych.

Stworzenie prawnych podstaw współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi dało podstawy rozwoju oraz instytucjonalizacji dialogu obywatelskie-

²² E. Constantinescu, *Trzeci sektor: co to jest? Jakie jest jego znaczenie?*, w: *Trzeci sektor: poradnik dla tych co decydują*, Salzburg 1997, s. 7.

²³ J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., s. 14.

²⁴ Ibidem, s. 11.

²⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, op. cit., s. 81.

go. *Obok tradycyjnie rozumianego dialogu społecznego z udziałem partnerów społecznych – organizacji pracodawców oraz związków zawodowych – funkcjonuje również dialog obywatelski pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. Sektor pozarządowy uczestniczy, jako reprezentant lub rzecznik grup społecznych, w rozpoznawaniu potrzeb i kreowaniu polityk publicznych, a także w recenzowaniu działalności administracji publicznej*²⁶.

Niewątpliwie mocną stroną systemu jest istnienie unormowań prawnych regulujących zasady współpracy między administracją a organizacjami pozarządowymi, jednakże należy zauważyć, iż organizacje dysponują często znacznie mniejszym potencjałem pozwalającym na skuteczne wypełnienie przypisanych im zadań. Wnioski z analizy, która została przeprowadzona na potrzeby określenia głównych założeń NSRO 2007–2013, zwracają uwagę na problem niewielkiego potencjału organizacyjno-kadrowego organizacji pozarządowych oraz na ograniczenia w dostępie do środków finansowych przeznaczanych na działalność szkoleniową. Z badań przeprowadzonych w 2006 r. przez Klon/Jawor wynika, że jedynie 38% organizacji w ostatnim roku uczestniczyło w szkoleniach (związanych z ogólnymi aspektami funkcjonowania organizacji lub ze specyficzną dziedziną, w której działa). To o 11 punktów procentowych mniej niż 2 lata temu. W większości wypadków (w 65% organizacji, które brały udział w jakichś szkoleniach) ich liczba w ostatnim roku nie przekroczyła trzech. Dziesięć lub więcej szkoleń przeszło tylko 5% spośród organizacji deklarujących jakąś formę doskonalenia w ostatnim roku. Zwrócono także uwagę na fakt, że nadal najbardziej poszukiwane są szkolenia z pozyskiwania funduszy (taką potrzebę zgłasza 56,6% organizacji). Na drugim miejscu skali potrzeb szkoleniowych znalazły się szkolenia w dziedzinach specyficznych dla organizacji (powiązanych z konkretną tematyką działań danej organizacji)²⁷. Wynik ten pokazuje największe bolączki, z którymi borykają się podmioty trzeciego sektora, wskazuje równocześnie konieczność podjęcia pewnych jasno określonych środków zaradczych.

Mimo, iż organizacje pozarządowe przejęły realizację usług w poszczególnych dziedzinach, ich potencjał w tym zakresie jak widzimy nie jest wykorzystywany w optymalnym stopniu. Największą słabością organizacji pozarządowych w Polsce jest ich niski poziom profesjonalizacji. Partnerstwo na rzecz realizacji działań w zakresie pożytku publicznego w dalszym ciągu potrzebuje wsparcia rozwoju i usprawnienia procedur realizacji inicjatyw.

Organizacje pozarządowe zarówno w Polsce, jak i na świecie odgrywają coraz bardziej znaczącą rolę nie tylko w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego państw demokratycznych czy też w procesie realizacji zadań publicznych, ale także w rozwoju gospodarki. Z początkiem lat 90. w USA liczba osób świadczących dobrowolną i nieodpłatną pracę w organizacjach społecznych w wymiarze co najmniej 4 godzin tygodniowo wynosiła prawie 100 mln, czyli ok. 50% dorosłej ludności. Odpowiadało to liczbie ok. 3 mln etatów. Gdyby te organizacje miały zatrudnić taką liczbę pracowników, musiałyby wydatkować ponad 50 mld USD rocznie. Trzeci sektor obejmował wówczas w Stanach Zjednoczonych 51% wszystkich szpitali i 56% wszystkich łóżek szpitalnych, a także 49% szkół wyższych²⁸. Aktualnie sektor ekonomii społecznej obejmuje ok. 8% podmiotów europejskich (przedsiębiorstw i organizacji wytwarzających 10% PKB) oraz 10% całkowitego zatrudnienia. Ekonomia społeczna to bar-

²⁶ Ibidem, s. 81.

²⁷ Por. ibidem, s. 80–82.

²⁸ J. Hauser, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., s. 5.

dzo ważny sektor gospodarki także poza Europą w Japonii, Stanach Zjednoczonych czy krajach Ameryki Łacińskiej²⁹.

Bardzo wiele faktów przemawia za tym, iż istnieje wiele związków pomiędzy sferą obywatelską i silną gospodarką narodową. J. Hauser, opierając się na analizie pracy *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*³⁰, R. Putnama podkreśla: *Samooorganizacja i obywatelskie zaangażowanie kształtują tworzenie kapitału społecznego, który pobudza rozwój polityczny i gospodarczy. Fundamentalna praca R. Putnama wskazuje na ogromne znaczenie trzeciego sektora dla polityki i gospodarki*³¹. Organizacje trzeciego sektora są konkurencyjne dla sektora państwowego i prywatnego, dzięki czemu wzrasta wydajność i zmniejszają się koszty w całej gospodarce. Charakterystykę ich funkcji i miejsca we współczesnych systemach demokratycznych z punktu widzenia ekonomii, socjologii oraz politologii przedstawiła S. Galinowska³². Wyżej wspomniana autorka analizując aspekt ekonomiczny funkcjonowania organizacji społecznych sytuujących się między państwem a rynkiem podkreśla, że rynek nie jest w stanie zaspokoić potrzeb słabszych konsumentów, a państwo słabszych wyborców. Co więcej, rynek nie wytwarza dóbr publicznych, a państwo wytwarza je często niezgodnie z preferencjami i (lub) nieefektywnie. Z punktu widzenia socjologii, tworzenie organizacji pozarządowych jest przejawem działania społeczeństwa obywatelskiego, które sytuuje się między jednostką nastawioną na cele indywidualne a państwem, a podstawą tworzenia organizacji typu NGO's jest istnienie wolności i swobód obywatelskich. W ujęciu pod kątem nauk politologicznych podkreśla się z kolei funkcje organizacji pozarządowych jako kontrolera działalności politycznej³³.

W Polsce debata publiczna nad kształtem i kierunkiem rozwoju ekonomii społecznej rozgorzała na dobre dopiero po wstąpieniu Polski w strukturę Unii Europejskiej, co wiązało się z transferem idei, regulacji, programów i środków finansowych. Należy w tym kontekście niestety podkreślić, że rozwiązania instytucjonalne nowego ustroju, wypracowane po 1989 roku, nie tylko ignorowały początkowo zagadnienie ekonomii społecznej, ale wręcz utrudniały jej kształtowanie. Olbrzymią rolę w budowie i rozwoju potencjału ekonomii społecznej w Polsce odegrały właśnie podmioty trzeciego sektora. Te organizacje jako pierwsze dostrzegły potrzebę rozwoju ekonomii społecznej i przez kilka lat po transformacji ustrojowej bezskutecznie przekonywały na jej rzecz, i to one wydają się być najbardziej predestynowane do jej podźwignięcia. Nie jest to jednak możliwe bez wsparcia samorządów lokalnych³⁴.

Zrozumienie istoty ekonomii społecznej, a przede wszystkim dostrzeżenie szansy rozwoju państwa w oparciu o jej zasady, wymagało zmiany sposobu definiowania istoty państwa i społeczeństwa, ich roli, a także korelacji wzajemnych celów i potrzeb. Po transformacji ustrojowej dostrzeżono przemożną rolę podmiotów ekonomii społecznej przede wszystkim w dziedzinach, w których scentralizowana polityka państwa była zupełnie nieefektywna i to

²⁹ Por. B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, op. cit., s. 17.

³⁰ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków 1995.

³¹ J. Hauser, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., s. 10.

³² Por. S. Galinowska, D. Głogosz (red.), *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, w: *Pozarządowe instytucje społeczne, Między państwem a społeczeństwem*, Warszawa 1999.

³³ Por. ibidem.

³⁴ J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., s. 11.

nie tylko z powodu ograniczeń finansowych, ale także nieudolności centralnego mechanizmu decyzyjnego.

Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną stanowi obecnie istotny element obowiązującego porządku konstytucyjnego RP³⁵. W ustawie zasadniczej zapisano zasadę dialogu społecznego oraz zasadę pomocniczości. Kwestia ekonomii społecznej formalnie natomiast, została uwzględniona dopiero w projekcie *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2015* przyjętym przez rząd SLD–UP jesienią 2005 roku oraz w przyjętej przez rząd PiS–Samoobrona–LPR w miejsce *NPR – Strategii Rozwoju Kraju*. Szerzej problematyka ekonomii społecznej znalazła swe miejsce przede wszystkim w projekcie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (listopad 2006), a najistotniejszym obszarem wsparcia jest tutaj integracja społeczna.

Pomimo dokonujących się zmian w sposobie postrzegania i rozumienia roli ekonomii społecznej w Polsce nie brak jednak wyraźnych głosów krytyki. Według W. Toczyskiego czy B. Szopy państwo polskie nie wypracowało dotąd polityki rozwoju ekonomii społecznej³⁶. W dokumentach programowania strategicznego kwestia ekonomii społecznej jest przedstawiona w sposób [...] *niejasny, niekonsekwentny, nieprecyzyjny i niespójny*. *W projektowaniu na lata 2007–2013 nastąpił wręcz regres w tym zakresie w stosunku do dokumentów opracowanych wcześniej*. *Podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacje pozarządowe, włączane są w rolę instytucji tworzących jedynie nowe miejsca pracy, z pominięciem idei wzmocnienia rozwoju lokalnego i „obywatelniania” społeczeństwa. A to właśnie od zdolności państwa do programowania, kreowania, nadzoru, finansowania, jak też prezentowania własnej oferty instytucjonalnej sektora publicznego wobec sektora prywatnego zależy jej przyszłość w Polsce*³⁷. Zawężanie sfery funkcjonowania ekonomii społecznej do roli podmiotów tworzących jedynie nowe miejsca pracy jest nieuzasadnionym i błędnym podejściem, nastawionym w dużej mierze na uzyskanie szybkich i wymiernych efektów podejmowanych działań. Tymczasem, niezwykle bogate i złożone procesy społeczne wymagają przede wszystkim wsparcia oddziaływań długofalowych inicjowanych naturalnie w sposób oddolny i często jedynie pośrednio powiązanych z bezpośrednim zyskiem ekonomicznym (np. w postaci ilości stworzonych nowych miejsc pracy). Rozwój lokalny, budowa społeczeństwa obywatelskiego czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu to zjawiska bardzo szerokie i wieloaspektowe. Wymagają one specyficznego podejścia, w praktyce czy legislacji mniejszej formalizacji podejmowanych działań, a większego wyczucia, swobody i elastyczności.

Obecne poszukiwania formuł współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym może świadczyć o tym, że zarówno władze lokalne, jak i organizacje trzeciego sektora dojrzały do konstruowania rzeczywistego partnerstwa³⁸. Jest to teza optymistyczna, zwłaszcza w perspektywie możliwości rozwoju sektora ekonomii społecznej w oparciu o środki finansowe, których źródłem są fundusze strukturalne Unii Europejskiej, gdzie olbrzymią rolę będzie odgrywać efektywna współpraca wyżej wspomnianych elementów współczesnego państwa. Wysokość środków finansowych funduszy unijnych, których

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 r.).

³⁶ Por. B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, w: *Ekonomia społeczna 1/2007*, Kraków 2007, s. 18; W. Toczyski, *Niezborności ekonomii społecznej? Rola i miejsce ekonomii społecznej w programie operacyjnym*, „Trzeci Sektor”, nr 9, Kraków 2007, s. 36–38.

³⁷ B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, w: *Ekonomia społeczna 1/2007*, op. cit., s. 18.

³⁸ Por. T. Kazimierzczak, M. Rymsha, *Kapitał Społeczny, Ekonomia Społeczna*, op. cit., s. 11.

beneficjentem mogą stać się organizacje pozarządowe dając olbrzymią szansę rozwoju podmiotów trzeciego sektora w kierunku ich profesjonalizacji. Szansę, której dotąd nie miały. Koniecznym jest jednak zdecydowane usprawnienie procesu pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych przez podmioty ekonomii społecznej.

Do 2004 roku o środki z przedakcesyjnych programów pomocowych ubiegało się zaledwie 14% organizacji pozarządowych, a główną przeszkodę stanowiła niewiedza oraz brak kompetencji związanej z zarządzaniem projektami. Od początku okresu programowania (2004) do lipca 2005 objęto umowami o dofinansowanie 281 projektów, których wartość stanowiła zaledwie 5,6% kwoty przeznaczonej na realizację działań, z których mogły korzystać organizacje pozarządowe³⁹. Choć wyżej zarysowana sytuacja w ostatnich latach uległa nieznacznej poprawie to należy stwierdzić, że organizacje trzeciego sektora są raczej marginalnym beneficjentem środków dostępnych w ramach funduszy Unii Europejskiej.

Środki finansowe dostępne dla Polski w drugim okresie programowania (2007–2013) z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wyniosły 67,3 mld euro, co sprawia, że Polska jest obecnie największym beneficjentem polityki spójności (przeznaczono dla nas łącznie 19,3% wszystkich zasobów finansowych tej polityki, podczas gdy Hiszpania otrzymała około 10,3 całej alokacji)⁴⁰. Zasoby są wykorzystywane w ramach wspólnotowej polityki spójności przez przedstawicieli wielu środowisk i podmiotów; w tym organizacje pozarządowe. Znaczna część przeznaczonych środków będzie wykorzystana przez samorządy lokalne i regionalne na realizację inicjatyw rozwojowych.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach należy zwrócić uwagę na fakt, iż realizowanie projektów dofinansowanych z funduszy europejskich przez organizacje trzeciego sektora przyczynia się w olbrzymim stopniu do postępowania profesjonalizacji tych podmiotów przede wszystkim w zakresie zarządzania instytucją, organizacji pracy, umiejętności ewaluacji realizowanych zadań oraz samooceny działalności. Podkreśla się także fakt, iż wdrażanie projektów dofinansowanych ze środków unijnych pod względem skutków ekonomicznych organizacji ma znaczenie neutralne, co obala mit o dokapitalizowaniu organizacji trzeciego sektora dzięki środkom z funduszy strukturalnych⁴¹. To raczej podnoszenie poziomu funkcjonalności danej organizacji jest tutaj zyskiem nadrzędnym. Wsparcie projektów na rzecz wzmocnienia potencjału trzeciego sektora przewiduje przede wszystkim Priorytet V – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warto nadmienić, że właśnie POKL obejmuje całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. Wszystkie przytoczone przez nas funkcje organizacji pozarządowych, mające decydujące znaczenie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i umacniania gospodarki narodowej, w chwili obecnej, są w Polsce dopiero w fazie kształtowania. A ich dynamiczny rozwój, jest ściśle związany ze skutecznym wykorzystaniem środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych Wspólnoty Europejskiej.

W Unii Europejskiej polityka społeczna przybiera coraz wyraźniej postać zestawu rozmaitych programów (polityk), których celem nadrzędnym jest podtrzymanie i wzmocnienie spójności społecznej. Podstawę tych programów stanowi tzw. aktywna polityka społeczna. *Realizowane w jej ramach programy mają charakter aktywizujący beneficjentów i są ukie-*

³⁹ Por. M. Adi-Kołaczek R. Borkowski, R. Lisowski, *W kierunku profesjonalizacji usług szkoleniowych. Wdrażanie funduszy strukturalnych skierowanych do organizacji pozarządowych i instytucji szkoleniowych na przykładzie ZPORA w Małopolsce, Małopolska w Europie*, Kraków 2006, s. 88–89.

⁴⁰ Por. M. Szczepański, *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, cz. I, Warszawa 2007, s. 49.

⁴¹ Por. ibidem, s. 100.

runkowane nie tyle na dostarczenie określonych dóbr i usług, co na podnoszenie poziomu uczestnictwa w życiu społecznym i w wymianie gospodarczej. Podstawowy obszar realizacji tych programów to sektor ekonomii społecznej. Jednakże nie jest to jeden wydzielony sektor sfery publicznej, ale raczej zbiór podtekstów rozwijanych w poszczególnych społecznościach lokalnych [...]”⁴². Zmniejszenie obszaru wykluczenia społecznego to drugi cel strategiczny POKL. W *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013* został z kolei podkreślony fakt, że jednym z najważniejszych aktorów działań na polu zwalczania wykluczenia społecznego są organizacje pozarządowe⁴³.

Podsumowując rozważania dotyczące roli i znaczenia trzeciego sektora we współczesnej gospodarce państw demokratycznych należy podkreślić, że jeżeli w danym społeczeństwie nie rozwija się trzeci sektor, nie będą w nim dobrze funkcjonować ani sektor publiczny, ani prywatny. Rozwój organizacji trzeciego sektora wymaga nie tylko swobód obywatelskich, w tym swobody zrzeszania się, ale także zinstytucjonalizowanego partnerstwa między tymi organizacjami i jednostkami administracji publicznej oraz sektora biznesu. Współdziałanie administracji publicznej i organizacji pozarządowych musi być oparte na jasnych zasadach i precyzyjnych regulacjach prawnych⁴⁴. *Istnienie trzeciego sektora nie jest synonimem trzeciej drogi. W nowoczesnym społeczeństwie potencjalnych dróg jest i musi być wiele. Wszystkie otwierają się poprzez działanie trzeciego sektora, który stanowi siłę napędową społecznych interakcji. Tworzy on, z jednej strony, różne możliwości rozwojowe, a z drugiej pozwala eliminować te, które spychają w kierunku społecznej anomii, politycznej dyktatury i gospodarczego etatyzmu*⁴⁵.

Summary

Year 1989 marked a breakthrough in the presence and development of non-governmental organizations (NGOs) in Poland. The freedom of association was restored, and the society immediately took advantage of this freedom. Since the early 1990s, decentralization has been coupled with a revived activity of the civic sector, and a clear increase in the number of ‘grass-root’ initiatives, stimulated by the society itself. The number of NGOs has kept growing, including the associations, foundations, and church organizations. The scope of their activity, the number of employees and the tasks they undertake have been expanding. In order to understand the essence of social economy, and primarily to notice the opportunity to develop the state on the basis of the principles of social economy, it was necessary to change the definition of the essence of the state and society, their role, and to correlate their mutual objectives and needs.

The administrative reform executed in Poland in 1999, resulted in moving the burden of public tasks from the central government to the units of territorial self-government. The administrative reform introduced three layers of territorial division in order to promote self-governance, facilitate the operation of local authorities, and bring them closer to citizens. Over the last twenty years, NGOs have become a valuable partner in territorial self-go-

⁴² T. Kazimierzczak, M. Rymśza, *Kapitał Społeczny, Ekonomia Społeczna*, op. cit., s. 10.

⁴³ Por. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, op. cit., s. 48.

⁴⁴ Por. J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 714, op. cit., 19.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 19.

vernment by performing various kinds of public tasks and thus becoming an exceptionally significant element of social policy.

The principles regulating the co-existence of the third sector and the state are laid down in the act of law of April 24, 2003 on public benefit and volunteer work, which provides a comprehensive regulation of the activity of NGOs in the realm of public life, the principles (subsidiarity, sovereignty of parties, partnership, efficiency, fair competition, and transparency), and the form of cooperation between such organizations and the organs of public administration with respect to the performance of public tasks. It should be emphasized, however, that while NGOs have taken over services rendered in some areas, their potential has not been fully utilized.

The functioning of social organizations manifests civic freedom and society's self-organization. The activities of the third sector organizations allow the fulfillment of important social needs, such as the need for spontaneous association, social initiative and organizational autonomy. The functioning of social organizations has an advantageous influence on the activity of public and private organizations. The NGOs in Poland and abroad play an increasingly significant role, both in the development of civic society of democratic states, and also in the process of performing public tasks and the development of economies.

At present, forms of cooperation between NGOs and the territorial self-government are being sought. This may indicate that both local authorities and the third sector organizations have reached a point where they are ready to form a real partnership. This is an optimistic statement, especially given the opportunity to develop the sector of social economy using the financial means of the EU structural funds. Along with the ageing of affluent societies, social exclusion, poverty and unemployment are the fundamental social problems for Poland and the whole of modern Europe. The subjects of the third sector of an economy can play a key role in solving these problems.