

Bartłomiej H. Toszek

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Humanistyczny
Instytut Politologii i Europeistyki

Uwarunkowania dynamiki rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce

Abstract: Non-Governmental Organizations' development dynamics circumstances in Poland

Deep differences between Polish foundations and associations based on assets and financial sources possession as well as organisation of work have no greater influence on the Third Sector development dynamics. The most important factors amongst those having an impact on social activity processes are state authorities' determination in creating legal rules stimulating undertaking and running NGO's activity and skills of appropriate managing of NGO's by executive and supervisory officers. Despite of relevant legal and administrative solutions have been implemented making welcomed results, but choice and using of organisational skills have been not proper yet. However the next few years seems to be the period of NGO's activity gradual improvement which helps to eliminate undesirable effects.

Key words: civil society, social activity, voluntary sector, non-governmental organizations

Stosownie do art. 3 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych¹ oraz niedziałające

¹ W myśl art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą organy władzy publicznej (w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały), jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, a także inne państwowe lub

w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które na mocy odrębnej ustawy posiadają zdolność prawną (w tym fundacje i stowarzyszenia), z wyłączeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji tworzonych przez partie polityczne². Sytuując się poza sektorami aparatu administracji publicznej oraz podmiotów prowadzących działalność komercyjną, organizacje pozarządowe pozostają specyficznymi formami aktywizacji wspólnot społecznych, które *ipso iure* nie dążą do uzyskania wpływu na procesy decyzyjne zachodzące w organach administracji rządowej lub samorządowej poprzez przejęcie władzy (co jednak nie wyklucza możliwości podejmowania współpracy z tymi organami) oraz nie są ukierunkowane na osiąganie celów komercyjnych (a ewentualne dochody przeznaczają wyłącznie na cele statutowe). Taka formuła powoduje, że organizacje te postrzegane są jako podmioty zajmujące się urzeczywistnianiem potrzeb społecznych na tych płaszczyznach, na których oba sektory (tj. publiczny i prywatny) nie chcą lub nie mogą sprostać wyznaczonym oczekiwaniom, a jednocześnie stanowią mechanizmy realizacji interesów wielu grup społecznych (będąc alternatywnym wariantem wobec instytucji sektora publicznego)³.

O istotnym znaczeniu organizacji pozarządowych decyduje zatem ich jednoczesne uczestnictwo w stymulowanych ogólnie procesach zapewniania komplementarności działaniom służącym zaspokajaniu potrzeb społecznych we wszystkich sferach życia oraz instytucjonalizacja oddolnej aktywności ukierunkowanej na realizację wizji społeczeństwa obywatelskiego określonej w treści ustawy zasadniczej⁴. Należyte wypełnianie tej doniosłej roli pozostaje uzależnione od licznych czynników wewnętrznych (zwłaszcza zasobów materialnych lub umiejętności pozyskiwania środków finansowych oraz zdolności organizacyjnych zrzeszonych członków) i zewnętrznych (w szczególności otoczenia prawnego na etapie tworzenia organizacji oraz podejmowania przez nią określonego rodzaju działalności). Odzwierciedleniem ich właściwego doboru i umiejętnego wykorzystania przez poszczególne organizacje pozarządowe jest dynamika rozwoju oraz efektywność działania całego „sektora trzeciego”.

samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego) za: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.), art. 9.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.), art. 3 ust. 2 i 4.

³ *Administracja publiczna*. Red. J. Boć. Łódź 2004, s. 193.

⁴ Zob. szerzej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 11 i 12.

Według badań przeprowadzonych w drugiej połowie 2012 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor⁵ spośród zarejestrowanych około 11 tys. fundacji i około 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc ochotniczych straży pożarnych) aktywność formalną i faktyczną wykazuje odpowiednio 87% i 53% organizacji pozarządowych. Najwięcej (aż 14 tys.) posiada siedzibę na terenie województwa mazowieckiego, natomiast ich liczba w pozostałych regionach waha się od 2 tys. (w województwie opolskim) do 8 tys. (w województwie śląskim)⁶.

Tabela 1

Liczba organizacji pozarządowych w województwach

Województwo	Liczba organizacji pozarządowych	Województwo	Liczba organizacji pozarządowych
dolnośląskie	7 000	podkarpackie	4 500
kujawsko-pomorskie	4 000	podlaskie	2 000
lubelskie	4 000	pomorskie	5 500
lubuskie	2 500	śląskie	8 000
łódzkie	5 000	świętokrzyskie	2 000
małopolskie	7 500	warmińsko-mazurskie	3 500
mazowieckie	14 000	wielkopolskie	7 500
opolskie	2 000	zachodniopomorskie	4 000

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013, s. 3.

Analiza aktywności organizacji pozarządowych w ujęciu geograficznym wskazuje na zasadniczą różnicę między fundacjami prowadzącymi działalność przede wszystkim w skali całego kraju (45%) a stowarzyszeniami skupiającymi się na realizacji zadań obejmujących swoim zasięgiem struktury lokalne i ponadlokalne (36%). Przewaga liczby stowarzyszeń daje się również zauważyć na płaszczyźnie sublokalnej (o 2%) i regionalnej (o 7%), podczas gdy w działaniach międzynarodowych przodują fundacje (o 2%).

⁵ Stowarzyszenie Klon/Jawor jest organizacją pozarządową działającą na rzecz rozwoju tolerancyjnego, aktywnego, twórczego i samoorganizującego się społeczeństwa. Jego działania koncentrują się na „wspieraniu organizacji pozarządowych i innych inicjatyw obywatelskich poprzez zbieranie, tworzenie, dostarczanie informacji o organizacjach i inicjatywach obywatelskich oraz działaniach im służących; tworzenie i udostępnianie narzędzi technologicznych oraz innych sposobów przekazywania informacji; wzmacnianie współpracy między organizacjami pozarządowymi oraz z sektorami administracji, biznesu i mediów; inicjowanie debat i tworzenie przestrzeni do analiz i rozważań nad sprawami ważnymi dla społeczeństwa obywatelskiego” za: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *misja* [<http://www.klon.org.pl/x/779986> (dostęp: 10.04.2016)].

⁶ Zob. szerzej: GUS: *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa 2014, s. 40—41.

Tabela 2

Zasięg terytorialny działania organizacji pozarządowych (w %)

Skala działania	Fundacje	Stowarzyszenia	Ogółem
Sublokalna (najbliższe otoczenie)	5	7	7
Lokalna lub ponadlokalna (gmina lub powiat)	17	36	34
Regionalna (województwo)	17	24	23
Krajowa	45	25	28
Międzynarodowa	10	8	9

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012, s. 11.

Główne obszary działania organizacji pozarządowych w ujęciu merytorycznym stanowią: sport, turystyka i rekreacja oraz hobby (38%), kultura i sztuka (17%), edukacja i wychowanie (14%), ochrona zdrowia (6%), usługi społeczne, pomoc społeczna i humanitarna oraz ratownictwo (6%), a także rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym (5%). Ich beneficjentami najczęściej (tj. w 33%) są członkowie organizacji (np. w klubach sportowych, towarzystwach hobbyistycznych, zrzeszeniach osób niepełnosprawnych), jednakże istnieje również wiele fundacji i stowarzyszeń (ok. 20%), których aktywność skierowana jest do osób znajdujących się poza obrębem struktur organizacyjnych. Sztywność założeń określonych w aktach erekcyjnych i innych dokumentach stanowiących podstawę działalności określonej organizacji pozarządowej (w tym regulacji dotyczących zakresu oraz adresatów prowadzonych działań) deklaruje około 45% podmiotów⁷, podczas gdy pozostałe 55% dopuszcza w większym lub mniejszym stopniu modyfikację swojej misji ze względu na zmieniające się warunki funkcjonowania, a w szczególności kierunku zainteresowania sponsorów. Wskazuje to na dominujący wśród organizacji pozarządowych model elastycznego traktowania misji, przy czym „nie oznacza to, że wszystkie organizacje biorące pod uwagę oczekiwania sponsorów rezygnują ze swoich nadrzędnych celów. Część z nich stara się tak projektować działania, aby z jednej strony pozostawały one w zgodzie z wyznaczoną misją, z drugiej natomiast pozwalały na zdobycie środków finansowych potrzebnych do jej realizacji. Decyzje organizacji często będą stanowić kompromis, polegający na realizacji takich działań, które są zgodne z tożsamością stowarzyszenia lub fundacji, a jednocześnie zapewniają stabilne zewnętrzne finansowanie”⁸.

Pośród wszystkich organizacji pozarządowych jedynie 22% wykonuje swoje zadania, angażując przynajmniej część pracowników lub wolontariu-

⁷ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012, s. 12—14.

⁸ Ibidem, s. 16.

szy przez wszystkie dni robocze w godzinach pracy, co najczęściej wiąże się z koniecznością stworzenia etatów oraz odpowiednich warunków lokalowych. Z kolei 45% organizacji podejmuje działania o ograniczonej systematyczności, tj. wielokrotnie w obrębie tygodnia (29%) oraz co najwyżej raz w tygodniu (16%). Natomiast niemal 1/3 fundacji i stowarzyszeń działa w sposób akcyjny lub niestały, przy czym aktywność około 8% z nich ogranicza się do realizacji ściśle określonych zadań zaledwie kilka razy do roku⁹. Należy jednak zauważyć, że niesystematyczna formuła pracy części organizacji pozarządowych jest zamierzona i wystarczająca, ponieważ zaplanowane przez nie działania nie wymagają pełnoetatowego zaangażowania członków (np. w szkolnych klubach sportowych) lub też mogą być realizowane tylko w określonym czasie (np. w zrzeszeniach hodowców roślin sezonowych).

Czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu dla dynamiki rozwoju „sektora trzeciego” jest poziom zasobów majątkowych oraz dostęp do źródeł finansowania poszczególnych fundacji i stowarzyszeń. Tymczasem niemal połowa (48%) organizacji pozarządowych nie posiada własnego majątku, a pozostałe dysponują w większości składnikami o wartości nieprzekraczającej 10 tys. zł (28%) lub 100 tys. zł (17%). Majątek fundacji i stowarzyszeń najczęściej obejmuje meble biurowe (30%), sprzęt sportowy, rehabilitacyjny lub inny specjalistyczny (27%) oraz oprogramowanie komputerowe, licencje i patenty (16%). Jedynie w niewielkim odsetku tworzą go samochody (5%), nieruchomości (6%) i kapitał zapasowy (7%)¹⁰. Jednocześnie, jak wynika z treści opublikowanego przez Instytut Spraw Publicznych¹¹ w maju 2013 roku *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*, kondycja finansowa organizacji pozarządowych systematycznie się pogarsza. „W ciągu ostatnich dwóch lat średnie przychody organizacji zmniejszyły się o 7%. Trend długoterminowy jest także spadkowy. [...] 10% organizacji trzeciego sektora, o największych budżetach, dysponowało w roku 2011 rocznym budżetem w wysokości co najmniej 320 tys. zł, co oznacza spadek z 500 tys. zł w roku 2007. Najbogatsze 5% organizacji dysponowało w roku 2011 budżetem w wysokości przynajmniej 700 tys. zł, co jest kwotą znacz-

⁹ Ibidem, s. 18 i 20.

¹⁰ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013, s. 5.

¹¹ Instytut Spraw Publicznych jest niezależnym ośrodkiem badawczym i analitycznym, „jednym z wiodących polskich think tanków [...]. Współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów i komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych” za: INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *O ISP* [<http://www.isp.org.pl/o-isp,22.html> (dostęp: 10.04.2016)].

nie mniejszą niż 1,35 mln zł w roku 2007¹². Na ogromne zróżnicowanie organizacji pozarządowych pod względem finansowym wskazuje równoległe istnienie fundacji i stowarzyszeń osiągających przychody o wartości powyżej 1 mln zł rocznie (4%) oraz podmiotów dysponujących w ciągu roku środkami budżetowymi w kwocie niższej niż 1 tys. zł (20%), do których należy zaliczyć również organizacje nieposiadające przychodów (12%). Deklarowane przez 61% organizacji pozarządowych problemy związane z brakiem funduszy tylko do pewnego stopnia wynikają z przyczyn leżących po stronie tych podmiotów (jak np. brak dostatecznej wiedzy o istniejących możliwościach pozyskiwania środków finansowych, przesadne obawy przed barierami administracyjnymi w procedurach ubiegania się o wsparcie finansowe m.in. ze środków Unii Europejskiej oraz ogólny brak wiary we własne umiejętności sprostania oczekiwaniom potencjalnych sponsorów)¹³.

Istotnym problemem jest bowiem także znaczący i postępujący spadek udziału środków publicznych w finansowaniu działalności fundacji i stowarzyszeń. W 2011 roku łączna wartość umów na realizację zadań publicznych zawartych przez jednostki administracji rządowej i samorządowej z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego wyniosła 4 192 914 097 zł, co odpowiadało wartościom za rok poprzedni, lecz jednocześnie udział umów zawartych w trybie otwartego konkursu ofert zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie spadł z 66% do 42%. Średnia wartość umowy w 2011 roku wynosiła 35 894 zł, tj. o około 38% mniej w porównaniu do 2010 rokiem. W efekcie zwiększyło się znaczenie prowadzonych przez niektóre samorządy funduszy wkładów własnych, rozdzielanych pomiędzy organizacje pozarządowe w formie dotacji przyznawanych w trybie konkursowym. Znaczenie tej tendencji jest tym większe, że filantropia na poziomie lokalnym wciąż jeszcze znajduje się w fazie rozwoju, ponieważ fundacje i stowarzyszenia narażone są na silną konkurencję ze strony szkół czy ośrodków kultury. Darowizny od osób prywatnych i przedsiębiorców otrzymuje zatem odpowiednio 29% i 30% organizacji pozarządowych, co stanowi około 11% ogólnych wpływów budżetowych całego „sektora trzeciego”. Niewielką rolę odgrywają również środki pochodzące od osób przekazujących 1% podatku dochodowego na organizacje pożytku publicznego, ponieważ pomimo wzrostu wpływów z tego tytułu (o 53 mln zł w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego), większość z nich (tj. 55%) trafia do elitarnej grupy około 50 fundacji i stowarzyszeń, które rokrocznie korzystają z tej formy wsparcia¹⁴. Ponadto w strukturze przychodów organizacji pozarządowych należy wskazać wpływy z tytułu prowadzenia działalności

¹² INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*. Warszawa 2013, s. 4.

¹³ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 55—56.

¹⁴ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 4.

gospodarczej (10%) i składek członkowskich (7%). Paradoksalnie, to właśnie ten ostatni składnik stanowi często najważniejszą (lub wręcz jedyną) podstawę funkcjonowania danej organizacji, o czym świadczy wysoki poziom wykorzystania (61%) w porównaniu z innymi źródłami, tj. środkami pozyskanymi od administracji samorządowej (49%), darowiznami od instytucji i przedsiębiorstw (30%) oraz osób indywidualnych (29%), odsetkami bankowymi (17%) oraz środkami z 1% podatku dochodowego (17%)¹⁵.

Działalność polskich organizacji pozarządowych (wśród których zdecydowanie dominują stowarzyszenia) opiera się przede wszystkim na pracy społecznej członków. Zdolność do realizacji zaplanowanych zadań zależy zatem głównie od liczby i poziomu aktywności osób należących do danego stowarzyszenia (fundacje bowiem *ex lege* nie posiadają członków). Tymczasem aż 19% stowarzyszeń zrzesza nie więcej niż 20 osób, a niemal połowa — od 20 do 50 osób. Jedynie około 2% organizacji pozarządowych liczy sobie więcej niż 1 tys. członków, przy czym są to najczęściej podmioty funkcjonujące na poziomie krajowym lub międzynarodowym. Jednocześnie w około 1/3 stowarzyszeń aktywność wykazuje zaledwie czwarta część członków (wliczając w to podmioty, w których aktywny nie jest żaden członek), natomiast w działalność pozostałych 31% organizacji angażuje się od 25% do 50% członków. Z kolei aktywność w przedziałach od 50% do 75%, od 75% do 100% oraz na poziomie 100% członków deklaruje odpowiednio 11%, 10% i 12% stowarzyszeń¹⁶. Można zatem stwierdzić, że zaangażowanie wszystkich lub niemal wszystkich osób należących do danego stowarzyszenia w prowadzone działania statutowe nie stanowi reguły, a wręcz jest rzadkością. Przyczyn tego stanu rzeczy należy jednak upatrywać nie tylko w braku chęci do pracy ze strony poszczególnych członków, lecz także w sposobie zarządzania organizacją. Zdarza się bowiem, że „lider lub liderzy zajmują się większością działań, delegując bardzo niewielką ich część i nie zachęcając innych do pracy”¹⁷.

Ponad połowa organizacji pozarządowych (tj. 55%) korzysta również ze wsparcia wolontariuszy, których liczba waha się od kilku osób do kilku tysięcy osób w zależności od skali działania danej fundacji lub stowarzyszenia oraz umiejętności przekonania do realizacji określonej misji lub projektu osób trzecich. Stosownie do możliwości finansowych organizacji pozarządowych najczęściej z nieodpłatnej pracy swoich członków i wolontariuszy korzystają podmioty działające na szczeblu sublokalnym (ok. 75%), podczas gdy na kolejnych szczeblach (tj. lokalnym i ponadlokalnym oraz regionalnym) liczba organizacji zainteresowanych tego rodzaju pracą maleje,

¹⁵ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje...*, s. 9.

¹⁶ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 23.

¹⁷ *Ibidem*, s. 24.

osiągając poziom 40% na szczeblu krajowym. Oceniając zdolności organizacyjne polskich fundacji i stowarzyszeń przez pryzmat sposobu realizacji działań z wykorzystaniem *human resources*, autorzy *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności...* wskazali, że „liczba wolontariuszy angażowanych z zewnątrz zależy od zasobów organizacji; tym, które dysponują większymi zasobami, łatwiej jest zaplanować odpowiednie zadania dla wolontariuszy i odpowiednio pokierować ich pracą. Choć doświadczenia z Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, podczas których zmobilizowano 2.500 wolontariuszy, pokazują, jak wielkie są w Polsce możliwości rekrutowania ochotników do konkretnych wydarzeń lub akcji, społeczeństwo nie jest zbyt zainteresowane regularnym angażowaniem się w pracę w organizacjach pozarządowych na zasadzie wolontariatu”¹⁸. Z tego właśnie względu aż 19% fundacji i stowarzyszeń decyduje się na zatrudnienie pracowników (średnio 2 osób) w pełnym lub częściowym wymiarze godzin, a kolejne 21% w trybie stałym lub cyklicznym współpracuje (odpłatnie) z osobami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto około 16% organizacji pozarządowych zleca podmiotom zewnętrznym realizację określonych zadań (np. sporządzenia ekspertyz) w trybie niestałym, za wynagrodzeniem¹⁹.

Oprócz czynników wymiernych o charakterze obiektywnym (tj. otoczenie prawne) i subiektywnych (tj. znajdujących się w dyspozycji określonych organizacji pozarządowych składników majątkowych oraz umiejętności pozyskiwania i wykorzystywania zasobów finansowych i ludzkich) o efektywności działań fundacji i stowarzyszeń decydują niejednokrotnie czynniki niemierzalne, wśród których wymienić można między innymi: umiejętność zbudowania właściwej struktury hierarchicznej, zdolność podejmowania decyzji przez wewnętrzne ośrodki decyzyjne czy gotowość do przystosowania się do zmian. Jednak najważniejszym (a jednocześnie najprostszym) sprawdzianem skuteczności działań prowadzonych przez organizacje pozarządowe jest porównanie zaplanowanych celów z rzeczywistymi osiągnięciami. Tymczasem niemal 2/3 tych podmiotów nie prowadzi analizy swojej działalności ani w ujęciu kompleksowym, ani w odniesieniu do realizacji konkretnych zadań. Z pozostałej grupy — 17% sporadycznie analizuje dostępne dane, dokumenty i raporty związane bezpośrednio lub pośrednio ze swoimi działaniami, 16% prowadzi samodzielnie wywiady, ankiety i spotkania służące gromadzeniu i analizie informacji dotyczących skuteczności podjętych działań, a tylko 9% systematycznie dokonuje oceny swojej działalności w zakresie organizacji pracy, zarządzania, komunikacji itp.²⁰ Brak praktyki weryfikacji jakości pracy organizacji pozarządowych przez pryzmat

¹⁸ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 3.

¹⁹ Ibidem, s. 26—27. Zob. szerzej: GUS: *Trzeci sektor w Polsce...*, s. 63—81.

²⁰ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 62.

względnie stałych kryteriów w znacznym stopniu wynika z odformalizowania procedur kontrolnych i nadzorczych w podmiotach, których aktywność determinowana jest poziomem dobrowolnego zaangażowania członków lub wolontariuszy. Jednak „wydaje się, że duża część przedstawicieli organizacji nie dostrzega korzyści wynikających z krytycznej oceny własnych działań i podjęcia próby oceny ich efektów. Brakuje im też niekiedy wiedzy na temat sposobów prowadzenia takiej oceny. Ta sytuacja, w połączeniu z brakiem pogłębionej wiedzy na temat odbiorców działań i potrzeb społecznych, może mieć negatywny wpływ na jakość usług dostarczanych przez część polskich stowarzyszeń i fundacji”²¹. Uwaga ta jest w takim stopniu zasadna, że niemal 1/3 organizacji pozarządowych nie jest zainteresowana gromadzeniem danych dotyczących adresatów swoich działań, a kolejna 1/5 deklaruje tylko ogólną świadomość potrzeb społecznych w docelowej grupie beneficjentów swojej aktywności. Ponadto 15% tych podmiotów pomimo dysponowania odpowiednimi danymi nie widzi potrzeby ich analizowania, a równie duża grupa wskazuje, że prowadząc działania skierowane zasadniczo do ogółu społeczeństwa, uważa za bezzasadne gromadzenie informacji o potrzebach potencjalnych adresatów swoich działań. Jedynie 20% fundacji i stowarzyszeń na bieżąco zbiera i analizuje dane dotyczące liczby osób lub instytucji, które skorzystały z pracy organizacji.

Niewielkie zainteresowanie gromadzeniem informacji odnośnie do rzeczywistych potrzeb adresatów podejmowanych inicjatyw oraz społecznego odbioru realizowanych przedsięwzięć wynika przede wszystkim z zadziwiająco wysokiej samooceny większości organizacji pozarządowych. Dotyczy to zarówno kompetencji osób prowadzących i zaangażowanych w poszczególne formy działalności (81% ocen pozytywnych), jak i przyjętych kierunków i metod działania (78% ocen pozytywnych) oraz zarządzania finansami (74% ocen pozytywnych)²². „Generalnie organizacje uważają się za profesjonalne i dostarczające usług wysokiej jakości, pomimo niedostatku środków finansowych bądź braku sprzętu (których to okoliczności najwyraźniej nie postrzegają jako ujemnie oddziałujących na jakość działań albo też traktują je jako usprawiedliwienie w przypadku niesatysfakcjonujących rezultatów działań)”²³. Co więcej, niektóre ze stowarzyszeń (w szczególności te, które funkcjonują od dłuższego czasu lub nie angażują się w przedsięwzięcia wymagające specjalistycznej wiedzy lub umiejętności) wręcz negują potrzebę podnoszenia jakości swojej pracy, wskazując, że „skoro istnieją i działają, to znaczy, że ich członkowie mają ku temu wystarczające przygotowanie”²⁴. W konsekwencji zdecydowana większość organizacji pozarządowych nie

²¹ Ibidem, s. 64.

²² Ibidem, s. 69.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 70.

dostrzega konieczności kierowania swoich członków lub pracowników na szkolenia dotyczące na przykład identyfikacji oczekiwań adresatów podejmowanych działań, prowadzenia gospodarki finansowej, pozyskiwania i organizowania pracy wolontariuszy czy też budowania relacji z aparatem administracji publicznej.

Tabela 3

Postulaty organizacji pozarządowych dotyczące szkoleń (w %)

Postulowana tematyka szkolenia	Liczba postulujących organizacji
Pozyskiwanie funduszy	54
Wiedza związana z obszarem działania	25
Wizerunek organizacji, promocja	17
Współpraca z biznesem, firmami prywatnymi	15
Finanse organizacji	15
Zagadnienia formalnoprawne dotyczące organizacji pozarządowych	13
Pozyskiwanie i organizacja pracy wolontariuszy	12
Budowanie relacji z aparatem administracji publicznej	12
Znajomość języków obcych	11
Umiejętności interpersonalne	10
Diagnoza potrzeb, badanie skuteczności	9
Nowoczesne technologie	8
Zarządzanie ludźmi	8
Działalność gospodarcza (odpłatna), sprzedaż, marketing	7
Inne	2
Brak potrzeb szkoleniowych	21

Źródło: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 71.

Analiza sposobu organizacji pracy fundacji i stowarzyszeń pozwala na wyróżnienie wśród nich czterech zasadniczych grup. Do pierwszej (obejmującej nieco ponad 1/3 ogółu organizacji pozarządowych) zaliczają się podmioty działające spontanicznie, w zależności od pojawiających się na bieżąco potrzeb (tj. nieopracowujące planów działania na okres dłuższy niż kilka najbliższych lat), które dysponując niewielkimi zasobami finansowymi nieprzekraczającymi kwoty 5 tys. zł rocznie, opierają swoją aktywność przede wszystkim na społecznym zaangażowaniu członków i wolontariuszy. Nieco mniejszą grupę (ok. 23%) stanowią organizacje prowadzące działalność w sposób systematyczny w okresach krótkoterminowych, dysponujące stałą, zwartą i hierarchicznie zorientowaną strukturą, a tym samym stosunkowo

rzadko odwołujące się do aktywności swoich członków lub pomocy wolontariuszy. Trzecia grupa (ok. 35%) składa się z organizacji opierających działalność na planach krótko- i długoterminowych (w szczególności w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, kierunków aktywności oraz sposobów nawiązywania i rozwijania kontaktów zewnętrznych) oraz charakteryzujących się niskim stopniem zhierarchizowania, co wyraża się najczęściej funkcjonowaniem płaskiej struktury, w której (oprócz lidera) wszyscy członkowie zespołu zadaniowego posiadają zbliżone kompetencje decyzyjne. Najmniejszą (ok. 7%), lecz jednocześnie najbardziej sprofilowaną i profesjonalną grupę stanowią fundacje i stowarzyszenia tworzące plany i strategie działania, dysponujące wysokimi budżetami (średnio powyżej 600 tys. zł rocznie) i zatrudniające pracowników etatowych²⁵.

Opierając się na przyjętej przez Agencję Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development, USAID) siedmiostopniowej skali ocen stabilności „sektora trzeciego” autorzy *Indeksu poziomu rozwoju i stabilności...* wykazali, że ogólny rozwój polskich organizacji pozarządowych osiągnął poziom tzw. stabilności rozszerzonej (mieszczący się w przedziale od 1,0 pkt do 3,0 pkt). Najlepsze wyniki zostały osiągnięte w sferach rozwijania wzajemnych kontaktów (w szczególności podejmowania współpracy i prowadzenia formalnego dialogu) oraz kształtowania infrastruktury (przede wszystkim wypracowania i doskonalenia umiejętności pozyskiwania środków pochodzących z grantów oraz uczestniczenia w partnerstwie publiczno-prywatnym), w których działania fundacji i stowarzyszeń uzyskały noty 1,6 pkt. Wysoko (tj. na 2,2 pkt) oceniono również otoczenie prawne organizacji pozarządowych (w szczególności brak poważniejszych barier prawnych i administracyjnych) oraz poziom świadczonych przez te podmioty usług, a także ich umiejętność kształtowania własnego wizerunku w społeczeństwie. Stosunkowo najłabsze oceny otrzymały umiejętności organizacyjne (do których zaliczono zarówno elastyczność w zakresie dostosowywania misji do bieżących potrzeb usługobiorców, pozyskiwanie, aktywizowanie i organizowanie pracy członkom lub wolontariuszom, a także identyfikowanie oczekiwań adresatów świadczonych usług) oraz kondycja finansowa fundacji i stowarzyszeń (odpowiednio 2,6 pkt i 2,8 pkt)²⁶. Niewielkie wahania (w granicach 1 pkt) potwierdzają ogólnie bardzo dobry poziom stabilności „sektora trzeciego” w Polsce, która pod tym względem dystansuje pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej (oprócz posiadającej wyższe wskaźniki Estonii) i Południowej (nie uwzględniając Grecji).

²⁵ STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje...*, s. 10—11. Zob. szerzej: A. GOŁCZYŃSKA-GRONDAS: *Polski trzeci sektor a profesjonalne pomaganie*. „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2012/2013, s. 22—31.

²⁶ INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju...*, s. 1.

Tabela 4

Czynniki różnicujące „sektor trzeci” pod względem sposobu organizacji pracy (w %)

Czynniki różnicujące organizacje pozarządowe	Grupy organizacji pozarządowych (ze względu na sposób organizacji pracy)			
	I	II	III	IV
Rytm pracy				
1) codziennie, w godzinach pracy	6	27	26	75
2) systematycznie, kilka dni w tygodniu	16	35	44	17
3) systematycznie, co najmniej raz w tygodniu	27	21	16	6
4) w zależności od potrzeb	40	14	13	2
5) niewiele działań	20	3	1	—
Zakresy obowiązków i odpowiedzialności				
1) wyraźnie rozdzielone	10	28	28	57
2) raczej rozdzielone	8	13	13	19
3) raczej przenikające się	20	29	29	17
4) przenikające się	11	11	11	1
5) brak rozdziału	52	18	18	6
Poziom hierarchii				
1) bardzo wysoki	1	38	—	43
2) wysoki	2	26	—	19
3) przeciętny	13	36	4	25
4) niski	16	—	21	4
5) brak hierarchii	66	—	75	9
Zlecenie wykonania pracy				
1) pracownikom etatowym	5	20	18	81
2) pracownikom nieetatowym	15	20	28	19
3) podmiotom zewnętrznym	16	17	18	—
4) członkom i/lub wolontariuszom	64	43	36	—
Poziom przychodów (w 2011 r.)				
1) do 1 tys. zł	33	16	13	3
2) 1 tys. — 10 tys. zł	30	18	22	—
3) 10 tys. — 100 tys. zł	30	43	43	8
4) 100 tys. — 1 mln zł	6	20	21	54
5) powyżej 1 mln zł	1	2	1	35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji...*, s. 79—83.

Tabela 5

Indeks stabilności organizacji pozarządowych w państwach
Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej

Państwo	Wartość indeksu	Państwo	Wartość indeksu
Czechy	2,6	Albania	3,9
Estonia	2,0	Bośnia i Hercegowina	3,7
Litwa	2,7	Bułgaria	3,3
Łotwa	2,7	Chorwacja	3,2
Polska	2,2	Czarnogóra	4,0
Słowacja	2,7	Kosowo	3,9
Słowenia	3,7	Macedonia	3,7
Węgry	3,0	Rumunia	3,5
		Serbia	4,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, BUREAU FOR EUROPE AND EURASIA, OFFICE FOR DEMOCRACY, GOVERNANCE AND SOCIAL TRANSITION: *The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. Washington 2013, s. 15.

Głębokie różnice dzielące polskie fundacje i stowarzyszenia głównie pod względem zasobów majątkowych i finansowych oraz organizacji pracy nie mają większego wpływu na ogólnie dynamiczny rozwój „sektora trzeciego”. Do czynników najsilniej oddziałujących na procesy aktywizacji społecznej należy zatem zaliczyć wytworzenie przez państwo otoczenia prawnego sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności przez organizacje pozarządowe oraz umiejętność właściwego kierowania pracami tych organizacji przez kadry zarządcze i nadzorcze. O ile właściwe regulacje prawne i działania administracyjne zostały już wdrożone i przynoszą zadowalające efekty (przynajmniej w odniesieniu do sytuacji panującej w pozostałych państwach makroregionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej), o tyle zdolności organizacyjne wewnątrz fundacji i stowarzyszeń nie zawsze są należycie dobierane i wykorzystywane. Ten stan rzeczy wydaje się jednak zupełnie zrozumiały w państwie, którego demokratyczne podstawy ustrojowe (obejmujące ideę społeczeństwa obywatelskiego) narodziły się w stosunkowo nieodległej przeszłości. Należy więc sądzić, że kolejne lata przyniosą stopniowe doskonalenie działalności organizacji pozarządowych, co pozwoli na eliminację zjawisk niepożądanych także w zakresie sposobu organizowania pracy tych podmiotów. Przyspieszenie (a co najmniej utrzymanie) obecnego tempa rozwoju fundacji i stowarzyszeń jest zatem kwestią o istotnym znaczeniu nie tylko z punktu widzenia osób bezpośrednio zainteresowanych ich funkcjonowaniem (tj. członków, pracowników, wolontariuszy i beneficjentów działań), lecz także całego społeczeństwa, w którego interesie leży wytworzenie skutecznych instrumentów oddziaływania na ośrodki decyzyjne wyznaczające kierunki aktywności sektora publicznego.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 11 i 12.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.), art. 9.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.), art. 3 ust. 2 i 4.

Monografie

Administracja publiczna. Red. J. Boć. Łódź 2004.

GOLCZYŃSKA-GRONDAS A.: *Polski trzeci sektor a profesjonalne pomaganie*. „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2012/2013, s. 22—31.

GUS: *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* Warszawa 2014.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w roku 2012*. Warszawa 2013.

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Polskie organizacje pozarządowe 2012*. Warszawa 2013.

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*. Warszawa 2012.

Źródła internetowe

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH: *O ISP* [<http://www.isp.org.pl/o-isp,22.html>] (dostęp: 10.04.2016)].

STOWARZYSZENIE KLON/JAWOR: *misja* [<http://www.klon.org.pl/x/779986>] (dostęp: 10.04.2016)].