

Dorota JEGOROW
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Ekonomii i Zarządzania
dorotajegorow@kul.pl

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE JAKO PODMIOTY ZALEŻNE OD FUNDUSZY POMOCOWYCH NA PRZYKŁADZIE PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

Streszczenie. Artykuł podejmuje rozważania teoretyczno-praktyczne dotyczące roli i skali związku funduszy pomocowych z działalnością trzeciego sektora. Na tle rozważań literaturowych, krytycznie oceniających nadmierne zbliżenie organizacji pozarządowych do biznesu, a w rezultacie rozmycie tożsamości sektora, badaniu podane zostały krajowe fundacje i stowarzyszenia. Przedmiotem szczegółowej analizy statystycznej została objęta struktura ilościowa projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Milionowe granty i rodzaj realizowanych zadań okazały się odległe od teoretycznego wzorca organizacji pozarządowych reprezentujących interesy słabszych i niedostrzeganych przez państwo.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, organizacje pozarządowe, projekt, przedsiębiorczość zależna, dotacje

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AS SUBSIDIARIES OF AID FUNDS ON THE EXAMPLE OF THE OPERATIONAL PROGRAM HUMAN CAPITAL

Abstract. The article makes theoretical and practical considerations on the role and scale of aid funds in the activity of the third sector. The detailed statistical analysis covered the quantitative structure of the projects implemented under the Operational Program Human Capital 2007-2013 by associations and foundations. The quantitative study was included in the theoretical reflections critical of the excessive convergence of non-governmental organizations to business. As a result, the identity of the sector is blurred. Millions of grants and types of tasks have turned out to be far from the theoretical model of NGOs representing the interests of the weaker and unnoticed by the state.

Keywords: EU fundings, non-governmental organizations, entrepreneurship depends, grants

1. Wprowadzenie

Wyodrębniony w przestrzeni społeczno-gospodarczej sektor pozarządowy funkcjonuje obok sfery państwowej i biznesu. Nie oznacza to braku zależności, a wręcz przeciwnie – w praktyce organizacje pozarządowe podejmują działania dzięki finansowaniu zarówno ze środków publicznych, jak i dzięki darczyńcom wywodzącym się ze środowisk biznesowych. Nie brakuje również donatorów klasyfikowanych jako niezależne osoby fizyczne. W praktyce zatem założona niezależność międzysektorowa staje się iluzoryczna. Tym samym społeczne oczekiwania kierowane do organizacji pozarządowych w wielu przypadkach pozostają w sferze postulatów, a społeczny mandat dla licznych inicjatyw podejmowanych w ramach trzeciego sektora nie jest pełny.

Niniejsze opracowanie, wpisane w analizę teoriopoznawczą, przedstawia polskie organizacje pozarządowe, w zawężeniu do stowarzyszeń, fundacji oraz innych organizacji społecznych, jako podmioty uzależnione od funduszy publicznych. Podstawowym celem opracowania jest wykazanie, że postępującemu ilościowemu wzrostowi trzeciego sektora nie towarzyszy proces usamodzielniania finansowego, a jednocześnie dochodzi do uzależniania od subsydiów. Szczególne miejsce poświęcono środkom polityki spójności Unii Europejskiej wieloletnich ram finansowych 2007-2013. Zidentyfikowany układ współzależny ma swoje podłoże w nowych i wysokich źródłach finansowania trzeciego sektora. W zbudowanych relacjach nader często dochodzi do marginalizowania, a w skrajnych przypadkach odrzucania norm heteronomicznych fundamentalnych dla idei pozarządowej. Przegląd literatury, badania *desk research*, obejmujące m.in. raporty, opracowania publicystyczne oraz bazy danych połączone z analizą kontekstową i statystyczną, wypełniają istniejącą lukę poznawczą w identyfikacji praktyki funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce. Można dzisiaj twierdzić, że skłonność do ekonomizacji działalności organizacji pozarządowych bardzo często przestaje być wynikiem poszukiwania optimum społecznej użyteczności, za to staje się celem wpisany w pragmatyzm biznesowy. Taki wymiar zbliżenia międzysektorowego nastawiony jest wprost na komercjalizację usług świadczonych przez organizacje pozarządowe. Ten negatywny trend został wzmożony po akcesji Polski do Unii Europejskiej dzięki środkom polityki spójności.

Podjęta problematyka jest ważna przede wszystkim z uwagi na fakt, że organizacje pozarządowe w debacie publicznej oraz w większości rozważań naukowych były uznawane dotychczas za te, których działania są *par excellence* pozytywne. W rzeczywistości jednak praktyka sektora pozarządowego nie tylko nie potwierdza tej tezy, lecz także w wielu przypadkach ją dezawuuje¹. Uzależnienie od środków publicznych ma bardzo negatywny wpływ na organizacje pozarządowe. Wiele z nich na pewno zdaje sobie z tego sprawę, ale są

¹ Bogacz-Wojtanowska E.: Niezamierzone konsekwencje działań organizacji pozarządowych. „Zarządzanie w Kulturze”, t. 15, nr 4. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 335-347.

też takie, które żyją w nieświadomości². Doraźność działań wpisanych w wysokie subsydia może przyczynić się do trwałego zniekształcenia społecznej roli trzeciego sektora, który został wkomponowany w polską przestrzeń społeczno-gospodarczą jako model zapożyczony z innych gospodarek, funkcjonujących jednak w odmiennym otoczeniu instytucjonalnym oraz zakorzenionych w odmiennych kulturach. Prosta implementacja w złożonych systemach jest wysoce ryzykowana.

Teoretyczno-praktyczny charakter opracowania sprawia, że wyniki badań mogą stanowić zarówno uzupełnienie prowadzonych rozważań naukowych, jak i mogą być źródłem refleksji oraz inspiracji liderów reprezentujących sektor. Mogą również zostać wykorzystane na gruncie polityki publicznej, zwłaszcza tam, gdzie podejmowane są decyzje o wysokich dotacjach publicznych.

2. Finansowanie działalności sektora pozarządowego

Każda organizacja podejmująca się prowadzenia działalności w sposób zorganizowany i ciągły zostaje wpisana do katalogu podmiotów gospodarki narodowej. Podstawowym kryterium podziału statystycznego jest w tym przypadku przynależność do sektora publicznego lub prywatnego. Organizacja państwa polskiego sprawia, że wiele podmiotów prowadzących swoją działalność przy częściowym, a nawet całkowitym wsparciu z puli środków publicznych w praktyce jest klasyfikowana w sektorze prywatnym. Do grupy tej należy zaliczyć organizacje pozarządowe, w tym te osiągające przychody z prowadzonej działalności gospodarczej, stanowiące 8% sektora (7,8 tys. podmiotów)³. Udział ten właściwie nie zmienia się od lat w znaczącym stopniu, co jest określane jako brak postępów w ekonomizacji organizacji pozarządowych. Nie oznacza to jednak stałego udziału w rynku zarówno w wymiarze liczby organizacji z tego sektora, jak i zagospodarowywanych środków. Na powyższy wynik, zanotowany w 2014 roku, składają się odpowiednio wskaźniki: 3% dla organizacji o przychodach do 100 tys. zł, 16% dla organizacji o przychodach między 100 tys. zł, a 1 mln zł, 27% dla organizacji o przychodach przekraczających 1 mln zł. Z badań przeprowadzonych przez Fundację Klon/Jawor wynika, że wraz ze wzrostem budżetu organizacji pozarządowych zwiększa się odsetek podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jednocześnie okazuje się, że wśród organizacji pozarządowych funkcjonujących wyłącznie przy wykorzystaniu pracy społecznej działalność gospodarcza praktycznie nie istnieje⁴.

² Rymśza A.: Quo vadis trzeci sektorze? WatchDogPfron, 2016, <http://www.watchdogpfron.pl/quo-vadis-trzeci-sektorze-wywiad-z-dr-agnieszka-rymsza/>, 26.03.2017.

³ Sektor non-profit w 2014 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 44.

⁴ Gumkowska M.: Działalność gospodarcza – dla wybranych. Stowarzyszenie Klon/Jawor, 09.03.2016, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1903042.html>, 15.11.2016.

Zdecydowana większość, bo 92% organizacji pozarządowych, nie prowadząc działalności gospodarczej, swoje funkcjonowanie opiera wyłącznie na pracy społecznej lub bezzwrotnych publicznych i prywatnych transferach finansowych. Przy pominięciu ideowych małych organizacji związanych oddolnie populacja ta obejmuje liczne podmioty powstałe z zamierzonym zamysłem partycypowania w wysokich dotacjach.

2.1. Przychody organizacji pozarządowych

Ekonomizacja sektora pozarządowego postępuje inaczej, niż zakładano to, snując plany wraz z wdrażaniem kolejnych etapów reformy ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku. Brak zainteresowania prowadzeniem działalności gospodarczej w ramach instytucji trzeciego sektora jest naturalną konsekwencją wyborów dokonywanych przez liderów reprezentowanych podmiotów. Nie oznacza to rezygnacji z aktywności w sferze społeczno-gospodarczej, w tym realizacji wysokobudżetowych projektów. Podstawowe źródła finansowania organizacji pozarządowych to obecnie: dotacje, w tym m.in. te wpisane w fundusze europejskie, subwencje, darowizny, oraz odpisy dokonywane w ramach 1%. W 2014 roku całkowita wartość środków finansowych zgromadzonych przez wszystkie organizacje pozarządowe wyniosła 26,1 mld zł, z czego 77% (19,9 mld zł) przypadło na fundacje i stowarzyszenia oraz inne organizacje społeczne. Największy wkład do przychodów organizacji pozarządowych wniosły środki przekazane przez instytucje administracji publicznej (rządowej, samorządowej i zagranicznej) – 42%. W przypadku fundacji było to 64% (najwięcej środków było zagranicznych⁵ – 24% ogółu wydatków), a w przypadku stowarzyszeń i innych organizacji społecznych – 56% (najwięcej środków pochodziło od administracji samorządowej – 22%, środki zagraniczne stanowiły 8% ogółu wydatków)⁶.

W ostatnich latach dzięki dostępowi do pokaźnych funduszy europejskich organizacje pozarządowe zagospodarowały ze środków wieloletnich ram finansowych 2007-2013 polityki spójności ponad 9,3 mld zł, realizując projekty o wartości przekraczającej 11,8 mld zł. Wprawdzie w odniesieniu do ogólnej kwotowej puli projektów jest to zaledwie 2,35%⁷, jednak należy mieć na względzie fakt, że podmioty klasyfikowane w systemie sprawozdawczości publicznej jako stowarzyszenia, organizacje społeczne lub fundacje stanowią 3,22% (z czego niespełna 0,19% prowadzi działalność gospodarczą) ogółu podmiotów gospodarki narodowej. W 1995 roku wskaźnik ten był znacznie niższy i wynosił 0,81%⁸.

W odniesieniu do kwoty zagospodarowanej przez organizacje pozarządowe w 2014 roku wydatki poniesione w ramach polityki spójności przypadającej na lata 2007-2013 relatywnie nie są wysokie. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że to środki publiczne, a nie rynkowe są podstawą finansowania trzeciego sektora. Środki pochodzące od administracji

⁵ W tym środków europejskich.

⁶ Sektor non-profit ..., op.cit., s. 74, 76, 79, 140.

⁷ Obliczenia własne na podstawie: Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13) wg stanu na dzień 30 września 2016.

⁸ Obliczenia własne na podstawie: BDL GUS wg stanu na dzień 12 listopada 2016.

samorządowej oraz rządowej tworzą rozbudowany i zróżnicowany system zlecania realizacji zadań publicznych, z których znaczna część jest skierowana wyłącznie do organizacji pozarządowych.

2.2. Uzależnienie organizacji pozarządowych od funduszy pomocowych

Wyniki analiz dotyczących funkcjonowania krajowych organizacji pozarządowych nie pozostawiają złudzeń co do tego, że wiele z nich jest uzależniona od dotacji i grantów, zarówno tych płynących z administracji publicznej, jak i bezpośrednio z biznesu. Problem pojawia się nie tylko w regułach finansowania, bo to odrębny temat, również wymagający dogłębnej analizy, ale przede wszystkim w systemie tzw. grantozy. Chodzi w tym przypadku zarówno o konkurencję w ubieganiu się o granty, jak i o realizację działań wynikających z zakontraktowanych środków. Koncentracja na rozliczaniu projektów, zamiast na celach społecznych, które powinny przyświecać funkcjonowaniu organizacji⁹, zbliża te podmioty do modelu funkcjonowania administracji publicznej. Problem ten, choć nie jest nowy, to również nie zyskał dotychczas uznania jako obszar potrzebujący naukowego rozpoznania. Większość badań była dotychczas poświęcana syntetycznej analizie sektora pozarządowego, kształtowaniu się jego formalnych struktur w wymiarze organizacyjnym i finansowym oraz kwestiom zarządzania. Wiele miejsca poświęcono potencjalnym społecznym i gospodarczym korzyściom z funkcjonowania organizacji pozarządowych w przestrzeni publicznej. Tymczasem ponad dekadę temu prof. Mirosława Marody postawiła tezę, że większość organizacji pozarządowych „to zbiurokratyzowane (w weberowskim tego słowa znaczeniu) instytucje, zajęte głównie polowaniem na granty, których „przerabianie” jest podstawową racją ich istnienia”¹⁰, tym samym wyrażając przekonanie o fasadowości władzy pozostającej pod wpływem obywateli. Z kolei prof. Piotr Gliński również już ponad dekadę temu zwracał uwagę na problem oligarchizacji trzeciego sektora zdominowanego przez klientelizm i „kolesiostwo”. Wśród stylów działań organizacji pozarządowych zostały wyodrębnione grupy interesu i pożytku publicznego¹¹. Postępująca anihilacja trzeciego sektora znajduje potwierdzenie w najnowszych badaniach empirycznych, na gruncie których formułowane są wnioski o braku istnienia mechanizmów kontroli społecznej zarówno formalnej, jak i nieformalnej¹². W rezultacie organizacje pozarządowe, nawet te niezwykle społecznie użyteczne, stają się przedmiotem krytyki, a nawet są piętnowane¹³. Postępujące upaństwowienie i komercjalizacja polskiego sektora pozarządowego jest faktem, w przypadku którego wskazywanie na rozwój jest nadużyciem, a jednocześnie faktem jest utrata swojej tożsamości.

⁹ Piechota G.: (Dez)organizacje, Nowy Obywatel 2014, <http://nowyobywatel.pl/2014/11/14/dezorganizacje/>, 15.11.2016.

¹⁰ Marody M.: Tygodnik Europa 2004, <http://warszawa.ngo.pl/x/437074>, 15.11.2016.

¹¹ Gliński P.: Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 42.

¹² Piechota G.: op.cit., s. 70.

¹³ Tkaczuk M.: Słabość organizacji społecznych w kontekście skuteczności ich działania. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 45/1, Lublin 2011, s. 46-47.

Droga ta nie jest właściwa, co potwierdzają badania organizacji pozarządowych funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych, gdzie ilościowy przyrost sektora w praktyce został zorientowany na funkcje quasi-państwowe i quasi-rynkowe. Negatywne oceny wystawione organizacjom pozarządowym o ugruntowanej pozycji rynkowej i długiej historii dostarczają precyzyjnych wniosków o potencjalnych zagrożeniach¹⁴. Wymownym przykładem słabości organizacji pozarządowych okazały się działania podjęte przez March of Dimes, czyli „cudowną maszynkę do zbierania pieniędzy”. W praktyce animatorzy trzeciego sektora formułujący szczytne cele nie osiągnęli niczego oprócz zapewnienia stałych, przesadnie wysokich pensji dla dwudziestu osób zajmujących się administrowaniem organizacją¹⁵. Kwestią zasadniczą jest zatem wykorzystanie tych doświadczeń. Nie może się to jednak odbywać bez udziału państwa i liderów organizacji pozarządowych.

Uzależnienie się trzeciego sektora od funduszy pomocowych jest wyrazem nie siły, ale jego słabości. Kierunek rozwoju całego sektora kształtują w dużej mierze podmioty dysponujące funduszami, a nie autonomiczne decyzje poszczególnych organizacji pozarządowych. Reorientacja celów na środki działania w wielu sytuacjach powoduje, że organizacje nie zajmują się tym, co wynika z założonego modelu teoretycznego bliskiego potrzebom społecznym, lecz tym, na co można zdobyć grant¹⁶. Tego typu jednostkom nie można jednak ujmować niezależności organizacyjnej. Podporządkowanie prowadzonej działalności możliwościom wynikającym z dostępu do grantów jest przejawem postawy przedsiębiorczej. Niemal każda okazja na zagospodarowanie środków finansowych jest postrzegana przez liderów takich organizacji jako niezbędny wymiar zapewniający trwałość podmiotu, a zatem przede wszystkim finansowanie kosztów pośrednich. Kategoria ta obejmuje m.in. rzeczowe i osobowe wydatki administracyjne włączające kadry zaangażowane w zarządzanie i rozliczenia finansowe oraz utrzymanie biura i mediów.

3. Zależność finansowa organizacji pozarządowych od grantodawców

Przedsiębiorczość zależna, jako odrębna grupa kategoryzująca podmioty gospodarki narodowej, jest niemal nieobecna w rozważaniach naukowych. Nabiera jednak znaczenia w świecie rażących nierówności ekonomicznych, rosnącej dominacji potentatów finansowych oraz korporacji w kreowaniu rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz monopolu instytucji państwowych w sferze finansowania zleczanych zadań publicznych. Zmiany w funkcjonowaniu zarówno poszczególnych jednostek, jak i całych gospodarek wpisują się w proces permanentnego poszukiwania nowych rozwiązań w odpowiedzi na zawodność państwa oraz

¹⁴ Rymś A.: Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2013, s. 121, 132, 181.

¹⁵ Drucker P.F.: O zarządzaniu, społeczeństwie i gospodarce. MT Biznes, Warszawa 2011, s. 226.

¹⁶ Piechota G.: (Dez)organizacje ..., op.cit.

rynku. Powstające na tym gruncie zależności finansowe niejednokrotnie są elementem większych projektów indywidualnych, lokalnych, regionalnych, narodowych i ponadnarodowych. Pojęcie „przedsiębiorczości zależnej” w literaturze naukowej jest niemal nieobecne. Przypadki jego użycia są zazwyczaj łączone z kryterium bezpośredniego inwestowania¹⁷ lub wymuszania rejestracji podmiotu gospodarczego w ramach przejętego modelu biznesowego opartego na kontrakcie, a nie bezpośrednim świadczeniu pracy. Rozwiązanie to jest łączone z pojęciem „przedsiębiorczości wymuszonej”¹⁸. Podejście to jednak nie wyczerpuje istoty przedsiębiorczości zależnej, ponieważ zależność finansowa ma znacznie szerszy kontekst. Można zatem przyjąć, że ten rodzaj przedsiębiorczości powstaje m.in. na gruncie związku pomiędzy instytucją finansującą a biorcą funduszy, w tym pomocowych, przeznaczonych na pokrycie kosztów realizacji zaplanowanego przedsięwzięcia. Spełnienie wymogów formalnoprawnych funkcjonowania podmiotu gospodarki narodowej nie oznacza zatem w istocie funkcjonowania wg zasad wyznaczonych przez teoretyczne ramy przedsiębiorczości. Zależność finansowa ma charakter przyczynowo-skutkowy, w przypadku którego zarówno poprzednik, jak i następnik implikacji mogą występować w bardzo różnorodnej konfiguracji, czasami wręcz o charakterze poddańczym. Misja i wizja funkcjonowania organizacji w takich układach może stać się pozorna.

Z formalnego punktu widzenia wskazywanie na występowanie zależności pomiędzy instytucjami finansującymi organizacje pozarządowe w wymiarze wykraczającym poza ten zarezerwowany dla działalności trzeciego sektora może być krzywdzące dla wielu podmiotów, również dla tych, które poddały się „grantozie”. Priorytetowa jest w tym przypadku definicja istniejącej zależności. Przy wykluczeniu przypadków włączających sektor pozarządowy w skomplikowane relacje polityczne i/lub biznesowe, na gruncie których powstały silne zaplecza lobbujące za projektami ideologicznymi i/lub gospodarczymi, liczne organizacje zyskały dostęp do funduszy, zwłaszcza publicznych. Sytuacja ta stworzyła naturalny obszar do zagospodarowania przez podmioty gospodarki narodowej, w tym organizacje pozarządowe, wysokich subsydiów. Biorąc pod uwagę skalę dostępnych środków, ich przeznaczenie oraz sposób kontraktacji i rozliczania, należy stwierdzić, że zostało stworzone formalnoprawne otoczenie sprzyjające zwiększaniu aktywności działań podejmowanych przez trzeci sektor. Jednocześnie praktycy polskiego sektora pozarządowego twierdzą, że jego mozolna budowa sięgająca 1989 roku, w którą było zaangażowanych wielu społeczników, ostoja obywatelskości i demokracji od paru lat znajduje się w stanie zawieszenia lub wręcz kryzysu, w tym impasu kooperacji, a podstawowym problemem tego stanu jest finansowe uzależnienie organizacji pozarządowych od sektora publicznego, w tym funduszy europejskich¹⁹.

¹⁷ Measuring Globalisation. OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators. OECD, Paris 2015, p. 60.

¹⁸ Cieślak J.: Przedsiębiorczość, polityka, rozwój. Wydawnictwo Akademickie SENDO, Warszawa 2014, s. 49.

¹⁹ Dąbska A.: Czy istnieje trzeci sektor? Powstał rynek organizacji, 09.02.2016, <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/1896125.html>, 15.11.2016.

Niezależnie jednak od źródeł finansowania organizacji pozarządowych oraz przyświecających takiej działalności motywów model funkcjonowania oparty wyłącznie lub w przeważającej mierze na zewnętrznych transferach finansowych przyjmuje formę przedsiębiorczości zależnej. Zależność ta może mieć charakter ciągły lub doraźny. W pierwszym przypadku są to zarówno stałe dotacje lub subwencje związane np. z prowadzoną w sposób ciągły działalnością oświatową lub pomocą społeczną, jak i mogą to być wysokie transfery finansowe wpisane w ponadnarodowe projekty zorientowane zazwyczaj na propagowanie lub kontestowanie określonych koncepcji ideologicznych. W obu przypadkach działania realizowane w ramach trzeciego sektora są wkomponowane w rozbudowane i względnie trwałe struktury organizacyjne w wymiarze zasobów ludzkich oraz infrastruktury na wzór korporacji. Przykładów jest wiele, począwszy od tych, które wywierają znaczny wpływ na gospodarkę globalną, tak jak chociażby International Chamber of Commerce (1919) (Międzynarodowa Izba Handlowa; członkowie pochodzą ze 130 krajów, w tym z Polski (2000)) czy Business Council on Sustainable Development (1992) (Rada Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju), po instytucje krajowe funkcjonujące przede wszystkim w obszarze powszechnie rozumianej demokracji, jak Fundacja Demokracji Lokalnej (1989), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (1989) oraz Fundacja Batorego (1988). Organizacje te mają trwałe struktury, tym samym zapewniają ciągłość organizacyjną, a przede wszystkim utrzymanie zaplecza administracyjnego, w tym liderów. Jednostki te istotnie różnią się od modelu przedsiębiorczości zależnej, wykształconego na podstawie realizacji doraźnych projektów finansowanych ze środków publicznych lub datków prywatnych.

Funkcjonowanie przy wykorzystaniu grantów może być neutralne, a jednocześnie może prowadzić do wielu zobowiązań. Jednak problem pojawia się, gdy powstałe zależności powodują, że organizacje muszą podporządkować się celom politycznym wyznaczanym przez samorząd albo celom biznesowym fundacji korporacyjnych. Przekraczanie granic międzysektorowych doprowadza niektóre organizacje do sytuacji, w której realizacja misji staje się elementem pobocznym, a wielość wysiłków kierowana jest przede wszystkim na utrzymanie płynności finansowej²⁰. Społębliwość wobec darczyńców i świadoma (bądź nie) rezygnacja z misyjności nie sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego²¹. Natężenie i skala zjawisk patologicznych w środowisku organizacji pozarządowych rzuca się cieniem na cały sektor, co jest szczególnie szkodliwe dla niezwykle społecznie użytecznych organizacji²².

²⁰ Lichwiarz J.: Etyka w działalności organizacji pozarządowych. *Annales. „Etyka w Życiu Gospodarczym”*, t. 14, nr 2. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 104.

²¹ Piechota G.: (Dez)organizacje..., op.cit.

²² Dec W.: Organizacje pozarządowe typu BoNGO i GoNGO. Patologia społeczna społeczeństwa obywatelskiego, Lublin 2011, www.flop.lublin.pl/media/publikacje/Dec_W_Patologia_spoleczna.pdf, 30.10.2016; Dyczkowski T.: *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa*. CH Beck, Warszawa 2010, s. 9.

4. Organizacje pozarządowe a realizacja projektów współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013

Coraz bardziej zauważalnej obecności organizacji pozarządowych w przestrzeni publicznej towarzyszy wiele inicjatyw organizowanych zarówno przez instytucje państwowe, jak i podmioty reprezentujące sektor biznesu, a niejednokrotnie obecność ta jest ich pochodną. Trwałość bytu każdej jednostki organizacyjnej, zarówno tej funkcjonującej indywidualnie, jak i w zbiorowości, wymaga dookreślenia swojej tożsamości. Podejście to ewoluuje w wyniku coraz powszechniejszego przekonania co do niegraniczonej mocy oddziaływania kształcenia na rozwój kapitału ludzkiego. Tymczasem osoby tworzące trzon sektora biznesu w większości są świadome potrzeby bezpośredniego łączenia dywersyfikacji organizacyjnej z przeprowadzaniem zmian kadrowych. Praktyka funkcjonowania trzeciego sektora zaprzecza jednak temu podejściu, wskazując na bardzo wysoki poziom elastyczności, co wynika ze statystycznie dużej fluktuacji kadr. Sytuacja ta sprowadza się zatem do pozornej zgodności osadzonej w realiach zawężania podstawowej działalności organizacji pozarządowych do technicznej obsługi realizowanych projektów. Poza zagwarantowaniem funkcjonowania organizacji w ramach podstawowych struktur administracyjnych rozwiązanie to tworzy wiele dodatkowych możliwości, wynikających ze zlecenia zadań podwykonawcom czy z zatrudniania personelu projektowego na czas określony, wyznaczony terminem realizacji danego przedsięwzięcia.

4.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 jako źródło finansowania organizacji pozarządowych

Odwołując się do praktyki ram finansowych 2007-2013 polityki spójności Unii Europejskiej, należy dostrzec wysoki poziom dowolności w wydatkowaniu środków publicznych przy jednoczesnej opieszałości legislacyjnej. Wymownym przykładem jest realizacja projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL), w ramach którego organizacje pozarządowe zagospodarowały ponad 7,5 mld zł, z czego w ramach dofinansowania prawie 7,4 mld zł, a z budżetu Unii Europejskiej ponad 6,3 mld zł. Jednocześnie to właśnie ten program cieszył się największą popularnością wśród przedstawicieli trzeciego sektora, na co złożyło się zagospodarowanie 64% ogólnej wartości zrealizowanych projektów (69% dofinansowania ogólnej puli projektów zrealizowanych przez trzeci sektor)²³. Działania realizowane w ramach programu były związane wprost z jego nazwą, co w praktyce oznaczało tzw. inicjatywy miękkie, m.in.: edukację, opiekę, szkolenia, doradztwo, integrację społeczną, włączenie społeczne, aktywizację zawodową, budowę społeczeństwa obywatelskiego, opracowywanie ekspertyz oraz innych publikacji.

²³ Opracowanie własne na podstawie: Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13) wg stanu na dzień 30 września 2016.

Możliwość zagospodarowania funduszy europejskich oraz warunki finansowania sprawiły, że liczne organizacje pozarządowe z powodów ekonomicznych stały się alternatywą dla działań zarezerwowanych dotychczas dla pozostałych sektorów gospodarki. Zysk nie był celem, a stało się nim zagospodarowywanie dotacji w ramach ponoszonych kosztów operacyjnych, w tym zwłaszcza osobowych. Aktywność w ubieganiu się o dofinansowanie projektów została również wpisana w jeden z podstawowych celów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Dotacje stały się gwarantem trwałości rynkowej wielu podmiotów rynkowych z sektora prywatnego, w tym organizacji pozarządowych. Brak tożsamości sektora, marginalizowanie idei pozarządowości oraz przypadkowość realizowanych inicjatyw potwierdza fakt, że liczne organizacje pozarządowe podejmowały się realizacji projektów niekoniecznie wynikających z misji reprezentowanej organizacji, ale z pobudek czysto ekonomicznych. Skoro były do zagospodarowania środki finansowe, to traktowano je jako okazję biznesową. Potencjalne pola aktywności biznesowej i związane z nimi korzyści ekonomiczne sprawiły, że w wielu przypadkach realizacja projektów odbiegała od rzeczywistych potrzeb społecznych. Projekty dotyczące kwestii społecznych to zdecydowanie większy obszar aktywności stowarzyszeń (44%) niż fundacji (36%), co nie zmienia faktu, że w obu przypadkach nie były to dominujące obszary działania²⁴. Działo się tak dlatego, że w wielu sytuacjach tworzenie wniosków aplikacyjnych było motywowane alokacją środków zamiast rzeczywistą potrzebą beneficjentów. Świadomie wybierano priorytety, które cieszyły się małym zainteresowaniem, gdyż sytuacja ta zwiększała szanse na pozyskanie dotacji²⁵.

4.2. Liderzy absorpcji funduszy europejskich

Biorąc pod uwagę klasyfikację opartą na wartości zrealizowanych projektów w ramach PO KL, na pierwszym miejscu sklasyfikowano Fundację Rozwoju Systemu Edukacji realizującą projekty na kwotę przekraczającą 176 mln zł. Przedsiębrane przez tę organizację działania miały charakter systemowy, co należy wiązać z faktem, że jest to fundacja Skarbu Państwa – funkcjonuje w ramach sektora publicznego. Spośród zrealizowanych trzech projektów o zasięgu krajowym jeden opiewał na kwotę sięgającą 151 mln zł.

Kolejne pozycje w rankingu przypadły jednostkom formalnie niezależnym od Skarbu Państwa. Z ogólnej puli środków zagospodarowanych na realizację projektów w ramach PO KL 170 mln zł przypadło Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). W tym jednak przypadku chodzi o dokładnie 200 różnych tytułów projektów (spośród 337 rekordów zarejestrowanych w bazie Ministerstwa Rozwoju) obejmujących priorytet I. Zatrudnienie i integracja społeczna: 1 mln zł, V. Dobre rządzenie: 31,4 mln zł, VI. Rynek pracy otwarty dla

²⁴ Jegorow D.: Organizacje pozarządowe jako beneficjent polityki spójności Unii Europejskiej – doświadczenia Polski. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” nr 3(794). Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle, Warszawa 2016, s. 79-89.

²⁵ Lichwiarz J.: Etyka..., op.cit., s. 105.

wszystkich: 39,7 mln zł, VII. Promocja integracji społecznej: 23,8 mln zł, VIII. Regionalne kadry gospodarki: 28,0 mln zł i IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach: 45,5 mln zł. Powyższe zestawienie wskazuje na dość szerokie spektrum przedmiotowe podejmowanych działań. Oczywiście fakt ten należy łączyć z rozbudowaną siecią FRDL, a tym samym niekwestowanymi zasobami społecznymi pracującymi na rzecz całej organizacji.

Według podobnego schematu, chociaż realizowanego na znacznie mniejszą skalę, można scharakteryzować aktywność projektową kolejnych organizacji pozarządowych: stowarzyszenia Centrum Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego (91 mln zł), Fundacji Rozwoju Lubelszczyzny (87 mln zł), Stowarzyszenia B-4 (81 mln zł) czy Fundacji Rozwoju Nauki i Przedsiębiorczości (76 mln zł). Przy wzięciu pod uwagę faktu, że formuła PO KL zachęcała do realizacji projektów partnerskich, powyższe kwoty, choć trafiały na konta beneficjentów-projektodawców, mogły być zgodnie z procedurą przekierowywane na konta instytucji partnerskich. Jednocześnie również ww. organizacje mogły być partnerami w ramach innych projektów.

Organizacje pozarządowe (w zawężeniu do stowarzyszeń i fundacji) – beneficjenci PO KL – to populacja niejednorodna, w której przeważają organizacje zagospodarowujące relatywnie niskie fundusze. Rozkład wartości pozyskanych dotacji charakteryzuje się wyraźną symetrią prawostronną (skośność: 12,46) przy jednoczesnym bardzo wysokim wskaźniku dyspersji (współczynnik zmienności losowej: 366%)²⁶. Sytuacja ta sprawia, że miary średnie w analizie przedmiotowego zbioru nie mają merytorycznego uzasadnienia.

Wszystkie przywołane powyżej organizacje pozarządowe są wpisane do rejestru przedsiębiorców, choć jedna dopiero od 2015 roku²⁷. Prowadzenie działalności gospodarczej w trzecim sektorze jest jak najbardziej pożądane, jednak z założenia powinno być łączone przede wszystkim z angażowaniem grup społecznych potrzebujących szczególnego wsparcia przez ich aktywizację społeczną i zawodową. Wchodzenie w rolę firm konsultingowych czy też szkoleniowych (a to właśnie te wymiary działalności dominowały w projektach organizacji pozarządowych) nie było przypadkowe, ale wynikało z systemu realizacji projektów europejskich w wielu przedsięwzięciach faworyzującego sektor pozarządowy. Tym samym praca licznych organizacji pozarządowych została sprowadzona do obsługi administracyjno-finansowej projektów. Jeżeli w projektach PO KL były tworzone miejsca pracy, to wg danych GUS w ponad 30% były to stanowiska generowane przez projektodawców²⁸. W stworzonym układzie sektor pozarządowy niejednokrotnie stawał się również zleceniodawcą specjalistycznych usług w ramach wysokobudżetowych projektów. Biorąc pod uwagę skalę i rodzaj realizowanych przedsięwzięć, nie można pominąć faktu

²⁶ Obliczenia własne na podstawie: Krajowy System Informatyczny (KSI SIMIK 07-13) wg stanu na dzień 30 września 2016.

²⁷ Według zapisów KRS na dzień 15 listopada 2016.

²⁸ Sektor non-profit..., op.cit., s. 92.

uprzywilejowanej pozycji rynkowej podmiotów trzeciego sektora w sferze organizacyjnej i podatkowej. Jednocześnie należy podkreślić, że fakt nieodpłatnej pracy na rzecz funkcjonowania organizacji jako całości nie oznacza rezygnacji ze świadczenia odpłatnej pracy lub usług w ramach realizowanych projektów.

4.3. Wyzwania stojące przed sektorem pozarządowym

Absorpcja wysokich środków w ramach PO KL nie przesądza kwestii uzależnienia od środków publicznych. Fakt ten, wpisany jednak w brak jednoczesnego angażowania się w inne pola aktywności społeczno-gospodarczej gwarantującej środki finansowe na funkcjonowanie organizacji, przesądza o zaniedbaniu funkcji filantropijnych i o skupieniu się na „grantozie”. Niezależnie od braku występowania dominującej specjalizacji w działaniach podejmowanych przez wiele organizacji pozarządowych równoległa ich profesjonalizacja sprawia, że zaczynają funkcjonować jak korporacje. Tym samym przynależność do sektora pozarządowego sprowadza się do wymiaru formalnoprawnego. Odbudowa tożsamości organizacji poza-rządowych jest niezwykle potrzebna w kontekście założonej teoretycznie jego użyteczności, a jednocześnie jest trudna. Podmioty trzeciego sektora czeka „podjęcie dużego wysiłku myślowego i organizacyjnego, aby oderwać się od wiszenia na kłamce sektora publicznego. Obecne «bycie na garnuszk» [...] funduszy unijnych wyczerpuje już swe możliwości i NGO muszą zacząć wracać do korzeni (nie tylko polskich), czyli między innymi sponsoringu, przekonywania do filantropii, nawiązywania umów barterowych, prowadzenia częściowo odpłatnej działalności i tym podobnych”²⁹.

Nadmierne zbliżenie międzysektorowe przynosi ekonomiczne korzyści, jednak przede wszystkim liderom organizacji pozarządowych. Postępująca anihilacja trzeciego sektora jest wpisana w jego jakże potrzebną ekonomizację, ale w kontekście stosownych rozwiązań w wielu przypadkach nieuzasadnioną. Potężne środki finansowe w nadmiernej skali są zatrzymywane na poziomie instytucji podejmujących decyzje o alokacji środków, następnie na etapie ich obsługi i redystrybucji. Ostatecznie docelowi beneficjenci pomocy w wymiarze jednostkowym otrzymują produkty lub usługi o niskiej ekonomicznej wartości, a do tego nie zawsze odpowiadające realnym potrzebom lub w niewielkim stopniu je spełniające, choć i to cieszy.

Duże nasycenie publicznymi środkami pieniężnymi powoduje, że organizacje pozarządowe stają się niczym więcej niż pewnym przedłużeniem administracji publicznej. Sytuacja ta sprawia, że trzeci sektor musi poszukać swojej tożsamości i nowej definicji. Musi również znaleźć balans między funkcjami, które są mu tradycyjnie przypisywane, a nowymi oczekiwaniami, które wobec niego formułują obywatele, oraz możliwościami działania w ramach demokratycznego państwa i wolnorynkowej gospodarki³⁰. „Obecnie w sektorze

²⁹ Dąmbska A.: Czy istnieje..., op.cit.

³⁰ Makowski G.: Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r., Studia BAS, nr 4(44), 2015, s. 77, 81.

trwa dyskusja, co będzie po 2020 roku. Wiele organizacji uzależnionych od środków unijnych i dużych projektów kompletnie zrezygnowało ze starania się o inne źródła finansowania. Żyją «od projektu do projektu», gdyż złożenie wniosku jest łatwiejsze niż szukanie darczyńców, czy angażowanie się w działalność gospodarczą. Pytanie – co będzie w momencie, gdy unijne środki się skończą? Przebudzenie może być bolesne³¹. Od lat osiemdziesiątych XX wieku badacze światowego trzeciego sektora zwracają uwagę na nadmierne upaństwowienie organizacji pozarządowych, podkreślając, że współdziałanie bardzo często przynosi skutki w postaci uzależnienia (zwłaszcza w sferze finansowej). To z kolei oznacza zmianę celów w kierunku oczekiwanym przez organizacje finansujące, a jednocześnie po części prowadzi do utraty zaufania społecznego organizacji³².

5. Zakończenie

Organizacje pozarządowe funkcjonujące w systemie dotacyjnym podlegają wielorakim uzależnieniom od instytucji finansujących. Beneficjenci pomocy reprezentujący trzeci sektor w wielu przypadkach stali się elementem nieczystych gier rynkowych. Jakże potrzebna dywersyfikacja źródeł finansowania trzeciego sektora stała się realnym polem do nadużyć o charakterze normatywnym. Organizacje pozarządowe działające w ramach quasi-państwowości i quasi-biznesu rzucają cień na cały sektor. Zarysowane tendencje, o ile okażą się trwałe, mogą zaprzepaścić nadzieje pokładane w pozarządowości. Przywołane doświadczenia organizacji pozarządowych ze Stanów Zjednoczonych, bogate w liczne niechlubne praktyki trzeciego sektora, powinny stanowić niezwykle ważny układ odniesienia w kształtowaniu środowiska krajowych organizacji pozarządowych w wymiarze systemowym i społecznym. Należy mieć bowiem na względzie fakt, że rozwój polskich organizacji pozarządowych pod koniec XX wieku łączył się z implementacją technik i metod funkcjonowania organizacji wzorcowych. Skutek uboczny tego przeniesienia oznacza jednak pewien trzeciosektorowy problem w Polsce, jakim jest „bezideowość”³³.

Zaprezentowana analiza wskazuje na istniejący deficyt wartości w środowisku organizacji pozarządowych. Wykorzystywanie szyldu trzeciego sektora do zagospodarowywania grantów nie ma nic wspólnego z istotą pozarządowości. Jednocześnie faktem jest, że najbardziej tracą jednostki powoływane i funkcjonujące zgodnie z teoretycznym modelem trzeciego sektora. Systemy dotacyjne oparte na relacjach formalnoprawnych łączących darczyńców i obdarowywanych należy rozpatrywać w ujęciu przyczynowo-skutkowym. Nie można zatem

³¹ Rymza A.: Quo vadis trzeci sektorze? WatchDogPfron, 06.06.2016, <http://www.watchdogpfron.pl/quo-vadis-trzeci-sektorze-wywiad-z-dr-agnieszka-rymsza/>, 26.03.2017.

³² Bogacz-Wojtanowska E.: Niezamierzone..., op.cit., s. 343.

³³ Lipsky M., Smith S.R.: Nonprofit Organizations, Government and The Welfare State. “Political Science Quarterly”, Vol. 104, 1989, p. 625-648.

wyłączyć z analizy poznawczej donatorów. Źródła finansowania, sposób podziału środków czy motywy stojące za decyzjami o finansowaniu działań trzeciego sektora również budzą w wielu przypadkach kontrowersje. Te także wymagają jak najszybszego rozpoznania. Jednak społeczny nadzór nie jest jeszcze na tyle silny i skuteczny, aby doprowadził do samooczyszczenia środowiska pozarządowego.

Aberracja trzeciego sektora zaprezentowana przez pryzmat ekonomiczny wymaga jednakowoż rozpoznania *stricte* społecznego, prawnego i politycznego. Podejście to wymusza przekraczanie obszarów tematycznych, w tym dziedzinowych, a zatem interdyscyplinarności. Złożoność podjętej problematyki i jej społeczna waga wymagają dalszych prac naukowych. Należy je określić jako społecznie ważne.

Bibliografia

1. Bogacz-Wojtanowska E.: Niezamierzone konsekwencje działań organizacji pozarządowych. „Zarządzanie w Kulturze”, t. 15, nr 4. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
2. Cieślak J.: Przedsiębiorczość, polityka, rozwój. Wydawnictwo Akademickie SENDO, Warszawa 2014.
3. Dąbmska A.: Czy istnieje trzeci sektor? Powstał rynek organizacji, 09.02.2016, <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/1896125.html>, 15.11.2016.
4. Dec W.: Organizacje pozarządowe typu BoNGO i GoNGO. Patologia społeczna społeczeństwa obywatelskiego, Lublin 2011, www.flop.lublin.pl/media/publikacje/Dec_W_Patologia_spoleczna.pdf, 30.10.2016.
5. Drucker P.F.: O zarządzaniu, społeczeństwie i gospodarce. MT Biznes, Warszawa 2011.
6. Dyczkowski T.: Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa. CH Beck, Warszawa 2010.
7. Gliński P.: Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? IFiS PAN, Warszawa 2006.
8. Gumkowska M.: Działalność gospodarcza – dla wybranych, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 09.03.2016, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1903042.html>, 15.11.2016.
9. Jegorow D.: Organizacje pozarządowe jako beneficjent polityki spójności Unii Europejskiej – doświadczenia Polski. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, nr 3(794). Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle, Warszawa 2016.
10. Lichwiarz J.: Etyka w działalności organizacji pozarządowych. Annales. „Etyka w Życiu Gospodarczym”, t. 14, nr 2. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
11. Lipsky M., Smith S.R.: Nonprofit Organizations, Government, and The Welfare State. “Political Science Quarterly”, Vol. 104, 1989.

12. Makowski G.: Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r. Studia BAS, nr 4(44), 2015.
13. Marody M.: Tygodnik Europa 2004, <http://warszawa.ngo.pl/x/437074>, 15.11.2016.
14. Measuring Globalisation. OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators. OECD, Paris 2015.
15. Piechota G.: (Dez)organizacje, Nowy Obywatel 2014, <http://nowyobywatel.pl/2014/11/14/dezorganizacje/>, 15.11.2016.
16. Rymśa A.: Quo vadis trzeci sektorze? WatchDogPfron, 06.06.2016, <http://www.watchdogpfron.pl/quo-vadis-trzeci-sektorze-wywiad-z-dr-agnieszka-rymsza/>, 26.03.2017.
17. Rymśa A.: Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.
18. Sektor non-profit w 2014 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.
19. Tkaczuk M.: Słabość organizacji społecznych w kontekście skuteczności ich działania. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 45/1, Lublin 2011.