

Łukasz Olipra, Magdalena Kowalska, Aleksandra Małek*

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

TRZECI SEKTOR W POLSCE I W KRAJACH EUROPY ZACHODNIEJ. SZANSE I ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z PRZYSTĄPIENIEM POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie trzeciego sektora (rozpatrywanego jako część składowa gospodarki narodowej) w Polsce na tle trzeciego sektora w krajach byłej „piętnastki”, a także szans zarysowujących się przed polskimi organizacjami pozarządowymi, związanych z przystąpieniem Polski do jej struktur, oraz barier, które mogą utrudnić ich wykorzystanie. Autorzy uznali za celowe zamieszczenie w zakończeniu artykułu zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących poprawy warunków działalności organizacji pozarządowych w poszczególnych państwach członkowskich.

2. Pojęcie sektora pozarządowego¹

Spośród trzech grup, które składają się razem na to, co nazywa się ekonomią społeczną: spółdzielni, towarzystw wzajemnej pomocy oraz organizacji społecznych, sektor obejmujący organizacje społeczne jest, jak dotąd, najtrudniejszy do precyzyjnego zdefiniowania. Mając na uwadze najogólniejsze podstawy tych organizacji, można przyjąć, że są one związkami osób, które zebrały się razem dla

* Autorzy są członkami Koła Naukowego Integracji Europejskiej, działającego przy Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

¹ W literaturze poświęconej działaniom organizacji pozarządowych można spotkać określenia: *non-governmental organizations* (NGOs), organizacje społeczne, organizacje pozarządowe, organizacje *non-profit*, trzeci sektor. Pojęcia te będą również używane zamiennie w niniejszej pracy.

osiągnięcia danego celu. Istnieje zgodność co do tego, że wszystkie organizacje społeczne odznaczają się następującymi cechami:

- różnią się od nieformalnych oraz powstałych *ad hoc*, czysto społecznych bądź rodzinnych grup, mając określony (choćby nawet w szczątkowym stopniu) formalny oraz instytucjonalny status swojego działania;
- mają charakter niedochodowy – inaczej mówiąc, cele, którym służą, są inne niż czerpanie zysków ze swej działalności czy od swych członków;
- są niezależne, szczególnie od rządu oraz innych instytucji publicznych; innymi słowy, zarządzają się samodzielnie w sposób wolny i niezakłócony, zgodnie ze swoimi własnymi zasadami oraz procedurami;
- muszą być zarządzane w sposób, który czasem jest określany jako „bezinteresowny” (stosowanie powyższego terminu ma na celu wskazanie, że nie tylko same organizacje o charakterze społecznym nie mogą być nastawione na zysk, ale również ci, którzy nimi kierują, nie mogą robić tego w nadziei uzyskania osobistych korzyści);
- muszą być do pewnego stopnia czynne na arenie publicznej, a ich działalność musi być, przynajmniej częściowo, skierowana na wnoszenie wkładu w dobro publiczne².

3. Rola organizacji pozarządowych w gospodarce

Wyniki badania przeprowadzonego przez Komisję Europejską wskazują wyraźnie na to, że organizacje pozarządowe, mimo iż niejednokrotnie bardzo niewielkie, zarządzają wspólnie pokaźnym kapitałem oraz angażują w działania znaczną liczbę osób (zarówno pobierających wynagrodzenie, jak i wolontariuszy). Podobnie jak przedsiębiorstwa (szczególnie małe i średnie), wiele organizacji społecznych oraz fundacji jest również czynnych gospodarczo; zajmują się sprzedażą produktów, dostarczaniem usług, z których dochód jest reinwestowany w działania organizacji³. Wagę trzeciego sektora w gospodarce potwierdzają również wyniki badań przeprowadzonych przez Johns Hopkins University w Baltimore, przytoczone przez Komisję Europejską w wymienionym wyżej dokumencie. Dane z wybranych krajów przedstawiono w tab. 1.

Jak pokazuje tab. 1, sektory NGOs w Belgii i Holandii charakteryzują się wysokim poziomem zatrudnienia oraz wysokim udziałem w PKB. Wyraźnie zarysowuje się również różnica między poziomem rozwoju sektora pozarządowego krajów

² Definicja ta jest powszechnie stosowana. Powołuje się na nią m.in. Komisja Europejska w dokumencie *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania organizacji społecznych oraz fundacji w Europie* (pkt 2). Dokument ten został opublikowany m.in. w *Dialogu obywatelskim w procesie integracji europejskiej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000.

³ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania organizacji społecznych oraz fundacji w Europie. Oryginał w języku angielskim opublikowany w COM (97) 241, pkt 6.

Tabela 1. Zatrudnienie w trzecim sektorze jako procent zatrudnienia ogólnego oraz koszty operacyjne trzeciego sektora organizacji pozarządowych w wybranych krajach w latach 1990 i 1995

Kraj	% ogólnej liczby zatrudnionych poza rolnictwem		Koszty operacyjne sektora NGO jako % PKB	
	1990	1995	1990	1995
Niemcy	3,7	5,1	3,6	4,0
Francja	4,2	5,0	3,3	3,8
Wielka Brytania	4,0	6,4	4,8	6,8
Belgia	x	10,5	x	8,4
Holandia	x	12,7	x	15,5
Austria	x	4,7	x	3,0
Szwecja (rok 1992)	2,5	x	4,1	x
Węgry	0,8	1,3	1,2	2,8
Czechy	x	1,8	x	1,7
Polska (rok 1997)	x	1,2	x	1,3

x – kraj nie objęty badaniem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*⁴, <http://www.jhu.edu/~cnp/country.html>, (20.05.2004).

należących dotychczas do Unii Europejskiej i jej nowych członków: Polski, Czech i Węgier. Uwagę zwraca również rozwój trzeciego sektora, wyrażający się wzrostem udziału organizacji *non-profit* w zatrudnieniu oraz w PKB we wszystkich krajach z Wielką Brytanią na czele; w niej w latach 1990-95 nastąpił wzrost odpowiednio o 2,4 i 2,0%. Również w Niemczech w omawianym okresie udział w zatrudnieniu wzrósł o 2,4%. Przytoczone liczby wskazują, iż omawiany sektor wykazał się zdolnością do stwarzania nowych możliwości działań w celu nie tylko poprawy jakości życia, lecz również wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu gospodarczego. Doceniła to Komisja w „Pakcie zatrudnieniowym”, w którym wyrażono zachętę dla sektora do odgrywania większej roli w poszukiwaniu możliwości tworzenia nowych miejsc pracy. Wiele organizacji pozarządowych jest zaangażowanych w szkolenie bezrobotnych jako realizator programów rządowych lub z własnej inicjatywy z wykorzystaniem własnych środków, a także zapewnia wartościowe szkolenia liczным wolontariuszom, którzy stają się bardziej konkurencyjni na rynku pracy. Z punktu widzenia wysokiego poziomu bezrobocia w Polsce – jeśli weźmie się pod uwagę pozytywny wpływ NGOs na rynek pracy – pobudzanie ich rozwoju w Polsce wydaje się tym bardziej pożądane. Organizacje pozarządowe pełnią również (a może przede wszystkim) niezwykle ważne funkcje społeczne oraz polityczno-

⁴ *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project* jest badaniem mającym na celu ukazanie, jak kształtuje się sytuacja organizacji pozarządowych w poszczególnych częściach świata. Badanie obejmuje zarówno kraje rozwinięte gospodarczo, jak i rozwijające się (w tym Polskę). Daje to możliwość porównywania sektorów NGOs między krajami z zachowaniem tej samej metodologii.

-obywatelskie. Dla wielu osób członkostwo w organizacjach społecznych stanowi środek, dzięki któremu wyrażają swoje poczucie obywatelstwa oraz demonstrują aktywnie swoją troskę o bliskich i społeczność w ogóle. NGOs mają tym samym ogromny wkład w umacnianiu podstaw demokracji⁵.

4. Stan sektora organizacji pozarządowych w Polsce

Sektor *non-profit* osiągnął po roku 1989 znaczny stopień rozwoju pomimo ograniczeń z okresu PRL. Wynika to w niemałym stopniu z tysiącletniej tradycji polskiej filantropii. Innymi słowy, współczesny kształt sektora *non-profit* w Polsce jest do pewnego stopnia zarówno rezultatem zgromadzonych przez stulecia doświadczeń kulturowych i instytucjonalnych, jak i następstwem przełomu roku 1989 oraz skutkiem załamania się socjalistycznego państwa opiekuńczego⁶.

W latach 1989-2002 powstała olbrzymia liczba organizacji pozarządowych. W 2002 r. w rejestrze REGON GUS figurowało 36 791 stowarzyszeń oraz 5068 fundacji, uznanych według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor za „organizacje pozarządowe”. Jeśli uwzględnimy też podmioty działające w sferze społecznej, ale nie będące ani stowarzyszeniami, ani fundacjami, to otrzyma się prawie 96 000 zarejestrowanych podmiotów. Należy jednak zaznaczyć, iż dane REGON są w praktyce rejestrem powstających organizacji. Nie uwzględniają więc tego, iż niektóre z zarejestrowanych organizacji mogły przestać działać. Zmniejsza to znacznie liczbę rzeczywiście istniejących organizacji. Udało się ustalić, iż co najmniej 58% spośród zarejestrowanych organizacji aktywnie prowadzi swoją działalność, a 10% w praktyce nie prowadzi żadnych działań⁷.

Badanie przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wykazało, że polski sektor pozarządowy jest stosunkowo młody. Okazuje się bowiem, że aż 91% organizacji powstało po 1989 r. Co więcej, aż 30% organizacji ma mniej niż 3 lata⁸. Z badania tego wynika również, że przeszło połowa organizacji pozarządowych *sensu stricto* (55%) nie zatrudnia w ogóle żadnego płatnego personelu. Jedynie 35% organizacji zatrudnia pracowników na umowę o pracę. W stowarzyszeniach i fundacjach na podstawie takiej umowy zatrudnionych jest 85 700 osób, co stanowi 62 000 pełnych etatów, czyli 0,58% zatrudnienia poza rolnictwem. Jeżeli uwzględnimy się wszystkich pracowników regularnie pobierających wynagrodzenie, to liczba

⁵ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania organizacji społecznych oraz fundacji w Europie. Oryginał w języku angielskim opublikowany w COM (97) 241, pkt 8 i 9.

⁶ E. Leś i in., *Szkic do portretu – Raport z pierwszego etapu badań Johns Hopkins University w Polsce*, <http://portal.engo.pl/files/badania.ngo.pl/public/hopkins/Szkic.pdf>, s. 7 (20.05.2004).

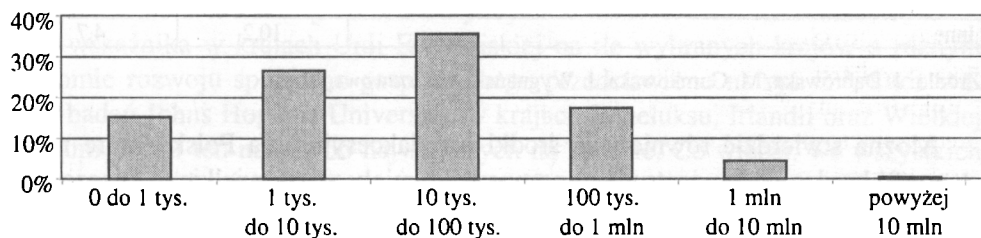
⁷ J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002, s. 8.

⁸ Tamże, s. 12.

pełnych etatów wzrosnąć w przybliżeniu do 108 700, co daje 1,02% zatrudnienia poza rolnictwem⁹. Jak wykazują doświadczenia badaczy zajmujących się trzecim sektorem w Polsce i na świecie, wskaźnik zatrudnienia jest zwykle bardzo zbliżony do udziału tego sektora w PKB¹⁰.

Obraz polskiego sektora *non-profit* nie byłby pełny bez uwzględnienia znacznego udziału pracy społecznej. W 2002 r. aż 47% organizacji deklaroowało, iż otrzymuje wsparcie wolontariuszy¹¹. Jednocześnie w 2003 r. 17,7%, czyli 5,3 mln dorosłych Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatniego roku poświęciło czas (nie pobierając za to wynagrodzenia) na rzecz organizacji pozarządowych, grup, związków lub ruchów społecznych i religijnych¹².

Organizacje pozarządowe w Polsce są niezwykle zróżnicowane, jeśli chodzi o zasoby finansowe. Jak pokazuje rys. 1, ponad 40% organizacji deklaruje dochody nie przekraczające 10 tys. zł. Jednocześnie ich łączne zasoby nie stanowią nawet 0,25% ogólnych zasobów sektora. Między innymi dlatego wiele organizacji uznaje za istotny problem w swych działaniach brak funduszy. Najwięcej organizacji (36%) dysponuje budżetem rocznym mieszczącym się w przedziale od 10 do 100 tys. zł, a budżet powyżej 1 mln zł posiada 4,9% organizacji¹³.



Rys. 1. Odsetek organizacji mających w 2001 r. przychody w poszczególnych przedziałach

Źródło: J. Dąbrowska, M. Gumowska, J. Wygnański, wyd. cyt.

Jak pokazuje tab. 2, najwięcej pieniędzy zasilających sektor pozarządowy pochodzi ze źródeł krajowych publicznych – 33,1%. Darowizny od osób fizycznych stanowią 10,3%, zaś darowizny od instytucji i firm prywatnych – 6,2% przychodów sektora. Składki członkowskie stosowane w największej liczbie organizacji (69,7%), odpowiadają jedynie za 8,3% przychodów organizacji pozarządowych w Polsce¹⁴.

⁹ Tamże, s. 18.

¹⁰ E. Leś, *Szkic do portretu...*, s. 3.

¹¹ J. Dąbrowska, M. Gumowska, J. Wygnański, wyd. cyt., s. 21.

¹² J. Dąbrowska, M. Gumowska, J. Wygnański, *Wolontariat, filantropia i 1% – raport z badania 2003*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003, s. 4.

¹³ J. Dąbrowska, M. Gumowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty...*, s. 33.

¹⁴ Tamże, s. 34.

Tabela 2. Źródła finansowania działalności sektora pozarządowego w Polsce w 2002 r.

Źródła finansowania	Procent organizacji, które korzystają z danego źródła	Udział (w %) poszczególnych źródeł w całości zasobów sektora
Źródła publiczne – rządowe	17,0	13,5
Źródła publiczne – samorządowe	48,8	19,6
Źródła publiczne – zagraniczne programy pomocowe (w tym środki UE)	3,4	5,7
Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	10,9	2,6
Wsparcie od innych zagranicznych organizacji pozarządowych	3,2	2,8
Darowizny od osób fizycznych (nie będące opłatami za usługi)	38,8	10,3
Darowizny od instytucji i firm prywatnych	40,0	6,2
Dotacja przekazana przez inny oddział/element tej samej organizacji	5,7	1,8
Składki członkowskie	69,7	8,3
Dochody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	10,7	0,9
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje, dochody z majątku, np. z wynajmu lokali	21,2	6,2
Opłaty za działania stanowiące realizację zadań statutowych	24,1	7,2
Dochody z działalności gospodarczej nie będącej bezpośrednią działalnością statutową	6,4	10,4
Inne	10,2	4,7

Źródło: J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty...*

Można stwierdzić również, że środki przedakcesyjne dla Polski, które miały stanowić bardzo ważny instrument pomocy, nie miały aż tak wielkiego znaczenia – ze środków zagranicznych programów pomocowych skorzystało 3,4% polskich organizacji *non-profit*. Aby przybliżyć wielkość sumy przekazanej tym organizacjom można dodać, że środki zagraniczne stanowiły 5,7% całości zasobów polskiego sektora pozarządowego w 2002 r.

W opinii respondentów badania Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2002 r. aż 52% organizacji borykało się z kłopotami finansowymi; w tym 7% organizacji obawiało się, że nie przetrwa. Jedynie 36% organizacji określało swoją sytuację finansową jako stabilną, a 6% organizacji spodziewało się zmiany na lepsze¹⁵.

5. Trzeci sektor w Unii Europejskiej¹⁶

Mimo iż ustawodawstwo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii związanych z działalnością NGOs, ustawodawstwa poszczególnych państw wykazują wiele podobieństw. Najistotniejszym z nich jest zapewnienie – już na poziomie konstytucji

¹⁵ Tamże, s. 41.

¹⁶ G. Alhadeff, *Dialog obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, red. M. Maciuła, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003, s. 35-81.

– wolności stowarzyszania się; prawo to gwarantuje również Europejska konwencja praw człowieka¹⁷.

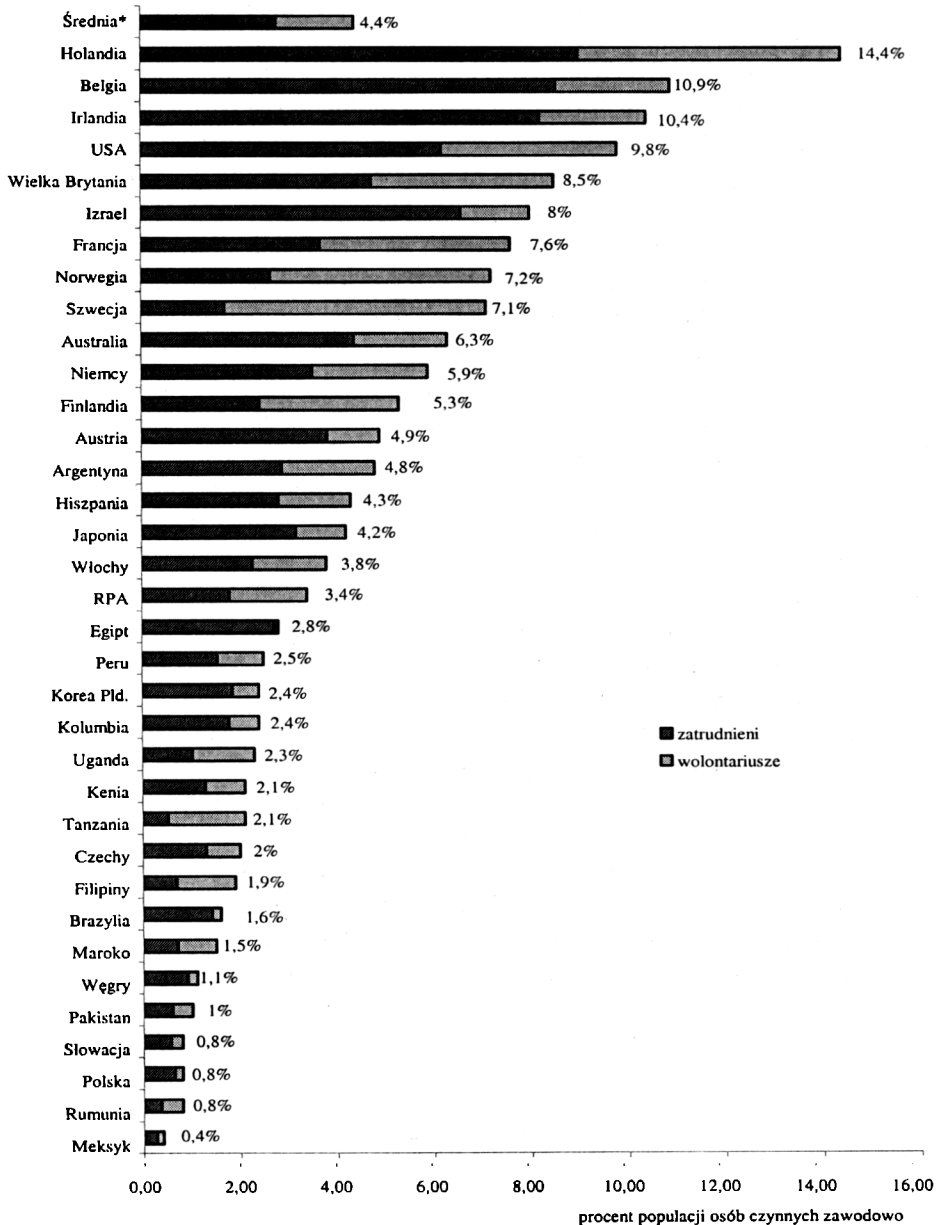
Rola, jaką organy władzy państwowej oraz społeczeństwo powierzają organizacjom, wynika z różnorodnych tradycji poszczególnych państwowości. W systemie nordyckim – w którym opiekę nad obywatelem zawsze sprawowało państwo – organizacje pozarządowe stanowią podmiot uzupełniający polityki społecznej, podczas gdy w Austrii, Niemczech czy Belgii – z federacyjnej struktury państwa wynika silna pozycja organizacji pozarządowych na szczeblach regionalnym i lokalnym. Europejskie organizacje pozarządowe służą również jako doradcy (procedura konsultacji organów administracji publicznej z trzecim sektorem) oraz swoiste kanały przekazywania informacji o społeczeństwie, ale organizacje pozarządowe mogą również odgrywać rolę instytucji świadczących usługi na rzecz obywateli. W rzeczywistości to zadanie należy do podstawowych, jakie wykonują NGOs w Wielkiej Brytanii, Luksemburgu oraz Holandii. Wynika to z uznania, iż usługi powinny być świadczone przez ekspertów w danej dziedzinie, jak najbliżej obywateli.

O znaczeniu sektora *non-profit* w gospodarce krajów członkowskich UE świadczyć może liczba osób znajdujących zatrudnienie w organizacjach pozarządowych w stosunku do ogółu osób czynnych zawodowo. Kształtowanie się m.in. tego wskaźnika w krajach Unii Europejskiej na tle wybranych krajów o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego przedstawiono na rys. 2¹⁸. Otóż według badań Johns Hopkins University, w krajach Beneluksu, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii udział ten należy do największych na świecie. Co więcej, we wszystkich państwach byłej „piętnastki” – z wyjątkiem Hiszpanii – wskaźnik ten utrzymuje się powyżej średniej światowej. Polska jest usytuowana dopiero na przedostatnim miejscu wśród 35 krajów biorących udział w badaniu – tuż przed Meksykiem.

Warto zauważyć, że siłę trzeciego sektora w krajach uwzględnionych w badaniu, przede wszystkim w krajach Unii Europejskiej, mierzoną ogólną liczbą osób działających w organizacjach pozarządowych, determinuje wielkość zatrudnienia w tym sektorze. W większości badanych krajów występuje również zależność między wielkością zatrudnienia a liczbą wolontariuszy. Im większa liczba osób zatrudnionych w NGOs, tym większa liczba wolontariuszy oraz bardziej rozbudowany sektor w danym kraju.

¹⁷ *Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rada Europy, Rzym, 4 XI 1950, zmieniona następnie protokołami nr 3 (ETS No 45), nr 5 (ETS No 55), i nr 8 (ETS No 118) oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (ETS No 44), art. 11, pkt 1.

¹⁸ Wybór krajów do badania *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project*, znacznie się różniących, podyktowany został chęcią pełnego zobrazowania stanu trzeciego sektora na świecie. Przy doborze krajów dłożono starań, aby reprezentowane były kraje, które różnią się poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, poziomem wydatków socjalnych państwa, ustawodawstwem dotyczącym działania organizacji *non-profit*, czynnikami kulturowymi, religijnymi i historycznymi. Zob. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, Methodology and Data Sources*, <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/method.pdf>. (20.05.2004).

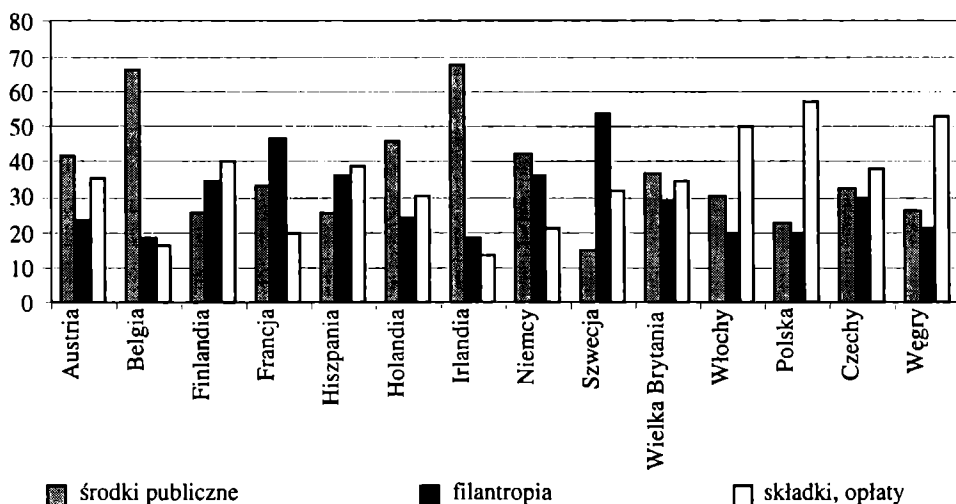


* średnia arytmetyczna 35 krajów.

Rys. 2. Udział siły roboczej sektora NGOs w populacji osób czynnych zawodowo w wybranych krajach w 2003 r.

Źródło: *Comparative Nonprofit Sector Project*, Johns Hopkins University, <http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/compfigure1.pdf> (20.05.2004).

Obrazu sektora NGOs w UE dopełnia rys. 3, ilustrujący źródła finansowania działalności organizacji w poszczególnych krajach. Belgia i Irlandia przede wszystkim, a także Holandia, Austria oraz Niemcy, to kraje, w których środki publiczne przeważają nad pozostałymi sposobami pozyskiwania pieniędzy. Można jednocześnie zauważyć, że w krajach tych liczba osób zaangażowanych w działalność organizacji (zarówno zatrudnionych, jak i wolontariuszy) jest – zgodnie z rys. 2 – jedną z najwyższych. Można zatem wnioskować, iż NGOs funkcjonują najprężniej w krajach oferujących im największe wsparcie finansowe. W krajach zaś Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie głównym źródłem dochodów podmiotów omawianego sektora są składki i opłaty, organizacje pozarządowe mają dużo mniejsze znaczenie w gospodarce.



Rys. 3. Źródła finansowania działalności NGOs w wybranych krajach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Comparative Nonprofit Sector Project...*

Jeśli zaś chodzi o działalność NGOs na szczeblu europejskim, to istnieje tendencja do wzmacniania partnerstwa organizacji pozarządowych z instytucjami unijnymi. I chociaż Komisja Europejska nadal odrzuca postulat przyznania im statusu oficjalnych instytucji konsultacyjnych (jaki mają w ONZ¹⁹), zaczyna ona doceniać rolę organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych.

¹⁹ Obecnie ponad 2100 organizacji pozarządowych ma status konsultatywny przy Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ (UN ECOSOC). Rezolucja ECOSOC 1996/31. *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations* reguluje ich stosunki z ONZ.

6. Konsekwencje wejścia Polski do Unii Europejskiej dla trzeciego sektora

Zgodnie ze stanowiskiem UE, wspieranie organizacji pozarządowych umacnia zasady państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też już od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych w środkach pomocowych dla Polski pojawiły się programy dla organizacji pozarządowych. W związku z akcesją do UE do dyspozycji polskich organizacji *non-profit* zostały postawione nowe fundusze. Z nich najważniejsze to:

- fundusze strukturalne,
- inicjatywy wspólnotowe: EQUAL, URBAN II, LEADER + (dla Polski – od czwartego roku członkostwa), INTERREG III,
- programy wspólnotowe, pochodzące bezpośrednio z budżetu UE, z których część przeznaczona jest wyłącznie dla NGO²⁰.

Ponieważ obecnie wszystkie regiony Polski mogą starać się o fundusze strukturalne z celu 1 polityki regionalnej UE, dla organizacji pozarządowych najważniejsze są zasady przyznawania tych środków. Istota tkwi w zasadzie partnerstwa horyzontalnego, czyli obowiązku współpracy organów rządowych, samorządowych oraz organizacji pozarządowych w planowaniu pomocy i decydowaniu o projektach realizowanych z owych funduszy. Dzięki niej NGOs mają wpływ na planowanie rozwoju poszczególnych regionów – mogą stanowić grupę nacisku²¹.

Oprócz szans związanych z dostępem do środków pomocowych UE sytuację trzeciego sektora w Polsce poprawi również uchwalona 24 kwietnia 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Akt ten przybliży polskie ustawodawstwo i warunki działalności NGOs do standardów UE, wprowadza bowiem kompleksowe rozwiązania dotyczące podstawowych dziedzin działalności organizacji pozarządowych w Polsce²², często wzorując się na rozwiązaniach istniejących w krajach byłej „piętnastki”. Ponadto regulacje oraz jasne i przejrzyste zasady działalności organizacji społecznych wprowadzone ustawą pomogą im w efektywniejszym wykorzystaniu funduszy europejskich oraz innych szans, jakie pociąga za sobą integracja z UE.

W państwach byłej „piętnastki” nacisk jest kładziony na współuczestnictwo NGOs w tworzeniu prawa, co przejawia się głównie w prowadzeniu konsultacji z

²⁰ Są to: E Content, 6 Program Ramowy, AGIS, SAVE II, Działania wspierające zatrudnienie, Kultura, Leonardo da Vinci, Media Plus, Młodzież, Ochrona Hitlerowskich Obozów, Równouprawnienie Kobiet i Mężczyzn, Sokrates II, Zdrowie Publiczne, Zwalczanie Dyskryminacji, Zwalczanie Wykluczenia Społecznego.

²¹ *Trzeci sektor w Unii Europejskiej...*, s. 351.

²² I. Gliński, R. Skiba, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003.

reprezentantami grup społecznych²³. Zgodnie z tym kierunkiem, w polskiej ustawie wprowadzono również nowy model współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej. Jako podstawowe formy współpracy ustawodawcy wymienili wzajemne informowanie o planowanej działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych. Ponadto organy administracji publicznej mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych²⁴. Wzmocni to znacznie pozycję trzeciego sektora w Polsce.

Ustawa przyniesie również poprawę sytuacji finansowej NGOs. W świetle omawianej ustawy organizacje pożytku publicznego uzyskają – po rejestracji – zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, opłaty skarbowej i opłat sądowych oraz opłat od czynności cywilnoprawnych²⁵. Podobne rozwiązania stosuje się również w państwach europejskich, np. w Austrii, Finlandii oraz Irlandii²⁶.

Innym ważnym zapisem w ustawie, który korzystnie wpłynie na finanse NGOs, jest wprowadzenie możliwości przekazywania 1% podatku dochodowego przez osoby fizyczne na rzecz organizacji pożytku publicznego. Według badania Stowarzyszenia Klon/Jawor z opcji tej chce skorzystać 39,4% respondentów, a 24% respondentów dopiero zastanawia się nad skorzystaniem z tego mechanizmu²⁷.

Niewątpliwie szansą dla organizacji małych są tzw. granty globalne, czyli część środków Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczona wyłącznie dla organizacji pozarządowych. Granty globalne są redystrybuowane przez większe organizacje trzeciego sektora organizacjom małym. Włączenie dużych NGOs w proces rozdysponowania środków pomaga rozpowszechnić informację o możliwościach; jest to również okazja dla organizacji, które wcześniej nie miały dostępu do funduszy. Dodatkowo Komisja Europejska określiła tzw. priorytety wspólnotowe – zwiększenie konkurencyjności regionalnej, rozwój obszarów miejskich i wiejskich, zwiększanie zatrudnienia i spójności społecznej – dziedziny, które w naturalny sposób odpowiadają działaniom NGOs²⁸.

²³ W Danii, jeśli projekt aktu prawnego dotyczy organizacji pozarządowych, konstytucja wręcz nakłada obowiązek konsultacji, prowadzonych na etapie porozumień rządowych i parlamentarnych. Podobnie jest w Wielkiej Brytanii, gdzie NGOs mogą uczestniczyć w konsultacjach w Izbie Gmin na etapie formowania projektu oraz w drugim czytaniu.

²⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003 nr 96, poz. 873, art. 5 pkt 1.

²⁵ Tamże, art. 24 pkt 1.

²⁶ *Trzeci sektor...*

²⁷ J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Wolontariat...*, s. 24.

²⁸ *Raport o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w procesie integracji Polski z UE*, red. A. Mazur-Barańska, Warszawa 2000, s. 47.

Korzystny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce będzie miała także zasada partnerstwa. Zgodnie z nią, organizacje pozarządowe zostaną szerzej włączone w administrowanie funduszami, co oznacza, że przepływ informacji się polepszy, a środki faktycznie trafią do regionów i dziedzin, w których są najbardziej potrzebne. Dodatkowo w maju 1999 r. dokonano rewizji zasad funkcjonowania funduszy. Opracowano m.in. prostszy system zarządzania finansami, co pozwala na zredukowanie blokad i opóźnień w przepływie płatności i tym samym ułatwia funkcjonowanie i zarządzanie finansami NGOs.

Polski trzeci sektor ma także możliwość przyłączenia się do istniejących już europejskich sieci organizacji pozarządowych. W ramach sieci można osiągnąć istotne korzyści – pod postacią m.in. wymiany doświadczeń (szczególnie z partnerami od dawna funkcjonującymi w środowisku europejskim), organizowania wspólnych akcji i projektów, szkoleń i wymiany zarówno pracowników, jak i wolontariuszy między zrzeszonymi ośrodkami. Przykładem takich sieci może być Eurodad – łączący 48 NGOs z 15 państw europejskich zajmujących się rozwojem – w dziedzinie pomocy humanitarnej, Voice – sieć 90 organizacji z 18 krajów (kraje byłej „piętnastki”, Szwajcaria, Norwegia oraz USA), czy Wide, sieć aktywna w dziedzinie równości płci i sprawiedliwości społecznej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poprawiająca warunki funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce, nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, z którymi się one borykają. Wciąż jeszcze istnieją bariery, które mogą przeszkodzić polskim NGOs w pełnym wykorzystaniu szans płynących z przystąpienia Polski do UE.

Poważnym zagrożeniem może stać się zasada koncentracji, w myśl której środki nie powinny być rozproszone, lecz skupione wokół jednego precyzyjnego celu, dzięki czemu można uzyskać znacznie większą efektywność. Z tego punktu widzenia potrzebne są projekty wysokobudżetowe i długofalowe, często na skalę całego regionu. Nie do przecenienia jest więc każdy przejaw partnerstwa, które Komisja Europejska szczególnie ceni – konsorcja mniejszych NGOs czy podmiotów różnych sektorów²⁹. Konsorcja NGOs pozwolą bowiem konkurować z innymi jednostkami, które również są uprawnione do ubiegania się o fundusze, a które niejednokrotnie posiadają większe zasoby ułatwiające przygotowanie do aplikacji.

Zasada komplementarności polityki regionalnej UE może się okazać kolejną barierą w pozyskiwaniu funduszy unijnych przez organizacje pozarządowe. Okazuje się, że obniżona zdolność absorpcyjna podmiotów trzeciego sektora wynika często z niemożności znalezienia środków krajowych (uzupełniających). Dlatego też wyzwaniem dla polskich NGOs będzie prowadzenie lobbingu w kręgach władz lokalnych, aby przekonać o konieczności alokacji środków w danym regionie.

²⁹ *Trzeci sektor...*, s. 351.

Kolejnym aspektem, na który należy zwrócić uwagę, mówiąc o zagrożeniach, jest kwestia procedur aplikacyjnych, z jakimi muszą się zmierzyć polskie NGOs. Na większą skalę niż w przypadku funduszy przedakcesyjnych będzie obecnie stosowana procedura przetargowa, co w połączeniu z silną konkurencją i szczegółową weryfikacją projektów może stanowić pewną barierę dla polskich organizacji pozarządowych. Aby takim sytuacjom zapobiec, konieczne jest przeprowadzenie szeregu szkoleń na obszarze całej Polski, ukierunkowanych na zaznajomienie organizacji z możliwościami i formalnym postępowaniem, które jest konieczne do uzyskania środków. W tym celu z inicjatywy Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT powstał w 2003 r., program EURO-NGO, którego podstawowym zadaniem jest przede wszystkim przygotowanie polskich organizacji pozarządowych do starania się o pieniądze z UE.

Poważnym utrudnieniem dla NGOs w zdobywaniu funduszy są też warunki współpracy z bankami, które często przekładają się na zdolność absorpcji środków unijnych. Jako najbardziej uciążliwe bariery we współpracy z bankami przedstawiciele trzeciego sektora wymieniają utrudnienia formalne w przyznawaniu kredytów (zgodnie z prawem bankowym kredyty o podwyższonym ryzyku wymagają 100% zabezpieczenia materialnego) oraz to, że banki tworzą swoją ofertę „pod fundusze strukturalne” na podstawie wzorów z UE, podczas gdy tamtejsze organizacje są rozwinięte bardziej niż polskie³⁰.

Jak możemy zauważyć, przed polskim sektorem NGOs jest wiele szans, które odpowiednio wykorzystane, pozwolą na jego rozwój. Wymienione w niniejszym artykule zagrożenia są barierami, które mogą być przezwyciężone za pomocą odpowiednich regulacji prawnych. Ponieważ rzecz sprowadza się głównie do pozyskiwania funduszy, które w rzeczywistości kierowane są tylko do wybranych regionów bądź wybranych dziedzin życia społecznego (co wynika z charakteru funduszy strukturalnych), konkurencja między organizacjami *non-profit* jest zawężona, więc polskie NGOs nie muszą się obawiać bezpośredniego starcia z silnymi europejskimi odpowiednikami. Na korzyść podmiotów trzeciego sektora działa też to, iż w ich naturze nie leży konkurowanie, lecz wręcz pożądana byłaby współpraca.

7. Zalecenia Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i trzeciego sektora

W cytowanym już wyżej dokumencie Komisja Europejska wysuwa pewne wnioski i zalecenia, które według niej mają usprawnić działanie trzeciego sektora. W pub-

³⁰ Określenie problemów występujących we współpracy organizacji pozarządowych i banków z wykorzystaniem funduszy strukturalnych było celem spotkania obydwu stron, które odbyło się 10 października 2003 r. w siedzibie Fundacji Stefana Batorego. Po spotkaniu powołano grupy robocze w celu kontynuowania rozmów i pokonania stwierdzonych barier.

likacjach instytucji unijnych dotyczących organizacji pozarządowych kładzie się nacisk na zasadę subsydiarności. Funkcjonowanie trzeciego sektora jest więc tym bardziej zależne od warunków stworzonych sektorowi przez państwo. Wśród zaleceń dla państw członkowskich można znaleźć m.in. następujące:

- pozyskać głębszą wiedzę o sektorze i zrozumieć jego specyfikę, aby móc sformułować spójną politykę wobec całego sektora;
- stworzyć organizacjom społecznym możliwości włączania się w planowanie usług i tworzenie polityki wspólnie z władzami publicznymi;
- przeanalizować możliwości uściślenia i skorygowania ram prawnych tak, by sprzyjały wykorzystywaniu przez sektor jego pełnego potencjału na szczeblach narodowym, regionalnym i lokalnym;
- stworzyć poprawne uregulowania finansowe, zapewniające przejrzystość sektora i zachowanie jego odbioru w społeczeństwie (co wiąże się również z chętnym wspieraniem finansowym organizacji przez osoby prawne i fizyczne), a także proste i czytelne zasady podatkowe odnoszące się do sektora;
- władze publiczne powinny zagwarantować organizacjom społecznym odpowiednie szkolenia (dotychczas wzrostowi sektora nie towarzyszył wzrost szkoleń).

Co zaś się tyczy zaleceń Komisji dla organizacji pozarządowych, to powinny one dokładać wszelkich starań, aby promować się jak najlepiej za pomocą środków masowego przekazu i nowych technik informacyjnych. Muszą starać się być otwarte i dostępne, tak aby opinia publiczna i władze publiczne rozumiały ich dążenia i cele oraz sposoby działania³¹.

Literatura

1. Alhadeff G., *Dialog obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, red. M. Maciula, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003.
2. Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.
3. Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J., *Wolontariat, filantropia i 1% – raport z badania 2003*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003.
4. *Dialog obywatelski w procesie integracji europejskiej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2000.
5. Gliński I., Skiba R., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003.
6. *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, www.jhu.edu/~cnp, (20.05.2004).

³¹ Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania organizacji społecznych oraz fundacji w Europie. Oryginał w języku angielskim opublikowany w COM (97) 241, cz. VI.

7. Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie promowania organizacji społecznych oraz fundacji w Europie*, COM (97) 241.
8. Leś E. i in., *Szkic do portretu – Raport z pierwszego etapu badań Johns Hopkins University w Polsce*, <http://portal.engo.pl/files/badania.ngo.pl/public/hopkins/Szkic.pdf>, s. 7 (20.05.2004).
9. Maciuła M. (red.), *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2003.
10. Mazur-Barańska A. (red.), *Raport o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w procesie integracji Polski z UE*, Warszawa 2000.
11. Rada Europy, *Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rzym, 4 XI 1950, zmieniona następnie protokołami nr 3 (ETS No 45), nr 5 (ETS No 55), i nr 8 (ETS No 118) oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (ETS No 44), art. 11, pkt 1.
12. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, DzU 2003 nr 96, poz. 873.

**THE THIRD SECTOR IN POLAND
AND IN WESTERN EUROPEAN COUNTRIES.
OPPORTUNITIES AND THREATS ASSOCIATED
WITH POLAND'S JOINING THE EU**

Summary

The non-governmental organizations sector is part of the national economy and as such manages capital and involves the workforce in its actions. The size of the Third Sector, as well as its value for the economy, are often significant which is connected with country's specificity and conditions created for the NGOs performance.

The article presents the characteristics of the Third Sector in Poland against the background of the Third Sector in the Western Europe; it also points out the opportunities that stand before the Polish NGOs face, connected with Poland's accession to the European Union as well as the barriers that may hinder meeting these opportunities. In the conclusion, the authors quote the recommendations of the European Commission, the fulfillment of which shall enable the improvement of conditions for the actions of the non-governmental organizations in the European Member states.