

Sektor Non-Profit w Polsce Szkic do portretu

Ewa Leś, Sławomir Nałęcz, Jan Jakub Wygnański,
Stefan Toepler, Lester M. Salamon

Warszawa, marzec 2000

WPROWADZENIE

Przedstawiamy Państwu pierwszą z serii publikacji poświęconych organizacjom non-profit w Polsce. Została ona przygotowana przez polski zespół badawczy funkcjonujący w ramach międzynarodowych badań porównawczych koordynowanych przez Uniwersytet Johns Hopkins, Baltimore (USA). Celem naszych badań jest udokumentowanie znaczenia organizacji non-profit w rozwoju społecznym i ekonomicznym III Rzeczypospolitej. Jest to pierwszy tego rodzaju wysiłek badawczy w Polsce ukierunkowany na porównawczą analizę organizacji non-profit w ujęciu historycznym, prawnym, ekonomicznym i socjologicznym. Dzięki wypracowaniu jednolitych ram definicyjnych i metodologicznych wyniki badań, prowadzonych w Polsce od 1997r. są porównywalne z rezultatami osiągniętymi w 22 krajach świata.

Niniejszy raport cząstkowy zawiera wstępne wyniki badań empirycznych dotyczące ekonomicznego znaczenia polskiego sektora non-profit w latach 90-tych oraz wprowadzenie do dziejów polskiej dobroczynności, a także przedstawia główne wyzwania, przed jakimi stoją obecnie organizacje społeczne w Polsce.

Polski zespół badawczy dziękuje uczestnikom Rady Programowej, za bezinteresowną pomoc i konsultację dotyczącą prac Międzynarodowych Badań Sektora Non-profit w Polsce.

Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie naszego zespołu badawczego przyczyni się do pogłębienia wiedzy na temat znaczenia społecznego i ekonomicznego organizacji obywatelskich w Polsce oraz pomoże przezwyciężyć problemy, które dziś utrudniają uczestnictwo obywateli w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów okresu transformacji systemowej.

Polski zespół badawczy:

WSTĘP

Powstanie niezależnego ruchu związkowego "Solidarność" w Gdańsku w 1980 roku było zapowiedzią procesów historycznych, które doprowadziły do odsunięcia od władzy rządów komunistycznych, upadku muru berlińskiego i zjednoczenia Europy. Zmiany te nie mogłyby się dokonać bez spontanicznego udziału rzeszy obywateli krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Masowe uczestnictwo w ruchu NSZZ "Solidarność" dało początek odbudowie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i w całym regionie. W dziesięć lat po wydarzeniach roku 1989, po przywróceniu wolności politycznej i gospodarczej, po raz pierwszy pojawiła się możliwość oceny stanu organizacji społecznych w Polsce, na tle krajów sąsiednich, państw Unii Europejskiej a także w zestawieniu z krajami z innych kontynentów. Ocena ta opiera się na

* Niniejszy tekst jest tłumaczeniem rozdziału 16 z książki "Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector", Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, s.325-335. Tłumaczenie zostało wykonane przez polski zespół badawczy. W wersji polskiej wprowadzono niewielkie zmiany w stosunku do oryginału.

na pomiarach instytucjonalnej infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego określonej, jako sektor non-profit. W Polsce wyniki odnoszą się do roku 1997 a w pozostałych krajach do roku 1995.

Porównanie bazy instytucjonalnej społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz w innych krajach objętych badaniem prowadzi do wniosku, że w Polsce osiągnięty został pewien minimalny poziom rozwoju organizacji non-profit, jednak nadal jest to poziom daleki od standardu krajów rozwiniętych, gdyż udział sektora non-profit w gospodarce krajów rozwiniętych jest 7-krotnie wyższy niż w Polsce.

Prezentowane w tym opracowaniu dane zostały zgromadzone w ramach międzynarodowego programu naukowego "The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project" przez polski zespół badawczy, który organizacyjnie funkcjonował przy Fundacji bez Względu na Niepogodę (Bank Danych o Organizacjach Pozarządowych KLON/JAWOR)¹. Instytucją koordynującą całość prac badawczych w 22 krajach świata jest Uniwersytet Johns Hopkins z Baltimore (USA)². Wykorzystana w projekcie koncepcja teoretyczna i terminologia badawcza została wypracowana wspólnie przez zespół naukowy z Johns Hopkins University oraz zespoły badawcze krajów uczestniczących w badaniu. W celu uzyskania porównywalności wyników - wzorem innych krajów - polski zespół badawczy przyjął termin sektor non-profit, jako obowiązujący w niniejszym badaniu.

Zgodnie z przyjętą metodologią badania międzynarodowe organizacje wchodzące w skład sektora non-profit powinny posiadać następujące cechy:

- wyrazista i trwała struktura organizacyjna,
- strukturalna niezależność od władz publicznych,
- charakter niezarobkowy,³
- samorządność,
- dobrowolność.⁴

Ponadto, w niniejszych badaniach - ze względu na problemy z międzynarodową porównywalnością wyników - z zakresu pojęcia "sektor non-profit" wyłączono jednostki kościołów i związków wyznaniowych pełniące funkcje sakramentalne i strukturalne (parafie, seminaria, zakony, kurie itp.).

Zgodnie z przyjętą definicją, w skład sektora non-profit w Polsce wchodzi następujące typy organizacyjno-prawne:

- **Stowarzyszenia**, w tym m.in.:
 - Stowarzyszenia społeczno-kulturalne,
 - Stowarzyszenia kultury fizycznej (w tym m.in.: GOPR i WOPR),
 - Ochotnicze Straże Pożarne,
 - Zakłady Doskonalenia Zawodowego mające status stowarzyszeń.
- **Fundacje**
- **Związki zawodowe**
- **Organizacje pracodawców**
- **Partie polityczne**
- **Organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego**, z wyjątkiem organizacji, w których członkostwo jest obligatoryjne, jak Izby Lekarskie, Rady Adwokackie itp.
Do grupy organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego należą m.in.:
 - cechy,
 - izby gospodarcze i branżowe,
 - kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich,

¹ Koordynatorami I fazy prac badawczych w Polsce byli Ewa Leś (Uniwersytet Warszawski) i Jan Jakub Wygniański (Klon/Jawor), przy współpracy Sławomira Nałęcza. Zespół badawczy był wspomagany przez Radę Programową, złożoną z przedstawicieli świata nauki, Rządu, Sejmu, Głównego Urzędu Statystycznego oraz działaczy organizacji non-profit (Załącznik D). Na poziomie międzynarodowym - program koordynowali Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier i Stefan Toepler.

² W badaniach wzięty udział kraje Europy Zachodniej (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Wielka Brytania) i inne kraje rozwinięte (Australia, Izrael, Japonia, USA) oraz kraje Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Brazylia, Kolumbia, Meksyk, Peru) a także kraje Europy Środkowej i Wschodniej (Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry).

³ Ewentualne nadwyżki przychodów nad wydatkami muszą być przeznaczane na działalność statutową.

⁴ Członkostwo jak również wspieranie organizacji w formie pracy społecznej czy świadczeń materialnych lub finansowych winno mieć charakter dobrowolny.

- zrzeszenia transportowców.

- **Inne świeckie organizacje społeczne** działające na mocy odrębnych przepisów, w tym m.in.:
 - Koła łowieckie (Polski Związek Łowiecki),
 - Polski Związek Działkowców,
 - Liga Obrony Kraju,
 - Polski Czerwony Krzyż,
 - Komitety rodzicielskie i Rady Rodziców,
 - Komitety społeczne (np. społeczne komitety budowy dróg, wodociągów).
- **Jednostki Kościołów i związków wyznaniowych prowadzące działalność świecką**, w tym:
 - organizacje członkowskie (np. Akcja Katolicka, Bractwo Młodzieży Prawosławnej),
 - instytucje społeczne kościołów (np. szkoły, placówki opiekuńcze, Caritas, redakcje, wydawnictwa).

Niniejszy raport wstępny zawiera wybrane dane objęte badaniem porównawczym, to jest informacje na temat zatrudnienia w sektorze non-profit w Polsce i w innych krajach. Ze względu na utrudnienia w dostępie do części danych GUS polski zespół badawczy nie był stanie dotychczas zweryfikować swoich wstępnych wyników i dlatego w niniejszym raporcie nie zostaną zaprezentowane wskaźniki finansowe ani struktura sektora ze względu na dziedziny, w jakich koncentruje się aktywność podmiotów non-profit. Mimo to, jak wskazuje doświadczenie badaczy z innych krajów, zastosowany w niniejszym raporcie wskaźnik zatrudnienia zupełnie dobrze odzwierciedla również pozostałe parametry ekonomiczne sektora. Udział sektora non-profit w zatrudnieniu jest z reguły bardzo zbliżony do udziału sektora w Produkcie Krajowym Brutto (PKB).

Podstawowym źródłem wykorzystanym przy gromadzeniu danych na temat zatrudnienia w polskim sektorze non-profit było badanie całej populacji organizacji społecznych, przeprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny na początku 1998r. Wykorzystano także inne badania GUS dotyczące pracujących w gospodarce narodowej za 1997r. oraz badanie budżetu czasu ludności wykonane w 1996r.

Polski zespół badawczy poddał powyższe dane GUS wtórnej analizie oraz przeprowadził własne badania uzupełniające m.in. badanie reprezentatywnej próby organizacji non-profit oraz sondażowe badanie członkostwa, pracy społecznej oraz ofiarności finansowej przeprowadzone na reprezentatywnej próbie dorosłej ludności Polski. Pełniejsze omówienie metodologii przeprowadzonych badań znajduje się w załączniku A.

Zgodnie ze wymogami przyjętymi w ramach "The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project" krajowe zespoły badawcze podczas realizacji projektu korzystają z konsultacji specjalnie w tym celu powołanego ciała doradczego zwanego Radą Programową. Rada Programowa stanowi forum do prezentacji i dyskusji wyników badawczych oraz ma na celu wspieranie wysiłków zespołu badawczego w zakresie dystrybucji i popularyzacji wyników niniejszych badań. W Polsce do Rady Programowej zaproszono grono wybitnych osobistości reprezentujących instytucje publiczne, kościelne, naukowe i społeczne. Skład Rady Programowej podczas I fazy Międzynarodowych Badań Sektora Non-profit w Polsce znajduje się w załączniku B.

WSTĘPNE WYNIKI BADANIA

Po uwzględnieniu zastrzeżeń dotyczących wstępnego charakteru prezentowanych wyników **można stwierdzić**, że zebrany materiał empiryczny dostarcza przesłanek do wysunięcia trzech wniosków dotyczących absolutnych i względnych wskaźników wielkości sektora non-profit w Polsce oraz historycznych uwarunkowań dzisiejszego statusu polskiego sektora non-profit:

1. W polskiej gospodarce wyłania się nowy sektor instytucjonalny - sektor non-profit

Należy zaznaczyć, że o ile społeczne i polityczne oddziaływanie polskiego sektora non-profit jest istotne i uznane, to jego znaczenie ekonomiczne pozostaje niejako "w cieniu". Wynika to ze skromnego jak dotąd udziału organizacji społecznych w gospodarce narodowej.

Dowodzą tego w szczególności następujące ustalenia badawcze:

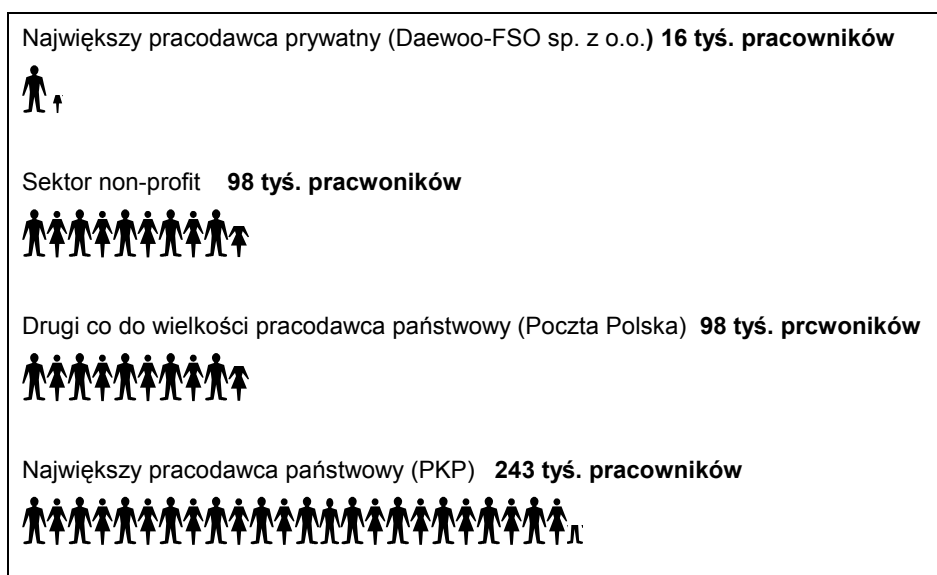
◆ **Sektor non-profit – niewielki, ale znaczący pracodawca.** Polski sektor non-profit zatrudnia na podstawie umowy o pracę około 98 tysięcy pracowników, co stanowi ekwiwalent około 91 tysięcy pełnoetatowych płatnych stanowisk pracy. Pracobiorcy sektora non-profit tworzą więc niewielki, lecz istotny składnik polskiego rynku pracy. Liczba ta odpowiada 1% krajowego zatrudnienia poza rolnictwem, 2,8% zatrudnienia w sektorze usług (sekcje J-O) i 1,9% zatrudnienia w sektorze publicznym (patrz: tabela 1).

Tabela 1. Sektor non-profit w Polsce, dane wstępne, 1997 r.

Sektor non-profit w Polsce to ekwiwalent 90 987 płatnych pełnoetatowych stanowisk pracy oraz:	
1,0%	- całego zatrudnienia etatowego w gospodarce poza rolnictwem
2,8%	- całego zatrudnienia etatowego w sektorze usług (sekcje J-O)
1,9%	- całego zatrudnienia etatowego w sektorze publicznym

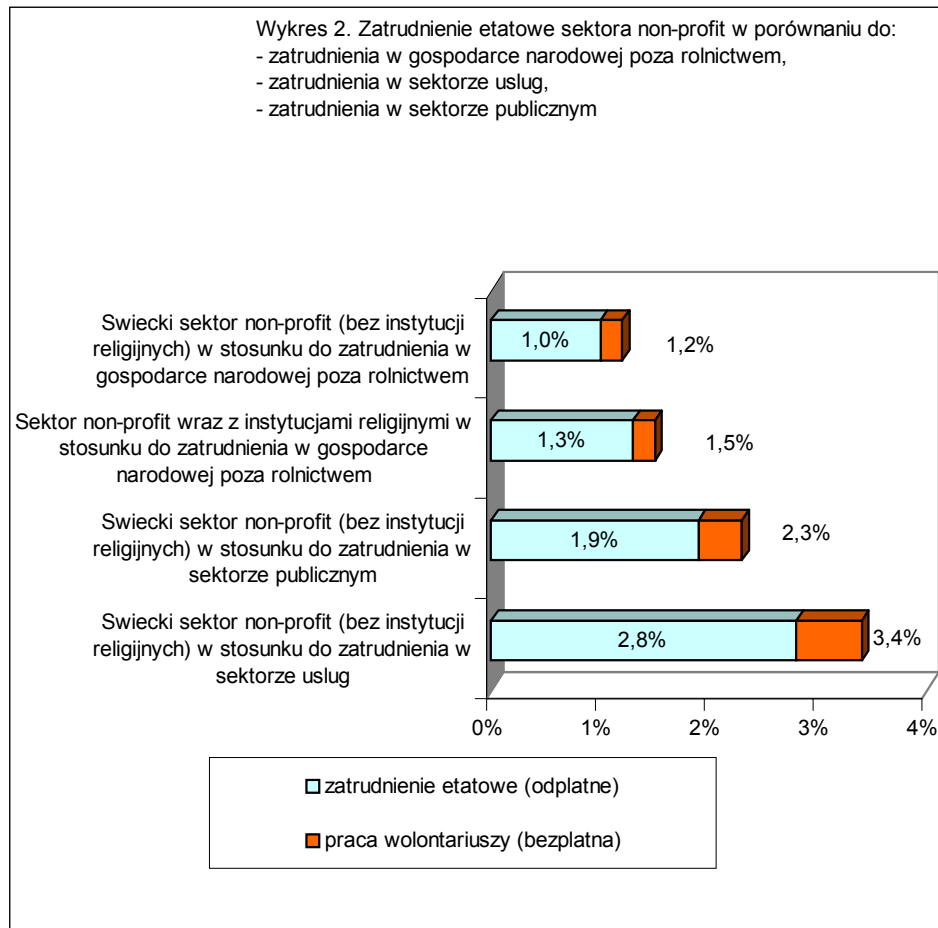
◆ **Więcej zatrudnionych niż w największym przedsiębiorstwie prywatnym**⁵ Zatrudnienie w sektorze non-profit, pomimo iż niewielkie, znacznie - bo aż sześciokrotnie - przewyższa zatrudnienie w największym przedsiębiorstwie prywatnym w Polsce. Największa w Polsce firma prywatna Daewoo-FSO sp. z o.o. zatrudnia niespełna 16 tysięcy pracowników (patrz: wykres 1), w porównaniu do ponad 98 tysięcy pracowników zatrudnionych na umowę o pracę w polskim sektorze non-profit. Co więcej, zatrudnienie w polskim sektorze non-profit przewyższa łączne zatrudnienie w 14-stu największych przedsiębiorstwach prywatnych. Z drugiej jednak strony, zatrudnienie w polskim sektorze niekomercyjnym jest niższe niż w największym przedsiębiorstwie państwowym, PKP, które zatrudnia ponad 243 tysięcy pracowników. Sektor non-profit jako pracodawca jest natomiast porównywalny z drugim co do wielkości zatrudnienia przedsiębiorstwem państwowym, tj. "Pocztą Polską", która zatrudnia 98 tysięcy pracowników.

Wykres 1. Zatrudnienie w sektorze non-profit w porównaniu do zatrudnienia największych pracodawców prywatnych i państwowych w Polsce (w ilości osób), 1997 r.



◆ **Zatrudnienie w sektorze non-profit na poziomie jednego z mniejszych działów polskiej gospodarki.** Jak wynika ze wstępnych szacunków, w porównaniu z innymi gałęziami gospodarki narodowej polskie organizacje non-profit są niewielkim pracodawcą. Pod względem zatrudnienia sektor ten w Polsce jest na poziomie branży poligraficzno-wydawniczej, ma natomiast większe zatrudnienie, niż kilka mniejszych działów gospodarki, jak transport powietrzny, transport wodny, rybołówstwo, leśnictwo, ubezpieczenia, informatyka i działalność pokrewna oraz działalność badawczo-rozwojowa.

⁵ Dane na temat liczby pracujących w przedsiębiorstwach pochodzą z rankingów 500 największych polskich przedsiębiorstw sporządzonych za 1997r. przez "Politykę" i "Życie Gospodarcze".



◆ **Udział wolontariuzy.** Obraz polskiego sektora non-profit nie byłby kompletny bez uwzględnienia znacznego udziału pracy społecznej. 16% dorosłych Polaków deklaruowało, że przynajmniej raz w ciągu 1997 roku pracowało społecznie w ramach jakiejś świeckiej organizacji non-profit. (Jeśli uwzględnić także pracę społeczną na rzecz instytucji czysto religijnych, to liczba Polaków, którzy w 1997r. choć raz byli wolontariuzami przekracza 25%). Biorąc pod uwagę sumę godzin przepracowanych na rzecz świeckich organizacji non-profit potencjał pracy wolontariuzy odpowiada co najmniej 20,5 tysiąca pełnych etatów, co podnosi ogólną liczbę pełnoetatowego zatrudnienia w polskich organizacjach non-profit do 111,5 tysiąca, czyli 1,2% ogólnokrajowego zatrudnienia poza rolnictwem (patrz: wykres 2).

◆ **Instytucje religijne.** Włączenie instytucji czysto religijnych do polskiego sektora non-profit zwiększyłoby liczbę jego płatnych pracowników o dodatkowe 27.564 osób (liczba duchownych pełniących funkcje kapłańskie), a przeliczenie godzin pracy wolontariuzy pracujących na rzecz kościołów zwiększyłoby tę liczbę o ponad 8 tysięcy etatów. Tak więc, po uwzględnieniu kościołów oraz innych instytucji pełniących funkcje sakramentalne, udział sektora non-profit wzrósłby do 1,3% ogólnego zatrudnienia etatowego poza rolnictwem oraz do 1,5% - przy uwzględnieniu również pracy wolontariuzy. Ponadto, o istotnym wpływie kościołów i instytucji religijnych na sektor non-profit w Polsce świadczy fakt, że znaczną część zatrudnienia w tym sektorze stanowią podmioty związane z Kościołem Katolickim lub innymi kościołami (np. domy pomocy społecznej, domy samotnej matki, szkoły, uczelnie, redakcje, wydawnictwa oraz muzea prowadzone jako jednostki mające kościelną osobowość prawną).

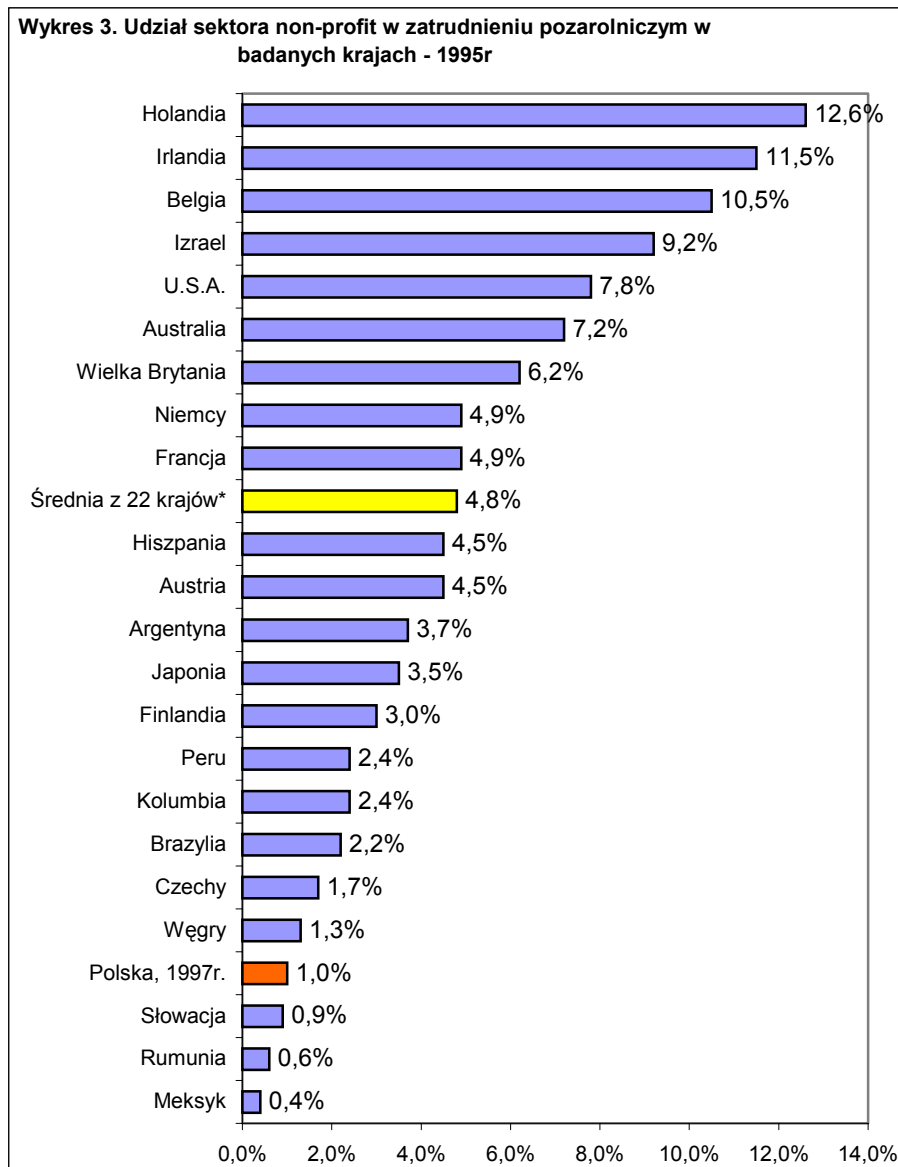
Jak wskazują powyższe wstępne wyniki, w latach dziewięćdziesiątych polski sektor non-profit wyłonił się jako niewielki, lecz istotny sektor polskiej gospodarki, zarówno pod względem zatrudnienia, jak i udziału wolontariuzy. Stało się to pomimo poważnych utrudnień, jak niesprzyjający klimat polityczny, restrykcje prawne i finansowe oraz bariery socjo-ekonomiczne, które przez pół wieku (1947-1989) hamowały aktywny udział obywateli w inicjatywach publicznych.

2. Polski sektor non-profit – na poziomie średniej dla czterech krajów Europy Środkowej

Pomimo tego, że polski sektor non-profit jest wciąż niewielki w stosunku do gospodarki całego kraju oraz swoich odpowiedników w Europie Zachodniej, to znajduje się on na poziomie zbliżonym do innych zbadanych krajów Europy Środkowej.

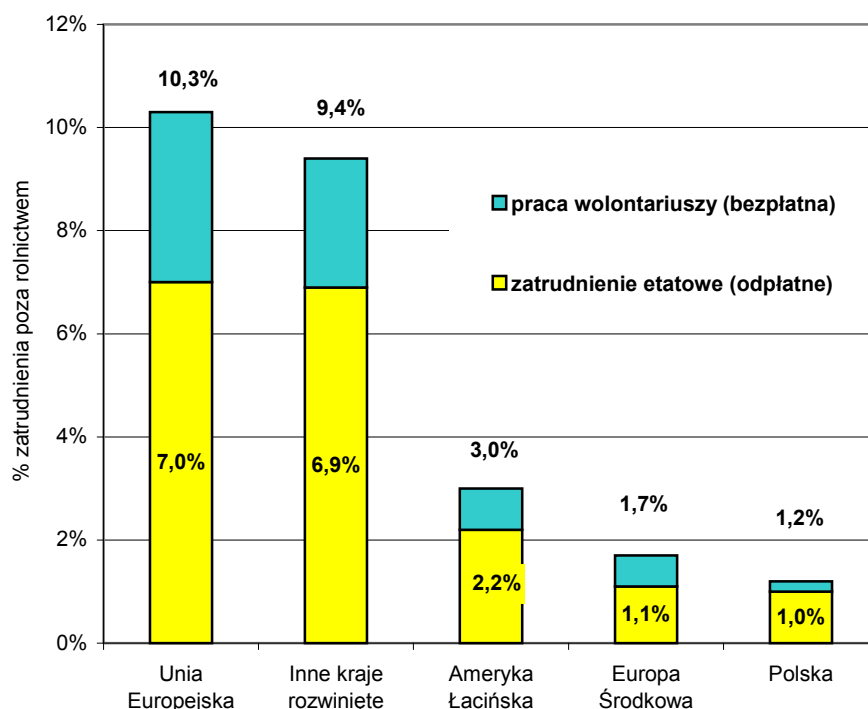
◆ **Znacznie poniżej średniej dla 22 krajów objętych badaniem.** Jak pokazuje wykres 3, zatrudnienie w sektorze non-profit różni się istotnie w zależności od kraju. Poczynając od tak wysokich wskaźników, jak 12,6% całkowitego zatrudnienia poza rolnictwem w Holandii, do 0,4% całkowitego zatrudnienia w Meksyku. Średnia w 22 objętych badaniami krajach (obliczona bez uwzględnienia wstępnych danych polskich) wynosi około 5%. Oznacza to, że Polska, w której poziom ten wynosi 1%, znajduje się znacznie poniżej tej średniej. Z drugiej strony faktem jest, że większość objętych

badaniami krajów to kraje rozwinięte (13/22), gdzie pozycja sektora non-profit jest znaczenie silniejsza, zwłaszcza dzięki silnemu wsparciu publicznemu dla organizacji działających w sferze edukacji, ochrony zdrowia i usług socjalnych (pojęcie nieco szersze niż "pomoc społeczna").



◆ **Prawie na poziomie średniej dla czterech krajów Europy Środkowej i Wschodniej.** Zatrudnienie w polskim sektorze non-profit znajduje się poniżej średniej dla 22 zbadanych krajów, a jednocześnie wskaźnik ten sytuuje Polskę dokładnie pośrodku czterech wybranych krajów Europy Środkowej. Jak przedstawia to wykres 4, zatrudnienie etatowe w polskich organizacjach non-profit, które wynosi 1% całkowitego zatrudnienia, jest tylko nieznacznie niższe od średniej (1,1%) dla czterech krajów Europy Środkowej (Czechy, Węgry, Rumunia i Słowacja). Sektor non-profit jest w Polsce silniejszy niż w dwóch innych krajach regionu, a mianowicie udział tego sektora w zatrudnieniu w Polsce jest większy niż w Rumuni (0,6%) i na Słowacji (0,9%). Środkowa pozycja Polski pośród objętych badaniem krajów regionu nie jest jednak niczym szczególnie godnym podziwu zważywszy, że Europa Środkowa, jako region, zajmuje ostatnie miejsce wśród regionów objętych badaniem.

Wykres 4. Udział sektora non-profit w zatrudnieniu poza rolnictwem z uwzględnieniem pracy społecznej w Polsce (1997r.) i w innych krajach (1995r.)



◆ **Po uwzględnieniu wolontarijuszy – różnica wzrasta.** Różnica między Polską a innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej zwiększa się po uwzględnieniu pracy wolontarijuszy. Włączenie pracy społecznej do zatrudnienia polskiego sektora non-profit podnosi jego udział do 1,2% całkowitego zatrudnienia, a w pozostałych czterech krajach Europy Środkowej - średnio do 1,7% (patrz: wykres 4). Przed wyciągnięciem pochopnych wniosków na temat niższego niż w krajach sąsiednich zaangażowania społecznego Polaków trzeba jednak uwzględnić, że w Polsce estymację czasu pracy wolontarijuszy oparto na minimalnym spośród dostępnych wskaźników (szczegółowe omówienie metodologiczne znajduje się w załączniku A).

3. Długa tradycja i złożone dziedzictwo działalności społecznej w Polsce

Fakt, że sektor non-profit osiągnął po roku 1989 znaczny stopień rozwoju pomimo ograniczeń z okresu PRL, wynika w niemałym stopniu z tysiącletniej tradycji polskiej filantropii. Innymi słowy, współczesny kształt sektora non-profit w Polsce jest do pewnego stopnia rezultatem zgromadzonych przez stulecia doświadczeń kulturowych i instytucjonalnych, jak i efektem przełomu transformacyjnego roku 1989 oraz skutkiem załamania się socjalistycznego państwa opiekuńczego.

Od Średniowiecza do końca XVIII wieku, kiedy Polska utraciła niepodległość, zorganizowana działalność społeczna na ziemiach polskich rozwijała się pod wpływem dwóch głównych tradycji: chrześcijańskiej tradycji dobroczynności rozwijanej w ramach i pod wpływem Kościoła oraz świeckiej tradycji filantropijnej, która wyrażała się w działaniach legislacyjnych i filantropijnych polskich monarchów oraz inicjatywach władz miejskich, magnaterii, szlachty, a od XIXw. także burżuazji oraz inteligencji. Obie te tradycje przetrwały okres rozbiorów. W okresie tym rozwinął się etos niepodległościowy, który stał się ważnym czynnikiem organizowania społeczeństwa polskiego przeciw władzy obcych mocarstw.

Żywiłowe odrodzenie organizacji społecznych w Polsce po roku 1989 nie byłoby możliwe bez wspólnego wysiłku wielu środowisk wyrastających z tradycji chrześcijańskiej, z humanistycznej inspiracji epoki Oświecenia, jak również z etosu niepodległościowego. Szybki rozwój zorganizowanej aktywności społecznej po 1989r. ma także swoje źródła w przemianach ustrojowych zapoczątkowanych dążeniami robotników do utworzenia niezależnych związków zawodowych i budową alternatywnego społeczeństwa obywatelskiego opartego na samorządnych organizacjach działających we wszystkich dziedzinach życia społecznego. We wszystkich tych procesach bardzo ważną rolę odegrał Kościół katolicki będąc często jedyną ostoją dla wielu ruchów społecznych szczególnie w okresie zaborów i PRL.

W latach 90-tych wiele z żywiłowo powstających stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych zaczęło ukierunkowywać swoją działalność na świadczenie usług społecznych w tych sferach, gdzie potrzeby społeczeństwa nie były wystarczająco zaspokajane ani przez instytucje publiczne, z których wiele ograniczyło swoją działalność ani przez nowo powstające instytucje komercyjne. W okresie minionych 10 lat organizacje non-profit wyłoniły się, jako nowy typ instytucji świadczących usługi społeczne, jednak nie zyskały one dotychczas silnej pozycji w stosunku do instytucji publicznych dominujących w sferze ochrony zdrowia, edukacji i pomocy społecznej. Jest to szczególnie widoczne, zwłaszcza w porównaniu do krajów Unii Europejskiej, gdzie wskaźniki udziału sektora non-profit w gospodarce są

siedmiokrotnie wyższe niż w Polsce. Analiza przyczyn takiego stanu rzeczy doprowadza do wniosku, że kondycja polskiego sektora non-profit jest zarówno rezultatem spuścizny po okresie państwa totalitarnego, które drastycznie ograniczało zakres i strukturę organizacji społecznych w obszarze usług socjalnych, jak też jest konsekwencją przyjęcia modelu reformy sfery społecznej, który pozbawia organizacje non-profit roli pełnoprawnych podmiotów polityki społecznej.

Dalszy rozwój sektora non-profit w Polsce będzie w dużej mierze zależał od tego, czy elity polityczne wykażą większą gotowość uwzględnienia organizacji społecznych, jako partnera państwa w formułowaniu i realizacji programów społecznych, czy też ograniczą rolę sektora non-profit do retorycznej formuły „niezbymalnego składnika ładu demokratycznego”, a w praktyce – do roli społeczno-politycznej strefy buforowej.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Można stwierdzić, że w III RP gwarancje ustrojowe dla funkcjonowania organizacji społecznych wchodzących w skład sektora non-profit zostały wystarczająco określone w postaci konstytucyjnych praw do wolności słowa i wolności zrzeszania się. Regulacje prawne wprowadzone po 1989r. normujące funkcjonowanie organizacji społecznych przywróciły im „prawo do istnienia” w systemie politycznym i stworzyły ogólne warunki dla samoorganizacji społecznej. Na poziomie ogólnych deklaracji politycznych organizacje społeczne zostały uznane za niezbędny element systemu demokratycznego, natomiast nie stały się partnerem państwa w obszarze społecznym.

Mimo upływu dziesięciu lat od podjęcia zmian ustrojowych nadal brak jest zgody politycznej i odpowiednich unormowań gwarantujących organizacjom społecznym i zrzeszonym w nim obywatelom udział w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów społecznych w partnerstwie z państwem. Tymczasem w krajach Unii Europejskiej organizacje non-profit wykonują znaczną część zadań publicznych korzystając z publicznych źródeł finansowania. Należy stwierdzić, że rozwój sektora non-profit w Polsce po 1989r. pełen jest paradoksów. Mimo przełomowej roli, jaką odegrał związek zawodowy „Solidarność” w przywróceniu demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej w Polsce elity polityczne nadal nie dostrzegają w organizacjach non-profit ważnych partnerów społecznych, którym zgodnie z zasadą pomocniczości można by powierzyć zadania publiczne w obszarze socjalnym. Podobnie nie jest dostatecznie wykorzystywana rola tych organizacji w uzupełnianiu publicznych programów społecznych. Po 1989r. polityka kolejnych rządów wobec sektora non-profit jest nieklarowna, a nierządkiem chaotyczna. Zagraża to dalszemu istnieniu organizacji społecznych, a w każdym razie hamuje ich rozwój i utrudnia podejmowanie przez nie wyzwań, jakie niesie z sobą proces transformacji i zmiany cywilizacyjne.

Do najważniejszych kwestii nurtujących polskie organizacje non-profit należą:

◆ **Zasada pomocniczości a sprawa podziału obowiązków między państwem i organizacjami społecznymi w obszarze socjalnym.** O ile rola sektora non-profit w rozwoju i stabilizacji demokracji jest uznawana, to jego status, jako pełnoprawnego partnera zarówno władz centralnych jak i lokalnych w realizacji zadań publicznych i pełnieniu innych ważnych funkcji społecznych, nie został dotychczas przez polskich reformatorów uznany. Co więcej, zgodnie z polityką realizowaną przez kolejne rządy, w obszarze socjalnym priorytetowe miejsce zajmuje decentralizacja oraz komercjalizacja ochrony socjalnej: przekazywanie zadań ogniowom samorządu terytorialnego oraz instytucjom quasi-rynkowym.

W przeprowadzanych w Polsce reformach społecznych sektor non-profit został pominięty, jako potencjalny wykonawca zadań publicznych, przez co obywatele zrzeszeni w organizacjach społecznych nie mogą w wystarczającym stopniu korzystać ze swego prawa do udziału w realizacji publicznych usług społecznych i realizacji innych ważnych funkcji społecznych. Konstytucyjna zasada subsydiarności nie została w tym zakresie odzwierciedlona w ustawodawstwie społecznym przyjętym w latach 90. a konsekwencji udział organizacji non-profit w świadczeniu usług społecznych jest niewielki. W dotychczas prowadzonej polityce społecznej zasada pomocniczości była wykorzystywana selektywnie i ułomnie: wyłącznie jako instrument decentralizacji polityki społecznej państwa i jako narzędzie transferu obowiązków socjalnych z instytucji administracji rządowej na ogniwa samorządowe i rodzinę. Jednocześnie zasada subsydiarności nie została zastosowana, jako dyrektywa umożliwiająca podział zadań w sferze społecznej między państwem a organizacjami non-profit, odpowiadający kompetencjom obu sektorów. Nie skorzystano z doświadczeń wielu krajów zachodnioeuropejskich, w których od lat organizacje non-profit współtworzą tamtejsze systemy socjalne.

◆ **Przestrzeganie wewnętrznych procedur umacniających wiarygodność sektora non-profit w Polsce.** W czasie I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych (1997r.) przyjęto Kartę Zasad Działania Organizacji Pozarządowej, określającą standardy wiarygodności administracyjno-finansowej. Mimo to nadal nie można powiedzieć aby stosowanie reguł takich jak przejrzystość merytoryczna i finansowa było powszechne nawet wśród organizacji pozarządowych nie mówiąc już o innych typach organizacji wchodzących w skład sektora non-profit. Taka sytuacja nie pomaga w eliminacji nieuczciwych praktyk niezgodnych z zasadami działania społecznego a także nie wpływa pozytywnie na społeczny wizerunek sektora.

◆ **Budowanie zaplecza organizacyjnego i finansowego.** Przez pierwsze lata po 1989r. organizacje non-profit utworzyły około 300 instytucjonalnych reprezentacji zarówno na poziomie lokalnym jak i ogólnopolskim. Forum Inicjatyw Pozarządowych, reprezentacje organizacji pracodawców i związków zawodowych w Komisji Trójstronnej, Związek Stowarzyszeń Katolickich i Wspólnota Robotnicza Związku Organizacji Socjalnych to tylko niektóre przykłady struktur zabiegających o realizację celów organizacji non-profit na poziomie ogólnokrajowym, branżowym czy regionalnym. W

praktyce jednak wpływ ciał przedstawicielskich jest niewielki. Większość organizacji non-profit w Polsce nie czuje się składnikiem jakiejś większej instytucjonalnej całości i nie wyraża większego zainteresowania sprawami samoorganizacji, chyba że istniejące ramy prawne, wspólnota celów lub też konieczność współpracy regionalnej tworzą ku temu korzystne warunki. Niewielki zakres współpracy organizacji non-profit utrudnia im oczywiście efektywne działania na rzecz wzmocnienia ich sytuacji organizacyjnej, prawnej i finansowej.

Brak reprezentacji na poziomie całego sektora non-profit wynika ze znacznego zróżnicowania form prawnych, celów i sposobów działania organizacji, które określane są mianem non-profit.

Ponadto, w Polsce podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, dla pomyślnego rozwoju organizacji społecznych i budowania ich profesjonalizmu niezbędne jest odpowiednie przygotowanie kadr tych organizacji. Praca w organizacjach społecznych nie jest bowiem wyłącznie zajęciem dla amatorów, lecz wymaga także profesjonalnych umiejętności. Równocześnie niezbędne jest promowanie i umacnianie roli pracy społecznej (wolontariatu) jako nieodłącznej cechy organizacji społecznych, dzięki której aktywność i zaangażowanie obywateli przekłada się na działalność służącą pożytkowi publicznemu. Podobnego wzmocnienia i rozwoju wymaga też zasięg wsparcia finansowego, jakiego udzielają organizacjom non-profit osoby prywatne oraz darczyńcy z sektora komercyjnego. Z tego też względu istotne jest także budowanie partnerskich relacji między organizacjami non-profit a sektorem prywatnym.

* * *

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik A

Źródła danych i sposób ich analizy

Podstawowym źródłem danych dotyczących zatrudnienia w polskim sektorze non-profit było sprawozdanie statystyczne o symbolu SOF. Wiosną 1998r. Główny Urząd Statystyczny rozesłał formularze tego sprawozdania do wszystkich objętych ewidencją statystyczną (rejestr REGON) organizacji non-profit posiadających świecką osobowość prawną jako fundacja, stowarzyszenie, organizacja samorządu gospodarczego lub zawodowego, związek zawodowy, organizacja pracodawców, partia polityczna czy innego typu organizacja społeczna. Spośród 38 398 wysłanych sprawozdań 69% zostało wypełnionych, 5% organizacji określono jako nie działające, 16% - odmówiło odpowiedzi a 10% podmiotów nie przysłało swoich sprawozdań – z nieznanymi przyczyn. Polski zespół badawczy określił zatrudnienie w organizacjach objętych sprawozdaniem SOF, jako sumę zatrudnienia w organizacjach, które wypełniły sprawozdanie oraz zatrudnienia w organizacjach, które odmówiły wzięcia udziału w badaniu ale wiadomo, że działają. Zatrudnienie w 16 % organizacji, które odmówiły wypełnienia sprawozdań oszacowano w oparciu o wskaźniki obliczone w zbiorowości 69% organizacji, które odesłały wypełnione formularze. Wykonanie takiej ekstrapolacji było możliwe dzięki sprawdzeniu, że zbiorowości organizacji zbadanych i tych, które odmówiły - nie różnią się od siebie w istotny statystycznie sposób (przynajmniej pod względem liczby pracowników zadeklarowanej w momencie rejestracji w systemie ewidencji statystycznej REGON; odpowiednie tablice zostały naliczone przez GUS na prośbę polskiego zespołu badawczego). Wypada zaznaczyć, że przyjęty wariant oszacowania zatrudnienia w jednostkach objętych badaniem SOF jest rozwiązaniem minimalnym, gdyż możliwe było także doszacowanie całości lub części zatrudnienia dla zbiorowości organizacji, które nie wzięły udziału w badaniu - nie wiadomo z jakiego powodu (10% liczby podmiotów objętych sprawozdaniem).

Określając zatrudnienie sektora non-profit w Polsce skorzystano także z danych innego sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego (Z-01), którym to sprawozdaniem objęte były m.in. jednostki sektora non-profit nie włączone w zakres badania SOF. Były to głównie instytucje i organizacje posiadające kościelną osobowość prawną a prowadzące działalność opiekuńczą, edukacyjną, charytatywną bądź kulturalną.

Podane w naszej publikacji liczby pełnoetatowych miejsc pracy oraz liczba pracowników odnoszą się tylko do zatrudnienia na umowę o pracę. Wiadomo jednak, że organizacje non-profit bardzo często - o wiele częściej niż sektor publiczny czy nawet komercyjny – korzystają z odpłatnej pracy świadczonej przez osoby pracujące w oparciu o umowę zlecenie, czy umowę o dzieło. Jednak ten rodzaj zatrudnienia nie został uwzględniony w niniejszej publikacji (jest to również główna przyczyna dla której liczba pracowników sektora non-profit jest mniejsza niż liczba osób pobierających wynagrodzenie za pracę w organizacjach pozarządowych podawana w publikacjach Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych KLON/JAWOR).

Dane dotyczące pracy wolontariuszy oparto na wynikach przeprowadzonego przez GUS badania budżetu czasu ludności – odnośnie liczby godzin pracy społecznej a także na specjalnie przeprowadzonym przez OBOP sondażu deklarowanych zachowań dorosłej ludności Polski – odnośnie proporcji pomiędzy pracą społeczną na rzecz organizacji świeckich a pracą wolontaryjną na rzecz instytucji religijnych.

Tak jak w przypadku wskaźników zatrudnienia odnoszących się do pracy wykonywanej w sektorze non-profit odpłatnie, również w przypadku pracy społecznej, w publikacji wykorzystano wyniki stanowiące dolną granicę możliwych oszacowań. Liczba godzin przepracowanych społecznie w ciągu roku określona na podstawie GUS-owskiego "Badania budżetu czasu" przeprowadzonego październiku 1996r. z całą pewnością jest z pewnością zaniżona, gdyż aktywność wolontariuszy nie jest równo rozłożona w ciągu roku i koncentruje się najczęściej w okolicach Świąt Bożego Narodzenia i Wielkiej Nocy. Dla udokumentowania trudności oszacowań potencjału pracy społecznej można wskazać również górną granicę możliwych oszacowań czasu pracy polskich wolontariuszy. Liczba ta jest ponad ośmiokrotnie wyższa niż wynik uzyskany z badania GUS-u i także pochodzi z wiarygodnego źródła (ankieterzy Ośrodka Badania Opinii Publicznej zapytali reprezentatywną próbę dorosłych Polaków (N=1153), o ilość czasu poświęconego w ciągu roku na pracę społeczną wykonaną dla lub w ramach konkretnych organizacji non-profit).

Na zakończenie jeszcze raz należy podkreślić wstępny charakter zaprezentowanych w publikacji danych. Mamy nadzieję, że o ile GUS wykona zamówione przez polski zespół badawczy tabele ze sprawozdań SOF za 1998r., to uzyskane dotychczas wyniki zostaną zweryfikowane i wzbogacone. Wyniki dalszych badań zespołu znajdują swoje miejsce w kolejnych publikacjach.

Załącznik B

Skład Rady Programowej w I fazie badań: ⁶

- Dr Alina Baran (Wicedyrektor Departamentu Warunków Życia GUS)
- Nathalie Bolgert (Forum Inicjatyw Pozarządowych, Rada Fundacji Pomoc Społeczna "SOS", Fundacja im. Stefana Batorego)
- Janusz Gałęziak (Wiceminister Pracy i Polityki Społecznej)
- Dr Mirosława Grabowska (Instytut Socjologii UW)
- Dr Helena Góralska (poseł na Sejm RP)
- Prof. Hubert Izdebski (Wydział Prawa i Administracji UW)
- Ks. Wojciech Łazewski (Dyrektor Caritas Polska)
- Dr Piotr Marciniak (Forum Inicjatyw Pozarządowych, Dyrektor Programu OPAL "Organizacje Pozarządowe a Legislacja")
- Prof. Krzysztof Ners (Wiceminister Finansów)
- Dr Joanna Staręga-Piasek (Poseł na Sejm RP, Wiceminister Pracy i Polityki Społecznej)
- Prof. Zbigniew Woźniak (pełnomocnik prezesa Rady Ministrów ds. kontaktów z organizacjami pozarządowymi, obecnie
- Prof. Mirosław Wyrzykowski (Fundacja "Instytut Spraw Publicznych")
- Ks. Prof. Witold Zdaniewicz (Dyrektor Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego)

⁶ Członkowie Rady Programowej służą bezinteresowną radą i pomocą w pracach polskiego zespołu badawczego rezerwując sobie jednocześnie prawo do dystansowania się od poglądów i ocen formułowanych w publikacjach polskiego zespołu badawczego.