

Pozycja polskich podmiotów rynkowych  
– pierwsze doświadczenia procesów integracji

**Barbara Iwankiewicz-Rak**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W POLSCE – PROBLEMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ**

### **1. Wstęp**

W wyniku transformacji gospodarki polskiej i zmian ustrojowych po 1989 r. wzrosło znaczenie prywatnych organizacji *non-profit* (Non Governmental Organizations – NGOs) w życiu społecznym i gospodarczym Polski. Obecnie, po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., przed organizacjami pozarządowymi stają nowe zadania dotyczące nie tylko współpracy i współdziałania w ramach struktur UE, ale i podejmowania nowych inicjatyw.

Rolę i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnej gospodarce rynkowej można rozpatrywać z punktu widzenia<sup>1</sup>:

- świadczeniodawcy usług społecznych,
- reprezentanta interesów grup społecznych.

W szczegółowym ujęciu funkcje tych organizacji dotyczą<sup>2</sup>:

- a) oferowania usług społecznych,
- b) implementacji innowacyjnych form organizacji świadczenia usług,
- c) rzecznictwa interesów społecznych,
- d) przywództwa w procesach przemian społecznych,
- e) budowania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>1</sup> Biała Księga Prawa dla Organizacji Pozarządowych, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa 2002, s. 5.

<sup>2</sup> P. Fric, *The Functions of the Nonprofit Sector, The paper, Voluntas Symposium. Ten Years After*, Civil Society and Third Sector in Central and Easter Europe, Charles University in Prague 1999, s. 2.

## 2. Zasady pomocniczości i partnerstwa jako warunki realizacji funkcji NGOs

Funkcje organizacji pozarządowych ukazują znaczenie roli NGOs w życiu społecznym i publicznym społeczeństw demokratycznych. Urzeczywistniają się w różnych formach współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, a ich zasady zostały określone prawem<sup>3</sup>. W Polsce w Konstytucji z 1997 r. ustanowiono „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz i dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”<sup>4</sup>. Zasada pomocniczości oznacza, że organizacje społeczne (NGOs) mają pierwszeństwo w wykonywaniu tych zadań społecznych, które są w stanie wypełnić, natomiast samorządy i administracja rządowa i terytorialna powinny je w tym wspierać. Realizacja zasady pomocniczości wymaga współpracy administracji publicznej, organizacji pozarządowych, a także firm biznesu, której przejawem może być<sup>5</sup>:

- zlecanie realizacji zadań publicznych,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych,
- finansowanie realizacji projektów na rzecz społeczeństwa.

Przykładem wypełniania tej zasady jest kreowanie aliansów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) czy sieci działań niezależnych na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju<sup>6</sup>. W tych relacjach skuteczność rynkowa zależna jest od nawiązywania partnerskich stosunków z uczestnikami „rynku”<sup>7</sup>, tj.:

- ze społecznością lokalną poprzez organizacje pozarządowe,
- z administracją publiczną, samorządami,
- z firmami biznesu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, sponsoringu czy realizacji zadań w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu (por. rys. 1).

Rysunek 1 przedstawia trójkąt partnerstwa, eksponujący potrzebę współdziałania podmiotów sektora publicznego i biznesu ze społeczeństwem reprezentowanym przez organizacje pozarządowe. Układ ten można traktować jako optymalny system rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych w społecznej gospodarce rynkowej.

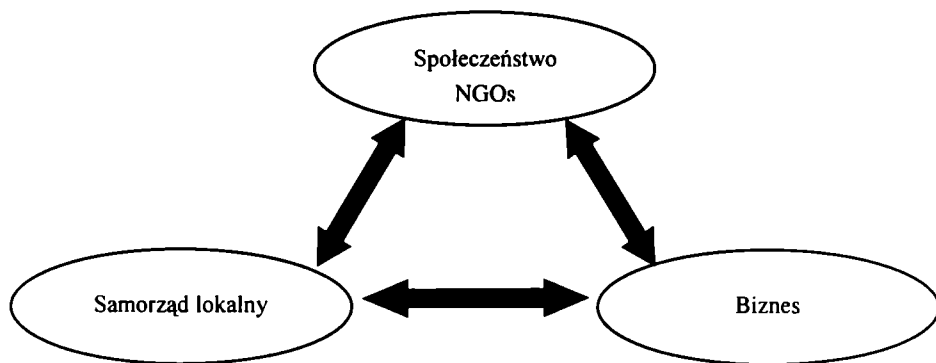
<sup>3</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>4</sup> *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 21 oraz M. Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, ISP Warszawa 2005, s. 47.

<sup>5</sup> Por. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., art. 5.1 (DzU nr 96, poz. 873).

<sup>6</sup> Zob. *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, red. A. Zimmer, E. Priller, VS Verlag Für Socialwissenschaften I GWV Fachverlag GmbH, Wiesbaden 2004 s. 73 i dalsze.

<sup>7</sup> M. Rydel, C. Ronkowski, *Marketing partnerski*, „Marketing i Rynek” 1995 nr 9, s. 12.



Rys. 1. Trójkąt partnerstwa w usługach społecznych

Źródło: *Future of Civil Society...*, s. 74.

W 2002 r., w ramach badania „LUPA 2002 – monitoring urzędów centralnych”, zebrano informacje na temat zasad współpracy między urzędami administracji państwowej a organizacjami pozarządowymi. Okazało się, że najczęściej wymienianymi formami współpracy administracji państwowej z NGOs były (zob. tab. 1):

- bieżąca wymiana informacji między administracją i organizacjami,
- jasno określone i z góry znane priorytety zadań, jakie urząd chce wspierać,
- ustalone reguły zasad kontroli finansowej projektów,
- uczestnictwo przedstawicieli organizacji w pracach urzędu (jako członkowie komisji, obserwatorzy, zapraszani goście, eksperci).

Informacje prezentowane w zestawieniu wskazują, że w realizacji współpracy między urzędami państwowymi a NGOs nie zostały wykorzystane wszystkie możliwości wspólnego działania i udzielania pomocy. Można więc przypuszczać, że uchwalona w kwietniu 2003 r. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup>, zawierająca uregulowania dotyczące wzajemnych relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną, przyczyni się do wypełniania zasady pomocniczości. Ustawa ta nałożyła na samorząd obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy, ustanowiła mieszaną rządowo-pozarządową Radę Działalności Pożytku Publicznego, a także wprowadziła możliwość rejestrowania NGOs jako organizacji pożytku publicznego<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 5 tej ustawy samorządy mają obowiązek zlecać realizację zadań publicznych w drodze konkursu ofert kierowanego do organizacji pożytku publicznego.

<sup>8</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (DzU nr 96, poz. 873).

<sup>9</sup> Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. art. 5).

Status organizacji pozarządowych w nowej gospodarce i rozszerzanie ich kompetencji gospodarczych miały bezpośredni wpływ na podejmowane przez nie działania w skali międzynarodowej.

Tabela 1. Zasady współpracy urzędów administracji państwowej z NGO's (% rozkład wypowiedzi przedstawicieli urzędów)

| Formy współpracy |                                                                                                                                                    | Nie                    | Tak  | Trudno powiedzieć |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------|-------------------|
|                  |                                                                                                                                                    | % wypowiedzi – wskazań |      |                   |
| 1                | Bieżąca wymiana informacji między administracją i organizacjami                                                                                    | 13,3                   | 85,6 | 1,1               |
| 2                | Plenarne, otwarte i względnie regularne spotkania organizacji z przedstawicielami urzędu                                                           | 43,8                   | 52,8 | 3,4               |
| 3                | Wspólne, względnie usystematyzowane rozpoznawanie potrzeb i planowanie działań                                                                     | 41,6                   | 55,1 | 3,4               |
| 4                | Uczestnictwo przedstawicieli organizacji w pracach urzędu (udział w komisjach w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) | 25,8                   | 71,9 | 2,2               |
| 5                | Koordinacja działań między organizacjami a urzędem, prowadzenie wspólnych przedsięwzięć                                                            | 37,5                   | 56,8 | 5,7               |
| 6                | Pozafinansowe formy wsparcia organizacji (odelegowanie pracowników, użyczanie sprzętu, bezpłatny dostęp do sal urzędu itd.)                        | 42,5                   | 52,9 | 4,6               |
| 7                | Możliwość skorzystania przez organizacje z preferencyjnych zasad uzyskiwania lokali na działalność                                                 | 70,2                   | 17,9 | 11,9              |
| 8                | Płynny i ciągły charakter finansowania działań organizacji                                                                                         | 69,9                   | 20,4 | 9,6               |
| 9                | Jasno określone i z góry znane priorytety zadań, jakie urząd chce wspierać                                                                         | 12,6                   | 82,7 | 4,6               |
| 10               | Możliwość skorzystania z merytorycznej pomocy urzędu w przygotowywaniu projektów                                                                   | 11,5                   | 86,2 | 2,3               |
| 11               | Jasne reguły zasad kontroli finansowej projektów                                                                                                   | 12,2                   | 83   | 4,9               |
| 12               | Systematycznie prowadzona merytoryczna ewaluacja projektów                                                                                         | 23,8                   | 66,7 | 9,5               |
| 13               | Wypracowane standardy usług i zadań zleczanych organizacjom                                                                                        | 34,1                   | 55,3 | 10,6              |
| 14               | Funkcjonujący między poszczególnymi komórkami urzędu system wymiany informacji na temat ubiegających się o wsparcie organizacji                    | 30,1                   | 61,4 | 8,4               |

Źródło: *Lupa 2002 – Monitoring współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, za: *Szkic do raportu pt. Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego* (www.ngo.pl).

### 3. Obszary współpracy międzynarodowej

Organizacje pozarządowe są ważnymi podmiotami działań społecznych w skali regionalnej. Jednak wraz z rozwojem procesów integracyjnych w Europie coraz więcej z nich rozwija działalność międzynarodową.

Główne pola aktywności organizacji pozarządowych w skali międzynarodowej to<sup>10</sup>:

- a) rozpowszechnianie myśli naukowej i osiągnięć technicznych,
- b) działalność na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego,
- c) walka o przestrzeganie praw człowieka,
- d) ekologia – ochrona środowiska, przeciwdziałanie degradacji środowiska,
- e) kształtowanie opinii publicznej, lobbying,
- f) pomoc humanitarna,
- g) edukacja,
- h) ochrona zdrowia i pomoc społeczna.

Współczesne organizacje pozarządowe, w kontekście rozwijanej integracji europejskiej oraz współpracy międzynarodowej, podejmują działania w skali świata we wszystkich wymienionych obszarach. Obecnie obserwuje się wzrost ich zainteresowania problemami rozwoju dobrobytu społeczeństw i zachowania odmienności kulturowej jako odpowiedź na procesy globalizacji i etnocentryzmu konsumencyjnego. Jednocześnie odgrywają aktywną rolę w integrowaniu społeczeństw różnych krajów, tworzeniu atmosfery solidarności między narodami i poczucia europejskiego i światowego obywatelstwa.

Organizacje pozarządowe, które podejmują działania w sferze międzynarodowej, określane są jako międzynarodowe organizacje pozarządowe (International Nongovernmental Organizations – INGOs)<sup>11</sup>. Ich przykładem są organizacje ekologiczne, pokojowe, ochrony praw człowieka, humanitarne<sup>12</sup>. Działalność tych organizacji ma wpływ na politykę międzynarodową, głównie przez przedstawicielstwo i spełnianie funkcji konsultacyjnych przy organizacjach międzynarodowych (jak ONZ, Rada Europy). Istotna rola tych organizacji na polu międzynarodowym dotyczy organizowania pomocy humanitarnej dla potrzebujących w sytuacjach klęsk żywiołowych czy wojny.

W procesie rozwoju integracji krajów europejskich działalność organizacji pozarządowych jest wykorzystywana w inicjowaniu dialogu obywatelskiego i konsultacji społecznych dotyczących polityk wspólnotowych, a także podejmowania

<sup>10</sup> Por. *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, ISP, Warszawa 2003 s. 19 i dalsze.

<sup>11</sup> Zob. R. Koźlicka-Glińska, *Od uczestnictwa do dyplomacji społecznej. Udział organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych*, „Trzeci Sektor” nr 5, wiosna 2006, s. 118 i dalsze.

<sup>12</sup> Przykładowe to: Przyjaciele Ziemi (Friends of Earth), Światowy Fundusz na rzecz Przyrody (World Wildlife Fund), Greenpeace, Międzynarodowy Czerwony Krzyż, Międzynarodowa Helsińska Federacja na rzecz Praw Człowieka, Lekarze bez Granic.

inicjatyw w celu wywierania wpływu na poszczególne państwa członkowskie w realizacji polityki społecznej czy zmian przepisów prawa.

Przykładem działań NGOs w skali międzynarodowej jest także realizacja projektów na rzecz społeczeństw (krajowych i międzynarodowych) finansowanych z funduszy unijnych. Linia budżetowa na pomocowe projekty pozarządowe została utworzona w budżecie wspólnotowym już w 1976 r.<sup>13</sup>. Pierwsze fundusze przeznaczone były na poprawę warunków zmarginalizowanej i zaniedbanej ludności w krajach biednych oraz na edukację rozwojową wewnątrz Unii, której celem było uświadomienie społecznościom europejskim pilności rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych krajów rozwijających się.

Znaczenie i rola organizacji pozarządowych w procesie integracji Europy zostały wyrażone formalnie w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w 1992 r., gdzie w Deklaracji 23 (dołączonej do Traktatu) stwierdza się, „konferencja podkreśla znaczenie współpracy pomiędzy Wspólnotą a stowarzyszeniami i fundacjami dobroczynnymi jako instytucjami odpowiedzialnymi za ustanawianie dobrobytu społecznego i społeczną służbę”<sup>14</sup>. W wyniku tego postanowienia rozwinęła się współpraca organizacji pozarządowych (NGOs) z instytucjami Wspólnoty Europejskiej oraz między organizacjami społecznymi różnych krajów, szczególnie zaś między NGOs krajów demokratycznych a organizacjami pozarządowymi Europy Środkowej i Wschodniej<sup>15</sup>.

Współdziałanie polskich organizacji pozarządowych w skali międzynarodowej przyjmuje najczęściej formy:

- uczestnictwa w pracach międzynarodowych organizacji i powoływanych krajowych biur współpracy międzynarodowej,
- tworzenia ogółouropejskich federacji oraz międzynarodowych sieci organizacji społecznych (np. Europejskie Forum Polityki Społecznej, EFC – Centrum Fundacji Europejskich, CEDAG – Europejska Rada ds. Organizacji Społecznych), działających głównie na rzecz poszkodowanych w klęskach i katastrofach, działaniach wojennych, bezdomnych, imigrantów i uchodźców, młodzieży, niepełnosprawnych, ochrony środowiska naturalnego, pokoju, praw człowieka, a także promujących wolontariat<sup>16</sup>,
- udział w programach wspieranych finansowo przez UE, jak np. fundusze strukturalne, PHARE, TACIS dla Europy Środkowej i Wschodniej, program Leonardo da Vinci, Socrates i in.

<sup>13</sup> Zob. R. Kozlicka-Glińska, wyd. cyt., s. 121.

<sup>14</sup> *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla polskich organizacji pozarządowych*, red. R. Kozlicka, Bank Informacji o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor, Warszawa 1998, s. 44.

<sup>15</sup> E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Civicus, Waszyngton DC, USA 1994, s. 49 i dalsze.

<sup>16</sup> Nazwy organizacji pozarządowych działające w wymienionych zakresach zawarte są w: *Trzeci sektor w Unii...*, s. 87-170.

Charakterystyczne jest, że pomoc finansowa Unii Europejskiej od samego początku była kierowana głównie do społeczeństw poprzez organizacje pozarządowe, a nie przez rządy. Wyjaśnienia tej kwestii można się doszukać w wykazie atutów NGOs wskazanych przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, które uwzględniane są w realizacji polityki wspólnotowej w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych Są to<sup>17</sup>:

- doświadczenie i kompetencje w zakresie życia gospodarczego i społecznego,
- dobra znajomość potrzeb lokalnych i regionalnych,
- bezpośredni kontakt z obywatelami, przedstawicielstwo członków organizacji,
- bezpośredni kontakt z grupami docelowymi i znajomość ich potrzeb,
- umiejętność aktywizacji społeczności lokalnych i wolontariuszy,
- duża efektywność i gotowość do stosowania nowatorskich metod działania,
- możliwość kontroli działań administracji publicznej,
- dobre kontakty z mediami.

Praktyka wykazała, że ścieżka pomocowa za pośrednictwem organizacji pozarządowych okazała się skuteczna. Wynika to z miejsca i rangi NGOs w społecznej gospodarce rynkowej, podejmowania przez nie inicjatyw oddolnych i małego zbiorokratyzowania ich działalności. Potwierdza to fakt, że w planach budżetowych na lata 2007-2013 Komisja zaproponowała nowe rozwiązanie w zakresie finansowania projektów, tj. powstanie jednej linii tematycznej przeznaczonej dla „aktorów pozapaństwowych” (*non-state actors*)<sup>18</sup>.

#### **4. Finansowanie projektów realizowanych przez NGOs z funduszy zagranicznych**

Organizacje pozarządowe, w ramach działań statutowych i realizacji społecznych funkcji, świadczą usługi o zróżnicowanym stopniu odpłatności. To sprawia, że wymagają zewnętrznych źródeł finansowania, którymi mogą być: fundusze publiczne, samorządowe i prywatne, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe. W procesach pozyskiwania funduszy rozwojowych poszukują więc i doskonałą formy gromadzenia środków finansowych od osób indywidualnych, biznesu, agencji rządowych, lokalnych lub międzynarodowych (*fundraising*)<sup>19</sup>. Tabela 2 prezentuje źródła finansowania organizacji pozarządowych w Polsce w 2003 r.

Z prezentowanego zestawienia wynika, że głównym źródłem finansowania są składki członkowskie, źródła samorządowe i darowizny od osób fizycznych, natomiast zagraniczne źródła publiczne, obejmujące programy pomocowe (głównie

---

<sup>17</sup> M. Mendza-Drozd, *Opinia EKES w sprawie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w stosowaniu wspólnotowej polityki spójności i rozwoju regionalnego*, [www.wiadomoscingo.pl](http://www.wiadomoscingo.pl) z dnia 26.10.2006 r.

<sup>18</sup> E. Leś, wyd. cyt., s. 49 i dalsze.

<sup>19</sup> Zob. P.F. Drucker, *Managing The Non Profit Organization*, Heinemann Ltd. 1997, s. 127 i dalsze.

środki Unii Europejskiej, np. Phare, Sapard, Access), stanowiły w 2003 r. tylko 4%. Dodać należy, że do 2004 r. większość polskich NGOs nie miało doświadczeń w pozyskiwaniu przedakcesyjnych programów pomocowych. W latach 2000-2004 ubiegało się o nie 14% organizacji<sup>20</sup>, natomiast w ciągu dwu lat, tj. do połowy 2006 r., ubiegało się o nie tylko 9% organizacji<sup>21</sup>.

Tabela 2. Źródła finansowania organizacji pozarządowych Polsce (% udziału znaczenia poszczególnych funduszy w budżecie organizacji)

| Lp. | Źródła przychodów                                                                                                                            | Udział organizacji, które w 2003 r. korzystały z danego źródła (w %) |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 1   | Składki członkowskie                                                                                                                         | 59,9                                                                 |
| 2   | Źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)                                                                    | 45,2                                                                 |
| 3   | Darowizny od osób fizycznych                                                                                                                 | 40,9                                                                 |
| 4   | Darowizny od instytucji i firm                                                                                                               | 38,8                                                                 |
| 5   | Źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)                                                                        | 19,3                                                                 |
| 6   | Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały, akcje, dochody z majątku                                                               | 15,3                                                                 |
| 7   | Inne źródła                                                                                                                                  | 12,3                                                                 |
| 8   | Dochody z działalności gospodarczej                                                                                                          | 10,5                                                                 |
| 9   | Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych                                                                                       | 9,2                                                                  |
| 10  | Opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (niebędącej działalnością gospodarczą) zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego | 8,2                                                                  |
| 11  | Przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych                                                                              | 6,5                                                                  |
| 12  | Wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych                                                                                          | 4,6                                                                  |
| 13  | Zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej, np. Phare, Sapard, Access)                                 | 4,0                                                                  |
| 14  | Dotacje od oddziału tej samej organizacji                                                                                                    | 3,1                                                                  |

Źródło: M. Gumkowska, J. Herbat, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 22.

Przeprowadzone w październiku 2005 r. badania organizacji pozarządowych działających na Dolnym Śląsku potwierdziły opory NGOs w staraniach o fundusze unijne. W ciągu pierwszego roku po akcesji Polski do Unii Europejskiej jedynie co piąta (21%) organizacja podjęła działania na rzecz zdobycia tych funduszy<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Zob. M. Gumkowska, J. Herbat, wyd. cyt., s. 29.

<sup>21</sup> Zob. *Podstawowe fakty o NGOs 2006*. [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) z dnia 06.11.2006 r.

<sup>22</sup> Raport z badania organizacji pozarządowych działających na Dolnym Śląsku na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Teson, Wrocław 2006 s. 96.



W październiku 2005 r. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy opublikował raport „Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce”, w którym zaprezentowano proces absorpcji funduszy strukturalnych w Polsce w ujęciu regionalnym od początku 2004 r. do lipca 2005 r.<sup>23</sup> Okazało się, że znaczna część organizacji pozarządowych nie podejmuje starań o fundusze unijne EFS (Europejskiego Funduszu Społecznego) ze względu na brak doświadczeń w przygotowywaniu projektów i ich realizacji, a także na niewystarczające zasoby finansowe.

Zidentyfikowane i przedstawione główne utrudnienia dotyczą<sup>24</sup>:

- problemów z uzyskaniem jasnych i w pełni wiarygodnych informacji dotyczących wymogów co do składanych wniosków,
- zapewnienia płynności finansowej projektu,
- ograniczenia w zatrudnieniu kadry potrzebnej do realizacji projektu, związane przede wszystkim z limitami ograniczającymi poziom wynagrodzeń oraz wynikające z ustawy Prawo o zamówieniach publicznych,
- formalizacji procesu kwalifikowania wniosków do finansowania oraz procesu kontroli realizacji projektu, wywołującej wrażenie, że kryteria formalne oraz wskaźniki liczbowe są uznawane przez instytucje finansujące za najważniejsze.

Zidentyfikowane przyczyny trudności aplikowania o fundusze unijne potwierdzają aktualne informacje statystyczne, z których wynika, że znaczenie funduszy unijnych w finansowaniu organizacji pozarządowych jest nadal nieduże. Od połowy 2004 r. do połowy 2006 r., dofinansowanie z tego źródła otrzymało tylko 3% organizacji, tj. ok. 30% tych, które podjęły starania o nie<sup>25</sup>. Badania NGOs przeprowadzone w 2006 r. przez Klon/Jawor<sup>26</sup> potwierdziły stabilność trudności uniemożliwiających korzystanie przez NGOs ze środków unijnych, tj. mały potencjał organizacji, niewystarczające doświadczenie oraz skomplikowane procedury. Wśród nich najistotniejsze okazały się problemy typu finansowego, jak:

- brak wymaganych środków na wkład własny (72% wskazań),
- konieczność przedstawienia gwarancji finansowych (69,7%).

Wyniki przedstawionych badań ukazują, że polskie organizacje pozarządowe nie są dostatecznie przygotowane do korzystania z oferty środków unijnych, mimo że pilnie potrzebują pomocy finansowej na realizację zadań i projektów społecznych.

Warto więc prześledzić warunki funkcjonowania NGOs w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Wschodniej, mające wpływ na ich rozwój

<sup>23</sup> <http://www.efs.gov.pl/>.

<sup>24</sup> Raport pt. „Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego” dostępny jest w formacie pdf: Raport\_NGOaEFS1.pdf.

<sup>25</sup> Wyniki przeprowadzonej symulacji wskazują, że ok. 25% organizacji (tj. 12,5 tys. podmiotów) spełnia warunki ubiegania się o środki unijne. Zob. *Podstawowe fakty o NGOs...*

<sup>26</sup> *Podstawowe fakty o NGOs...*

i działania, a także na współpracę międzynarodową i aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych.

## **5. Warunki funkcjonowania NGOs w Polsce na tle sytuacji w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej**

Bazę informacyjną do porównania mogą stanowić wyniki badań regularnie prowadzonych dla 28 krajów Europy Centralnej i Wschodniej przez Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development – USAID). W przytaczanej procedurze badawczej wykorzystuje się miernik syntetyczny NGO Sustainability Index<sup>27</sup>, którego wartość jest obliczana na podstawie średnich ocen uzyskanych w wyniku analizy siedmiu czynników, takich jak:

- środowisko pracy,
- zdolności organizacyjne,
- opłacalność finansowa,
- rzecznictwo,
- wizerunek publiczny,
- świadczenie usług,
- infrastruktura.

Wartość indeksu należy traktować jako kwantyfikację opisowej oceny jakości sporządzonej przez ekspertów dla każdego z wymienionych wskaźników. Skala możliwych do uzyskania ocen waha się od 1 do 7, gdzie 1 oznacza wartość największą (największa stabilność sektora), natomiast 7 – najmniejszą.

Tabela 3 ilustruje średnie oceny wybranych warunków funkcjonowania NGOs w 2004 r. w Polsce i innych krajach, które przystąpiły do Wspólnoty Europejskiej 1 maja 2004 r.

Z przytoczonych danych wynika, że w Polsce warunki środowiska funkcjonowania organizacji są korzystniejsze niż w innych krajach.

Z tabeli 3 wynika, że sytuacja sektora organizacji pozarządowych w Polsce w 2004 r. była lepsza niż w porównywanym krajach, z wyjątkiem Estonii, gdzie wartość indeksu wynosiła 2,1. Natomiast analizując strukturę wartości omawianego indeksu, widzimy wyraźnie duże zróżnicowanie jego poziomu w poszczególnych krajach. Środowisko prawne jest najkorzystniejsze na Węgrzech (1,8), a mniej sprzyjające w Słowenii i na Ukrainie. Zdolności organizacyjne można ocenić jako słabe, na co wskazują wysokie wartości wskaźnika wahające się od 2,3 dla Słowacji do 4,2 w Słowenii. Z kolei płynność finansowa jest najkorzystniejsza

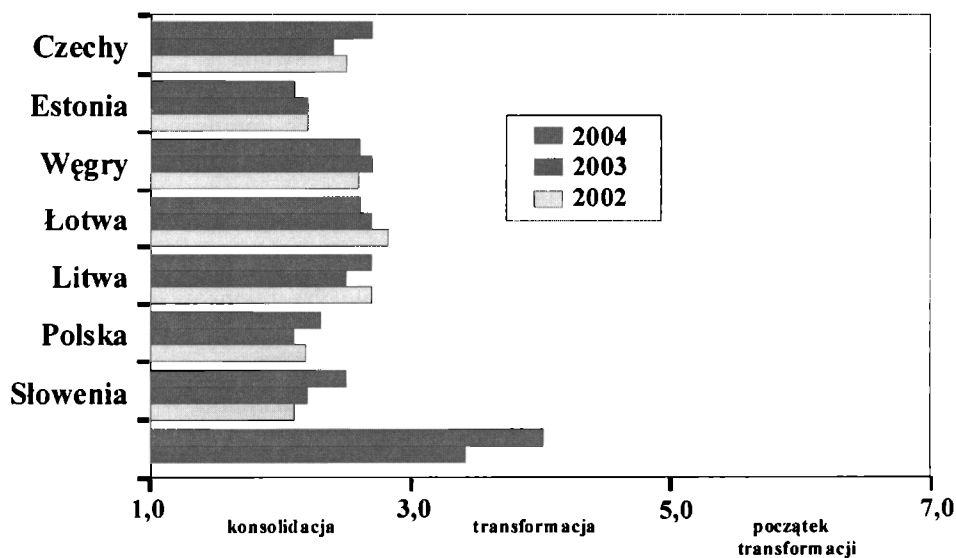
---

<sup>27</sup> *The 2004 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. Developed by: United States Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia, Office of Democracy, Governance and Social Transition, Eight Edition, May 2005, s. 8 i dalsze (www.unisad.gov).*

Tabela 3. NGO Sustainability Index (2004 r.)

| Wyszczególnienie        | Czechy | Estonia | Węgry | Łotwa | Litwa | Polska | Ukraina | Słowacja | Słowenia |
|-------------------------|--------|---------|-------|-------|-------|--------|---------|----------|----------|
| Wskaźnik NGOs           | 2,7    | 2,1     | 2,6   | 2,6   | 2,7   | 2,3    | 3,8     | 2,5      | 4,0      |
| Środowisko prawne       | 3,0    | 1,8     | 1,3   | 2,4   | 1,8   | 2,3    | 3,6     | 2,3      | 3,7      |
| Zdolności organizacyjne | 3,2    | 2,5     | 3,0   | 3,0   | 2,6   | 2,5    | 3,9     | 2,3      | 4,2      |
| Płynność finansowa      | 2,7    | 2,5     | 3,3   | 3,1   | 3,0   | 2,9    | 4,6     | 3,5      | 4,5      |
| Advocacy                | 2,2    | 2,0     | 3,3   | 2,0   | 2,0   | 1,9    | 3,1     | 2,2      | 3,8      |
| Świadczenie usług       | 2,2    | 2,4     | 2,3   | 2,4   | 3,7   | 2,3    | 3,3     | 2,2      | 2,6      |
| Infrastruktura          | 3,0    | 1,7     | 2,3   | 2,7   | 3,0   | 1,9    | 3,8     | 2,2      | 4,2      |
| Wizerunek publiczny     | 2,5    | 2,1     | 3,0   | 2,9   | 3,0   | 2,2    | 4,1     | 2,6      | 4,1      |

Źródło: na podstawie *The 2004 NGO Sustainability Index...*, s. 8 i dalsze.



Rys. 2. Zrównoważony wskaźnik NGOs w latach 2002-2004

Źródło: *The 2004 NGO Sustainability Index...*, s. 8.

w Estonii (2,5), a najniższa na Ukrainie (4,6). Rzecznictwo najbardziej rozwinięte jest w Polsce (1,9), najmniej zaś w Słowenii (3,8). Świadczenie usług najwyższej oceniono w Czechach i Słowacji, najniższej na Litwie (3,7). Infrastruktura sektora uzyskała ocenę najwyższą w Estonii (1,7), w Polsce 1,9, podczas gdy na Ukrainie

3,8, a w Słowenii 4,2. Wizerunek publiczny oddaje opinię środowiska społecznego o działaniach NGOs. Obliczony indeks ukazuje, że najkorzystniejszy obraz tego sektora rysuje się w Estonii (2,2) i Polsce (2,2), podczas gdy na Ukrainie i Słowenii uzyskał najniższą wartość (4,1). Ogólną ocenę warunków funkcjonowania trzeciego sektora w omawianych krajach w ujęciu dynamicznym ilustruje rys. 3. Z przedstawionych informacji wynika, że w 2004 r. polepszenie warunków działania NGOs, w porównaniu z latami 2002 i 2003, wystąpiło tylko w Estonii, na Węgrzech i Łotwie. Natomiast pozostałe analizowane kraje charakteryzowało pogorszenie tych warunków mierzonych tym wskaźnikiem. Wśród nich znalazła się także Polska. Można przypuszczać, że powodem tego jest niski wskaźnik płynności finansowej i zdolności organizacyjnych. Oznacza to, że NGOs w Polsce potrzebują pomocy finansowej, jednak na jej przyjęcie nie są jeszcze przygotowane.

Jest więc interesujące, w jakim kierunku zmieniają się warunki funkcjonowania NGOs w Polsce i innych krajach jako efekt przystąpienia do struktur Unii Europejskiej.

## 6. Zakończenie

Rozwój organizacji pozarządowych w skali Polski i świata jest odpowiedzią na brak zaspokojenia pilnych potrzeb społecznych. Współczesne warunki gospodarowania i przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stały się impulsem ukierunkowania ich działań na realizację nowych zadań dotyczących podejmowania współpracy partnerskiej z firmami biznesu i samorządem terytorialnym, a także współdziałania w ramach struktur UE.

Przykładem działań NGOs w skali międzynarodowej jest realizacja projektów na rzecz społeczeństw (krajowych i międzynarodowych), finansowanych z funduszy unijnych. Prezentowane wyniki badań rozwoju infrastruktury organizacji pozarządowych w Polsce wykazały, że dobre przygotowanie warunków ekonomicznych, społecznych i prawnych tych organizacji do współdziałania w skali międzynarodowej nie przekłada się na ich aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych na finansowanie projektów społecznych.

## NON GOVERNMENT ORGANIZATIONS – PROBLEMS OF INTERNATIONAL CO-OPERATION

### Summary

The role of NGOs in modern market economy should be analyzed from the point of view of:

- provider of social goods,
- representative (advocate) of interests of social groups.

The organizations are created as a response of the society to social needs unsatisfied by administration and government agencies. They are created on the social initiative in those spheres of services where public institutions failed offering insufficient level and quality of services.

Non-governmental organizations need co-operation with the social, public and business environment. Creation of the co-operation in the region is a special area of local activities:

- with the local community
- with the public administration
- with business firms.

The new role of NGOs in the process of integration of Europe was formally expressed in the Treaty of European Union signed in 1992 in Declaration 23 attached to the Treaty. This declaration resulted in the development of the co-operation of NGOs with the European Community Institutions and between social organizations of various countries, especially between NGOs in democratic countries and non-governmental organizations of Central and Eastern European countries.

This paper presents results of a comparative analysis of development of NGO sector in Poland and in other European countries, done by using The NGO Sustainability Index which analyzes seven different dimensions of NGO sector as follows: legal environment, organizational capacity, financial viability, advocacy, service provision, infrastructure, public image.