

Stanisław Kamiński

TRZECI SEKTOR W UNII EUROPEJSKIEJ

Różnorodność podmiotów występujących w życiu politycznym, ekonomicznym i społecznym państw członkowskich Unii Europejskiej sprawia, iż istnieje co najmniej kilka możliwych ich typologii. Jedną z nich, znaną jako koncepcja „trzech sektorów”¹, opiera się na kryteriach własności oraz dochodowości. Ze względu na pierwsze kryterium wyróżnić można podmioty publiczne oraz prywatne, z kolei według drugiego kryterium wyróżnia się podmioty, których celem jest osiągnięcie zysku, oraz te, które nie są nastawione na zysk. Połączenie tych kryteriów prowadzi do wniosku, iż na arenie życia społeczno-gospodarczego występują trzy sektory: pierwszy – publiczny, drugi – rynkowy, trzeci – społeczny. Schemat prezentujący koncepcję trzech sektorów przedstawia rys. 1.

	Podmioty nastawione na osiągnięcie zysku	Podmioty nienastawione na osiągnięcie zysku
Podmioty publiczne	Pierwszy sektor (publiczny)	Pierwszy sektor (publiczny)
Podmioty prywatne	Drugi sektor (rynkowy)	Trzeci sektor (społeczny)

Rys. 1. Sektorowy podział podmiotów sfery społeczno-gospodarczej

Źródło: opracowanie własne.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy polityki Unii Europejskiej pod względem organizacji trzeciego sektora w ujęciu historycznym, jak również przedstawienie potencjału europejskich organizacji społecznych jako podmiotów polityki społecznej.

Analiza schematu zobrazowanego na rys. 1 wskazuje, iż organizacje społeczne charakteryzuje przede wszystkim:

- niezależność od sektora publicznego (kryterium własności),
- niedochodowy charakter działalności, co odróżnia je od podmiotów rynkowych (kryterium dochodowości).

Ponadto w literaturze przedmiotu wymienia się takie ich cechy, jak: dobrowolność tworzenia i działania oraz działanie na rzecz wspólnego dobra [*Biała księga...*

¹ Koncepcja ta odwołuje się do teorii A. Gramsciego, zob.: [Żuk 2001, s. 114].

2002, s. 5-6]. Podmioty tego rodzaju przyjmują zazwyczaj formę prawną fundacji lub stowarzyszeń, pełniąc następujące funkcje [Biała księga... 2002, s. 6-7]:

- pomocy bezpośredniej świadczonej na rzecz osób potrzebujących,
- aktywizacji jednostek i grup społecznych,
- reprezentacji interesów,
- edukacyjną i wychowawczą, koncentrującą się wokół wartości takich, jak: solidaryzm społeczny i pomocniczość,
- innowacyjną,
- redystrybucyjną,
- wartości dodanej.

Problematyka trzeciego sektora nie znajdowała się w sferze zainteresowania unijnego prawodawstwa aż do połowy lat osiemdziesiątych XX w. Dopiero wydana w 1984 r. rezolucja Unii Europejskiej na temat roli i administrowania stowarzyszeniami i regulującego je prawa stała się bodźcem do opracowania raportu wzywającego Komisję Europejską do dostrzeżenia roli trzeciego sektora. W raporcie stwierdzono m.in., że „Europa potrzebuje inspiracji do postawienia kolejnego kroku na drodze do spełnienia swego przeznaczenia – stania się Wspólnotą. Organizacje *non-profit* są szansą, którą należy spożytkować. Inercja musi być przezwyciężona, szansa ta musi zostać odważnie wykorzystana” [Kendall, Anheier 2002, s. 126]. W deklaracji nr 23 dołączonej do ustanowionego w 1992 r. traktatu z Maastricht podkreślono znaczenie współpracy ze stowarzyszeniami i fundacjami jako „instytucjami odpowiedzialnymi za tworzenie dobrobytu społecznego i usług społecznych” [Treaty on European... 2005], również w Białej księdze na temat wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia zwrócono uwagę na potencjalnie znaczący wkład organizacji społecznych we wzrost zatrudnienia, zwłaszcza wśród osób ze środowisk wykluczonych z rynku pracy [White Paper... 2005]. Z kolei w deklaracji nr 38 przyjętej w 1997 r. wraz z traktatem amsterdamskim znalazło się zapewnienie, iż „Konferencja dostrzega znaczący wkład działań wolontarystycznych w rozwijanie społecznej solidarności” [The Treaty of Amsterdam... 2005]. W tym samym roku Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „Promowanie roli organizacji społecznych oraz fundacji w Europie”, w którym stwierdzono, iż „organizacje te odgrywają istotną rolę w niemal każdym obszarze aktywności społecznej. Wnoszą one wkład w tworzenie miejsc pracy, aktywne postawy obywatelskie, demokrację, dostarczają szerokiego zakresu usług, odgrywają znaczącą rolę na polu kultury fizycznej, reprezentują interesy obywateli przed władzami publicznymi, a także mają znaczny udział w promowaniu i ochronie praw człowieka oraz polityce rozwojowej” [Communication from... 2005, s. 1]. Z punktu widzenia polityki społecznej szczególnie istotne było dostrzeżenie przez autorów tego dokumentu znaczenia trzeciego sektora w tworzeniu miejsc pracy oraz inicjowaniu i dostarczaniu różnorodnych usług społecznych.

Zasadniczo deklaratywne podejście podmiotów Unii Europejskiej do organizacji społecznych ustąpiło w ostatnich latach miejsca nieco szerszej współpracy w

sferach zatrudnienia, rozwoju lokalnego [Lloyd 2004], a także dialogu obywatelskiego. W raporcie końcowym z prowadzonego w latach 1997-2000 pilotażowego działania „Trzeci sektor i zatrudnienie”, w ramach którego ponad 500 organizacji zrealizowało 81 wspierających zatrudnienie projektów z zakresu polityki społecznej, stwierdzono: „Trzeci sektor posiada potencjał umożliwiający wniesienie cennego wkładu w tworzenie i utrzymywanie zatrudnienia w Europie, wychodząc jednocześnie naprzeciw błędom rynku w zakresie dostarczania dóbr i usług w różnorodnych społecznych, przyrodniczych i kulturowych warunkach” [*Evaluation of the...* 2001, s. 67]. Uwzględnienie trzeciego sektora w polityce rozwoju lokalnego wynika natomiast z założenia, iż trzeci sektor stanowi dogodną platformę wielostronnej współpracy angażującej podmioty publiczne, rynkowe i społeczne w rozwiązywanie lokalnych problemów [Lloyd 2004, s. 196]. Z kolei uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesie dialogu społecznego stało się możliwe dzięki rozszerzeniu składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Unii Europejskiej o przedstawicieli „zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” oraz uwzględnienie tychże w tzw. minimalnych standardach konsultacji [Kozłicka 2004, s. 46].

Zapisy odnoszące się do organizacji społecznych znalazły się również w traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy. W artykule 46 stwierdzono, iż instytucje Unii Europejskiej powinny umożliwić obywatelom i tworzonym przez nich stowarzyszeniom wyrażanie i wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii oraz prowadzić z nimi otwarty i regularny dialog. Artykuł 47 zawiera zapis, iż Unia Europejska dostrzega i promuje rolę partnerów społecznych, respektując jednocześnie ich autonomię. Z kolei w sekcji II rozdziału III, która poświęcona została polityce społecznej, znalazł się artykuł III-105 zobowiązujący Komisję Europejską do konsultowania wszelkich propozycji rozwiązań z zakresu polityki społecznej z partnerami społecznymi, mającymi prawo do ich opiniowania i wysuwania rekomendacji [*Treaty Establishing...*].

Nie oznacza to, iż Unia Europejska prowadzi całościową, spójną politykę względem trzeciego sektora. Na poziomie wspólnotowym dostrzega się znaczenie organizacji społecznych, uwzględnia się je w procesie konsultowania rozwiązań z zakresu poszczególnych polityk, a także umożliwia się im dostęp do funduszy [Kozłicka 2004, s. 41]. Jednakże sferę regulacji funkcjonowania tych organizacji pozostawiono w zakresie kompetencji państw członkowskich, nie decydując się na ujednolicenie prawodawstwa w tym zakresie. Wynika to w dużej mierze z faktu, iż w poszczególnych państwach występuje znaczne zróżnicowanie form organizacyjno-prawnych oraz przepisów regulujących działalność podmiotów należących do trzeciego sektora. Uwzględniają one specyficzne historyczne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania charakterystyczne dla państw członkowskich, co stawia pod znakiem zapytania zarówno możliwość, jak i zasadność tworzenia jednolitej polityki względem trzeciego sektora. Od kilkunastu lat prowadzone są, co prawda, prace nad stworzeniem nowej formy prawnej – stowarzyszenia europejskiego, jednakże, jak dotychczas, nie zakończyły się one powodzeniem [Skiba 2003, s. 5-6].

Niezależnie od zakresu i charakteru wspólnotowych regulacji dotyczących organizacji pozarządowych faktem jest, iż stanowią one integralny element życia publicznego we wszystkich państwach członkowskich. Przeprowadzenie analizy porównawczej trzeciego sektora jest zadaniem bardzo trudnym ze względu na zarówno wspomniane wyżej jego zróżnicowanie, jak i brak rzetelnych metodologicznie badań porównawczych. Na przykład autorzy komunikatu Komisji Europejskiej „Promowanie roli organizacji społecznych oraz fundacji w Europie”, dokonując opisu trzeciego sektora, musieli posłużyć się, uwzględniającym jedynie dziewięć spośród ówczesnych państw członkowskich Unii Europejskiej, przeprowadzonym w 1995 r. amerykańskim badaniem „John Hopkins comparative non-profit sector project”, posilając się dodatkowo pozbawionym waloru reprezentatywności własnym badaniem ankietowym. Również naukowe publikacje o charakterze porównawczym opierają się bądź to na badaniach Uniwersytetu Johna Hopkinsa, bądź też zawierają odrębne analizy dotyczące poszczególnych państw [Lloyd 2004; Kendall, Anheier 2002]. Brak aktualnych, wiarygodnych statystyk porównawczych, dotyczących trzeciego sektora w Europie nastrocza licznych trudności w procesie kształtowania wspólnotowej polityki względem organizacji społecznych, stawiając tym samym wielkie wyzwanie przed międzynarodowym środowiskiem badawczym.

Tabela 1 przedstawia jeden z wymiarów ekonomicznego potencjału trzeciego sektora, jakim jest jego udział w ogólnym zatrudnieniu. Ponadto zawiera odsetki zatrudnionych w czterech podstawowych sferach polityki społecznej. Badanie przeprowadzone w ramach „John Hopkins comparative non-profit sector project” objęło 14 obecnych państw UE, z których 4 w czasie prowadzenia badań (1995-1999) nie były jeszcze krajami członkowskimi.

Mimo iż przedstawione dane nie obejmują wszystkich państw członkowskich, to jednak potwierdzają tezę o istotnych różnicach występujących w Unii Europejskiej, jeśli chodzi o zatrudnienie w trzecim sektorze. W krajach takich, jak: Holandia, Irlandia i Belgia podmioty trzeciego sektora miały bardzo znaczący udział w rynku pracy, zapewniając zatrudnienie niemal 10% obywateli. Uwzględnione w badaniu Uniwersytetu Johna Hopkinsa cztery spośród nowych krajów członkowskich w 1995 r. w sposób istotny odstawały pod tym względem od pozostałych państw. Wydaje się jednakże uprawnione założenie, iż w okresie późniejszym, w miarę wzmacniania się trzeciego sektora, Polska i pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej nadrobiły część tego dystansu.

Z punktu widzenia polityki społecznej niezwykle istotne znaczenie ma pytanie, jaki odsetek zatrudnionych w trzecim sektorze wykonuje pracę w sferze realizacji zadań społecznych. Przedstawione dane są optymistyczne; mimo że uwzględniono jedynie 4 podstawowe obszary polityki społecznej, odsetek zatrudnionych w innego rodzaju organizacjach wahał się od 9,9% w Holandii do 36,3% w Szwecji. Zdecydowana większość pracowników organizacji pozarządowych z krajów należących do Unii Europejskiej przejawiała zatem swą aktywność w obszarze przedmiotowym polityki społecznej.

Tabela 1. Zatrudnienie w trzecim sektorze według obszarów działalności w państwach Unii Europejskiej (w %)

Kraj	Kultura	Edukacja	Zdrowie	Usługi socjalne	Inne	Udział trzeciego sektora w zatrudnieniu ogółem*
	odsetek ogółu zatrudnionych w trzecim sektorze					
Austria	.	.	.	.	.	3,8
Belgia	11,1	30,5	23,9	22,9	11,6	8,6
Cypr	.	.	.	.	.	.
Czechy	35,8	10,6	11,9	13,1	28,6	1,3
Dania	.	.	.	.	.	.
Estonia	.	.	.	.	.	.
Finlandia	32,6	12,4	13,1	15,5	26,4	2,4
Francja	30,0	14,6	9,2	27,4	18,8	3,7
Grecja	.	.	.	.	.	.
Hiszpania	15,2	20,6	10,5	30,8	22,9	2,8
Holandia	17,2	23,1	29,5	20,3	9,9	9,2
Irlandia	10,5	43,0	23,3	13,0	10,2	8,3
Litwa	.	.	.	.	.	.
Luksemburg	.	.	.	.	.	.
Łotwa	.	.	.	.	.	.
Malta	.	.	.	.	.	.
Niemcy	19,7	7,6	21,8	27,2	23,7	3,5
Polska	32,7	22,2	6,7	19,5	18,9	0,6
Portugalia	.	.	.	.	.	.
Słowacja	37,0	20,4	1,9	10,1	30,6	0,6
Słowenia	.	.	.	.	.	.
Szwecja	45,5	6,8	0,9	10,5	36,3	1,7
Węgry	36,8	8,9	4,7	15,1	34,5	0,9
Wielka Brytania	27,5	25,4	8,0	16,0	23,1	4,8
Włochy	23,9	14,8	18,0	26,1	17,2	2,3

* Oprócz organizacji kościelnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Salamon, Sokolowski 2004, s. 296, 298].

W tym samym badaniu oszacowano odsetek wolontariuszy wśród dorosłych obywateli 15 państw członkowskich UE. Według autorów badania najwięcej wolontariuszy było w Wielkiej Brytanii (30%) i Szwecji (28%), najmniej zaś na Węgrzech (3%), Słowacji i we Włoszech (4%). Polska, z odsetkiem wynoszącym 12%, znalazła się na 5 miejscu w gronie 15 objętych analizą krajów [Salamon, Sokolowski 2004, s. 297].

Zaprezentowane dane warto uzupełnić kilkoma uwagami na temat specyfiki europejskiego trzeciego sektora. Wśród jego cech charakterystycznych, zwłaszcza w większości krajów „starej” piętnastki, wymienić należy wysoki udział pod-

miotów tworzących tzw. gospodarkę społeczną, takich jak spółdzielnie i towarzystwa wzajemnej pomocy (*mutuals*) [Evers, Laville 2004, s. 3]. Organizacje te z jednej strony stanowią alternatywny wobec rynkowego kanał zatrudnienia, oferując często pracę osobom niepełnosprawnym i należącym do środowisk wykluczonych społecznie, z drugiej zaś w swej działalności kierują się zazwyczaj kryterium pożytku publicznego, a nie zysku. W Polsce „gospodarka społeczna”, błędnie nazywana często „ekonomią społeczną”, dopiero się rozwija, a jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy stanowi zapewne kompromitacja w pewnym stopniu instytucji spółdzielni w okresie istnienia PRL.

Kolejną ważną cechą sektora społecznego w Europie jest zaawansowany proces jego federalizacji. Na szczeblu unijnym funkcjonują liczne sieci branżowe reprezentujące interesy europejskich organizacji działających w danych obszarach przedmiotowych. Na polu polityki społecznej wymienić można wśród nich np. Europejską Sieć przeciw Ubóstwu (EAPN) oraz Europejskie Forum Niepełnosprawnych (EDF)².

Z punktu widzenia niniejszej pracy niezwykle istotny jest również fakt, iż współpracę sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi uznaje się za jeden z warunków efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej [Grewiński 2004, s. 35].

Literatura

- Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych. Analiza prawno-finansowych uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w Polsce, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2002, s. 5-6.
- Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe,
http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_en.pdf.
- Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action, ECOTEC, 2001.
- Evers A., Laville J.L., Introduction, [w:] *The Third Sector in Europe*, red. A. Evers, J.L. Laville, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, WSP TWP, Warszawa 2001.
- Grewiński M., *Rozwój zasobów ludzkich w ramach programów UE jako element aktywnej polityki społecznej. Krytyczna analiza działań*, „Biuletyn Informacyjny PTPS” 2004 nr 1.
- Kendall J., Anheier H.K., *The Third Sector and the European Union Policy Process. An Initial Evaluation*, [w:] *Third Sector Policy at the Crossroads*, red. J. Kendall, H.K. Anheier, Routledge, London, New York 2002.
- Koźlicka R., *Unia Europejska wobec organizacji pozarządowych: konsekwencje dla trzeciego sektora w Polsce*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne jednoczącej się Europy*, red. P. Gliński, B. Lebenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2004.

² Charakterystykę wybranych sieci przedstawiła K. Głąbicka w swej pracy: [Głąbicka 2001, s. 137-141].

- Leś E., Nałęcz S., Wygnański J.J., Toepler S., Salamon L.M., *Sektor non-profit w Polsce. Szkic do portretu*, Warszawa 2000.
- Lloyd P., *The European Union and Its Programmes Related to the Third System*, [w:] *The Third Sector in Europe*, red. A. Evers, J.L. Laville, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2004.
- Salamon L.M., Sokolowski S.W., *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, vol. 2, Kumarian Press, Bloomfield 2004.
- Skiba R., *Projekt statutu Stowarzyszenia Europejskiego*, „Eulotka” 2003 nr 4.
- Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Official Journal of the European Union, 2003/C169.
- Treaty on European Union*, <http://europa.eu.int/en/record/mt/final.html>.
- White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>.
- Żuk P., *Spółeczeństwo w działaniu. Ekolodzy, feministki, skłotersi. Socjologiczna analiza nowych ruchów społecznych w Polsce*, Scholar, Warszawa 2001.

THE THIRD SECTOR IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The aim of the article is to present the history of European Union policy towards non-governmental organizations. The author analyzes official European documents and comes to conclusion that the role of the third sector was not recognized until 1984. Since then there was more and more emphasis put on the co-operation between public and non-governmental. Another important conclusion is the fact that there are numerous differences among member states as far as law and economic regulations are concerned. The last part of the article includes some data on the European non-governmental organizations.

Stanisław Kamiński – dr w Katedrze Socjologii i Polityki Społecznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.