

Uwarunkowania i konsekwencje wzrostu zatrudnienia w trzecim sektorze



Oddajemy do rąk Czytelników czwarty numer kwartalnika „Trzeci Sektor”, poświęcony kwestiom zatrudnienia i wolontariatu w organizacjach pozarządowych. W „Przymacie” punkt ciężkości został położony na kwestię zatrudnienia, a to dlatego, że wzrost liczby płatnych miejsc pracy w trzecim sektorze jest w Polsce zjawiskiem nowym, nierozpoznanym, niosącym – jak się wydaje – zarówno szanse, jak i zagrożenia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Tymczasem instytucja wolontariatu znana jest znacznie lepiej, jako sposób działania wpisany w tradycję sformalizowanej, a zwłaszcza niesformalizowanej aktywności społecznej – w tym obszarze nowością było jedynie prawne uregulowanie w 2003 r. świadczenia pracy ochotniczej w organizacjach pozarządowych i w instytucjach publicznych¹. Niemniej, instytucjonalizację wolontariatu także można różnie postrzegać, co ilustrują zamieszczone w „Punktach widzenia” wywiady: z Jadwigą Staniszkis i Dariuszem Pietrowskim.

Zatrudnienie płatne w organizacjach pozarządowych a wolontariat

Kwestie „trzeciosektorowego” zatrudnienia i wolontariatu nie są jednak rozłączne. Nowoczesna organizacja pozarządowa – sprawnie funkcjonująca, podejmująca systematyczną współpracę z innymi podmiotami, przygotowana do realizacji zadań publicznych w sferze pożytku społecznego, gotowa sprostać wyzwaniom gospodarczym, nie tracąc przy tym „społecznego oblicza” (broniąc misji statutowej) – potrzebuje zarówno pracowników, jak i wolontariuszy. Organizacja powinna zaś być tak zarządzana, aby obie grupy tworzyły jeden spójny, profesjonalny zespół. Innymi słowy: warunkiem wzmacniania potencjału ekonomicznego trzeciego sektora w taki sposób, by nie doprowadzić do jego zdeformowania, jest upowszechnianie koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych, która zakłada, że obecność płatnego personelu jest czynnikiem sprzyjającym rozwijaniu profesjonal-

¹ Por. T. Kasprzak: *Czy prawo pomaga pomagać? Wolontariat w świetle Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

nego wolontariatu. Polega to, jak zaznacza w swym opracowaniu Joanna Krasnodębska², na starannym przygotowaniu i dobrej obsłudze przez płatny personel „wolontariackich miejsc pracy”³: obsłudze księgowej (rozliczanie delegacji, refundacja kosztów związanych ze świadczeniem pracy itp.), udzielaniu pomocy merytorycznej, nadzorowaniu pracy wolontariuszy i włączaniu ich w główny nurt aktywności organizacji. W przeciwnym razie płatny personel „wypycha” wolontariuszy na peryferyjne pola aktywności organizacji (jak np. czynności pomocnicze, dorywcze zaangażowanie przy jednorazowych większych przedsięwzięciach) lub wręcz ich zastępuje. Wówczas profesjonalizacja działalności prowadzi do równoczesnej komercjalizacji organizacji, co z kolei „zabija” jej społeczny charakter⁴.

Rozwój zatrudnienia w trzecim sektorze: Polska na tle Unii Europejskiej

Poziom zatrudnienia w trzecim sektorze jest w Polsce stosunkowo niski, co stanowi odzwierciedlenie słabości ekonomicznej sektora i ograniczonego – w znacznie większym stopniu niż w krajach Europy Zachodniej – dostępu organizacji pozarządowych do środków publicznych, zwłaszcza budżetowych. Począwszy od lat osiemdziesiątych XX wieku w Europie obserwujemy systematyczny wzrost zatrudnienia w trzecim sektorze. Jak pokazują badania International Center of Research and Information on the Public and Cooperative Eco-

nomy (CIRIEC), pod koniec ubiegłej dekady trzeci sektor w państwach „starej piętnastki” Unii Europejskiej (skład członkowski UE przed przyjęciem w 2004 r. dziesięciu nowych państw, w tym Polski) zatrudniał ogółem prawie 9 mln osób (por. tabela 1). CIRIEC, zgodnie z europejską tradycją, w analizie porównawczej uwzględnił trzy zasadnicze formy prawne działalności społecznej: (1) stowarzyszenia, (2) organizacje o charakterze wzajemnościowym (*mutual companies*) oraz (3) spółdzielnie⁵.

W takich krajach jak Holandia, Irlandia czy Wielka Brytania organizacje trzeciego sektora to naprawdę istotny pracodawca na wielu lokalnych rynkach pracy, i to nie tylko w segmentach „niszowych”, takich jak gospodarka społeczna czy usługi społeczne, ale coraz częściej – na co wskazywał na łamach jednego z poprzednich numerów kwartalnika Mike Aiken⁶ – także na otwartym rynku pracy.

Według szacunków przygotowanych przez Ewę Leś i Sławomira Nałęczą poziom zatrudnienia w polskim sektorze jest znacznie niższy: „Sektor *non-profit* w Polsce to ekwiwalent 122 944 pełnych etatów oraz: 1,2% – całego zatrudnienia w gospodarce poza rolnictwem, 3,0% – całego zatrudnienia etatowego w sektorze usług, 2,5% – całego zatrudnienia etatowego w sektorze publicznym”⁷. Szacunki te zostały przygotowane w tym samym czasie co badania CIRIEC, ale według odmiennej metodologii, dlatego dane nie są do końca porównywalne, pozwalają jednak zauważyć znaczącą dysproporcję w poziomie zatrudnienia w trzecim sekto-

² Przywołując teksty zamieszczone w niniejszym numerze kwartalnika, będę podawał jedynie nazwiska autorów. W przypadku artykułów z poprzednich numerów pisma i innych publikacji podaję pełne noty bibliograficzne w przypisach.

³ „Wolontariackie miejsca pracy” to termin potoczny. Instytucja wolontariatu nie jest formą zatrudnienia w rozumieniu *Kodeksu pracy*, a w organizacjach nie ma „wolontariackich etatów”. W rozumieniu *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (DzU 2004, nr 96, poz. 873) wolontariusze nie pracują, ale „świadczą pracę”. Poprawnie należałoby więc mówić o przygotowanych przez organizację – z myślą o wolontariuszach – „stanowiskach świadczenia pracy”.

⁴ Por. uwagi na temat procesu komercjalizacji organizacji pozarządowych w: M. Rymśza: *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*, w: B. Rysz-Kowalska, B. Szatur-Jaworska (red.): *Wokół teorii polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.

⁵ W badaniach porównawczych, odwołujących się do metodologii opracowanej przez zespół Lestera Salamona z Johns Hopkins University w Baltimore oraz propozycji klasyfikacyjnej International Center for Not for Profit Law w Waszyngtonie, do sektora *non-profit* zalicza się oprócz stowarzyszeń także fundacje, nie zalicza się natomiast spółdzielni, traktując je jako podmioty gospodarcze. Takie stanowisko metodologiczne przyjmuje się też w badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor. Por. np. M. Gumkowska, J. Herbst: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

⁶ Por. M. Alken: *Przedsiębiorstwo społeczne w ekonomii społecznej. Rozwiązania brytyjskie na tle tradycji europejskiej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

⁷ E. Leś, S. Nałęcz: *Potencjał ekonomiczny i społeczny sektora non-profit w Polsce*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002, s. 17.

Tabela 1. Zatrudnienie w sektorze *non-profit* w Unii Europejskiej – kraje „starej piętnastki” w przeliczeniu na pełne etaty^a

Kraj	Spółdzielnie	Organizacje wzajemnościowe	Stowarzyszenia	Suma
Austria	52 373	7 325	173 964	233 662
Belgia	33 037	11 230	161 860	206 127
Dania	78 160	nie wyodrębniono	211 322	289 482
Finlandia	75 896	nie wyodrębniono	62 684	138 580
Francja	293 627	91 200	830 000	1 214 827
Niemcy	448 074	130 860	1 281 927	1 860 861
Grecja	11 861	884	56 025	68 770
Irlandia	32 018	1 000	118 664	151 682
Włochy	479 738	nie wyodrębniono	667 230	1 146 968
Luksemburg	1 979	28	4 733	6 740
Holandia	109 000	nie wyodrębniono	660 000	769 000
Portugalia	48 750	1 042	60 892	110 684
Hiszpania	403 233	1 425	473 750	878 408
Szwecja	90 718	6 991	83 084	180 793
Wielka Brytania	127 575	22 387	1 473 000	1 622 962
Ogółem	2 286 039	274 372	6 319 135	8 879 546

^aLiczba pracowników trzeciego sektora jest znacznie większa, gdyż popularną formą zatrudnienia jest tu praca w niepełnym wymiarze czasu pracy.

rze. Przystępując do Unii Europejskiej, wnieśliśmy ze sobą tradycję ruchu „pierwszej Solidarności” (z lat 1980–1981), który niewątpliwie był pod koniec ubiegłego stulecia istotnym dla Europy impulsem odrodzenia idei społeczeństwa obywatelskiego⁸. Jednak, w stosunku do powiększenia się populacji obywateli „z unijnym paszportem”, zasoby kadrowe unijnego trzeciego sektora w sensie ilościowym wzmocniły się po naszej akcesji w stopniu niewspółmiernie mniejszym: tradycja ideowa i potencjał ekonomiczny to dwa krańcowo różne atrybuty polskiego trzeciego sektora. Spójrzmy jednak na to zestawienie optymistycznie: jest to dla Polski szansa rozwojowa, która wynika z istnienia w naszym kraju sporych niewykorzystanych możliwości w zakresie „ekonomicznego zagospodarowania” trzeciego sektora.

Powstaje jednak pytanie o możliwe konsekwencje, a zwłaszcza skutki uboczne polityki upowszechniania płatnego zatrudnienia w organizacjach pozarządowych. Kto jest rzeczywistym beneficjentem takiej polityki? Podejmujący pracę absolwenci i osoby bezrobotne czy też organizacje pozarządowe stabilizujące swoją sytuację finansową i kadrową? A może społeczności lokalne korzystające z usług świadczonych przez organizacje? Na szanse upowszechniania zatrudnienia w organizacjach pozarządowych osób z grup defaworyzowanych na rynku pracy wskazują w swych opracowaniach Ewa Bogacz-Wojtanowska i Ewa Giermanowska, analizując odpowiednio: sytuację osób niepełnosprawnych oraz młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Autorki argumentują przy tym, że dodatkowym czynnikiem aktywizującym osoby z tych grup jest elastyczność organizacji pracy, charakteryzująca podmioty trzeciego sektora, co pozwala uwzględnić ograniczenia wynikające z niepełnosprawności czy pogodzić pracę z kształceniem.

Czy zatrudnienie w trzecim sektorze ogranicza poziom bezrobocia?

Szukając głównego beneficjenta polityki upowszechniania zatrudnienia w organizacjach poza-

rządowych, nie można uciec od pytania, na ile jest ona skutecznym sposobem rozwiązywania problemu bezrobocia. Innymi słowy, czy miejsca pracy powstające w trzecim sektorze faktycznie ograniczają, choćby nieznacznie, skalę bezrobocia? Krytycy tej polityki wskazują, że jest to „polityka redystrybucji pracy” – swoista „gra o sumie zerowej”, polegająca na transferze etatów z administracji publicznej (a w innej wersji – z małych przedsiębiorstw) do organizacji pozarządowych. W niniejszym tomie pogląd taki prezentuje Ryszard Szarfenberg, formułując zarzut, że wzmocnienie trzeciego sektora jest niekorzystne dla państwa i stanowi przykład polityki sprzyjania partykularyzmom, kosztem dbałości o dobro wspólne (a ściślej – polityka ta osłabia służby publiczne, mające dbać o dobro wspólne).

Warte podkreślenia jest, że pogląd o „transferze etatów” dzielą także niektórzy zwolennicy wspomnianej polityki. Z konstatacji tej wyprowadzają jednak odmienne wnioski, uznają mianowicie, że owa „gra o sumie zerowej” przynosi społeczeństwu pewne wartości dodane. Transfery socjalne warto – ich zdaniem – zastępować „dzieleniem się pracą”, gdyż przynajmniej częściowo przeciwdziała się w ten sposób trwałej marginalizacji społecznej osób bezrobotnych – świadczenia socjalne wprawdzie podnoszą stopę życiową, jednak nie włączają beneficjentów w krąg społecznej wymiany dóbr; czyni to dopiero dostęp do pracy⁹.

W sposób zgodny z hipotezą „transferu etatów” można interpretować dane zawarte w tabeli 2, w której porównano poziom zatrudnienia w organizacjach *non-profit* w 15 krajach „starej Unii” pod koniec ubiegłej dekady, mierzony jako procent zatrudnienia w sektorze administracji publicznej. Wysokie wskaźniki dla Holandii, Irlandii czy Danii są rezultatem wysokiego poziomu zatrudnienia w organizacjach, ale mogą także świadczyć o relatywnie niższym poziomie zatrudnienia w sektorze publicznym.

⁸ Por. J.L. Cohen, A. Arato: *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, London 1992.

⁹ Por. uwagi na ten temat w M. Rymśza: *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśza: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

Tabela 2. Zatrudnienie w trzecim sektorze a zatrudnienie w sektorze publicznym w Unii Europejskiej – kraje „starej piętnastki”

Kraje i typy organizacji	Liczba zatrudnionych w trzecim sektorze w przeliczeniu na pełne etaty	Pełne etaty w trzecim sektorze jako %	
		zatrudnienia w sektorze publicznym	płatnego zatrudnienia w sektorze publicznym
Austria ogółem	233 662	6,91	8,08
w tym: spółdzielnie	52 373	1,55	1,81
organizacje wzajemnościowe	7 325	0,21	0,25
stowarzyszenia	173 964	5,14	6,01
Belgia ogółem	206 127	5,85	7,13
w tym: spółdzielnie	33 073	0,94	1,15
organizacje wzajemnościowe	11 230	0,32	0,39
stowarzyszenia	161 860	4,61	5,62
Dania ogółem	289 482	12,56	13,85
w tym: spółdzielnie	78 160	3,39	3,74
organizacje wzajemnościowe	nie wyodrębniono	-	-
stowarzyszenia	211 322	9,17	10,11
Finlandia ogółem	138 580	6,92	8,18
w tym: spółdzielnie	75 896	3,79	4,48
organizacje wzajemnościowe	nie wyodrębniono	-	-
stowarzyszenia	62 684	3,13	3,70
Francja ogółem	1 214 827	5,93	6,81
w tym: spółdzielnie	293 627	1,43	1,65
organizacje wzajemnościowe	91 200	0,45	0,51
stowarzyszenia	830 000	4,05	4,66
Niemcy ogółem	1 860 861	5,77	6,46
w tym: spółdzielnie	448 074	1,39	1,55
organizacje wzajemnościowe	130 860	0,41	0,45
stowarzyszenia	1 281 927	3,97	4,45
Grecja ogółem	68 770	1,81	3,31
w tym: spółdzielnie	11 861	0,31	0,57
organizacje wzajemnościowe	884	0,02	0,04
stowarzyszenia	56 025	1,48	2,70
Irlandia ogółem	151 682	12,57	15,89
w tym: spółdzielnie	32 018	0,31	3,35
organizacje wzajemnościowe	1 000	0,08	0,10
stowarzyszenia	118 664	9,84	12,43

cd. tabeli 2

Od redakcji

Włochy ogółem	1 146 968	5,88	8,23
w tym: spółdzielnie	479 738	2,46	3,44
organizacje wzajemnościowe	nie wyodrębniono	-	-
stowarzyszenia	667 230	3,42	4,79
Luksemburg ogółem	6 740	4,16	4,60
w tym: spółdzielnie	1 979	1,22	1,35
organizacje wzajemnościowe	28	0,01	0,02
stowarzyszenia	4 733	2,92	3,23
Holandia ogółem	769 000	14,69	16,64
w tym: spółdzielnie	109 000	2,08	2,36
organizacje wzajemnościowe	nie wyodrębniono	-	-
stowarzyszenia	660 000	12,61	14,28
Portugalia ogółem	110 684	2,51	3,50
w tym: spółdzielnie	48 750	1,11	1,54
organizacje wzajemnościowe	1 042	0,02	0,03
stowarzyszenia	60 892	1,38	1,93
Hiszpania ogółem	878 408	7,45	9,97
w tym: spółdzielnie	403 233	3,42	4,58
organizacje wzajemnościowe	1 425	0,01	0,02
stowarzyszenia	473 750	4,02	5,38
Szwecja ogółem	180 793	5,15	5,83
w tym: spółdzielnie	90 718	2,58	2,92
organizacje wzajemnościowe	6 991	0,20	0,23
stowarzyszenia	83 084	2,36	2,68
Wlk. Brytania ogółem	1 622 962	7,32	8,42
w tym: spółdzielnie	127 575	0,58	0,66
organizacje wzajemnościowe	22 387	0,10	0,12
stowarzyszenia	1 473 000	6,65	7,65
Unia Europejska ogółem	8 879 546	6,57	7,92

Źródło: jak do tabeli 1, s. 17–18.

Rozwój zatrudnienia w unijnym sektorze *non-profit*, a zwłaszcza w usługach społecznych i spółdzielczości socjalnej¹⁰, jest w znacznej mierze rezultatem korzystania przez organizacje pozarządowe ze środków publicznych, w tym unijnych funduszy

strukturalnych. Taki stan rzeczy to niewątpliwie argument za tym, by dane zawarte w tabeli 2 interpretować zgodnie z hipotezą „transferu etatów”. Miejsca pracy tworzone są, po pierwsze, w organizacjach pozarządowych w ramach systemu kontrak-

¹⁰ W badaniach CIRIEC starano się odróżnić tzw. ruch spółdzielczy od spółdzielni „komercyjnych” i tych drugich nie zaliczać do sektora *non-profit*, co zresztą było jednym z bardziej kłopotliwych założeń metodologicznych badań.

towania usług społecznych, a po drugie – w ramach projektów aktywizacji osób z grup wykluczonych z rynku pracy (zatrudnienie subsydiowane i zatrudnienie socjalne).

Miejsca pracy tworzone w organizacjach pozarządowych uczestniczących w systemie kontraktowania zadań publicznych są z pewnością „produktywne” w tym znaczeniu, że istnieje popyt na zakontraktowane usługi społeczne. Nie są to jednak „nowe” (w znaczeniu dodatkowe) miejsca pracy: równocześnie następuje bowiem wspomniany spadek zatrudnienia w sektorze publicznym, który wykonywanie zadań publicznych przekazuje podmiotom pozarządowym. Jako przykład może posłużyć obserwowany w Europie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku „transfer” pracy socjalnej i pracowników socjalnych z agencji publicznych do organizacji pozarządowych i podmiotów rynkowych¹¹. W kontraktowym modelu organizacji pracy socjalnej pracownicy zatrudnieni w agencjach publicznych rządziej świadczą pracę socjalną, gdyż ich aktywność koncentruje się na koordynacji, superwizji i ewaluacji pracy „frontowych” pracowników socjalnych, zatrudnionych przez podmioty niepaństwowe. Szczególna sytuacja występuje w Irlandii. Tutaj nie obserwowano masowego przechodzenia pracowników socjalnych z agencji publicznych do trzeciego sektora, gdyż od początku swego istnienia irlandzki system pomocy społecznej opierał się na organizacjach społecznych (związanych przede wszystkim z Kościołem katolickim)¹².

Sytuacja w Polsce jest dokładnie odwrotna. Pracowników socjalnych zatrudniają tylko te organizacje pozarządowe, które prowadzą placówki pomocy społecznej (np. domy pomocy społecznej, domy dziecka, schroniska dla bezdomnych). Pla-

cówki takie, zgodnie ze standardami zapisanymi w *Ustawie o pomocy społecznej*¹³, muszą zatrudniać pracowników socjalnych, a ich etaty są opłacane ze środków publicznych. Natomiast organizacje zajmujące się pomocą środowiskową na opłacenie takiego personelu nie mają środków. Pracownicy socjalni, jeśli się w takich organizacjach pojawiają, to najczęściej w charakterze wolontariuszy (przykładem niedoinwestowany ruch hospicyjny). Samorządy i przedstawiciele struktur publicznej pomocy społecznej skutecznie zabiegają o utrzymanie uprzywilejowanej pozycji agencji publicznych w systemie¹⁴.

Miejsca pracy tworzone w organizacjach pozarządowych w ramach aktywizacji osób bezrobotnych i marginalizowanych na rynku pracy (spółdzielczość socjalna, programy aktywizacyjne prowadzone przez organizacje pozarządowe itp.) mogą (ale nie muszą) powodować spadek liczby miejsc pracy w sektorze biznesu¹⁵. Tak „wyprofilowany” zarzut „redystrybuowania pracy” formułują zazwyczaj badacze o poglądach liberalnych. Wskazują oni, że zwłaszcza małe firmy mogą utracić popyt na swe usługi i produkty, jeśli samorządy będą wspierać „pracujących słabszych”, przez zlecenie określonych usług w trybie pozaprzetargowym czy zakupując produkty np. od spółdzielni socjalnych¹⁶. Subsydiowanie w ten i na inne sposoby „nowych” miejsc pracy w gospodarce społecznej charakteryzuje zwłaszcza śródziemnomorskie państwa Europy (Francja, Włochy, Hiszpania) i kraje nordyckie (Dania, Finlandia). Dochodzi tam jednak do zakreślenia granic wsparcia udzielanego przez państwo podmiotom sektora gospodarki społecznej, zazwyczaj na poziomie możliwym do zaakceptowania, a przynajmniej tolerowanym przez sektor

¹¹ Por. analizę nowego podejścia do organizowania pracy socjalnej w: J. Harris: *The Social Work Business*, Routledge, London 2003.

¹² Por. E. McLaughlin: *Ireland: Catholic Corporatism*, w: A. Cochrane, J. Clarke (eds.): *Comparing Welfare States. Britain in International Context*, Sage Publications, London 1993.

¹³ DzU 2004, nr 99, poz. 1001 ze zm.

¹⁴ Por. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich: *Zasada pomocniczości państwa Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: M. Rymśza (red.): *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 192–194.

¹⁵ Jest to hipoteza, która – podobnie jak hipoteza o „transferze etatów” z sektora publicznego – wymaga potwierdzenia w badaniach empirycznych.

¹⁶ Por. krytyczną analizę gospodarki społecznej w: W. Kwaśnicki: *Gospodarka społeczna w perspektywie liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

biznesu jako poziom interwencji państwa w gospodarkę nie powodujący trwałego „psucia rynku”¹⁷.

Na potrzebę wzmocnienia rynku, a nie jego „psucia” przez organizacje pozarządowe podejmujące działalność gospodarczą zwraca uwagę w swym opracowaniu Witold Toczyski. Podkreśla on potrzebę rozwijania gospodarki lokalnej, której istotną częścią jest działalność gospodarcza organizacji trzeciego sektora, oraz wyraża opinię, że miejsca pracy tworzone przez organizacje pozarządowe mogą się obronić, jeśli wpisują się w lokalny rynek pracy jako jego „wartość dodana”. W ten właśnie sposób niejako od podstaw budowana jest społeczna gospodarka rynkowa.

Analizując na podstawie tabeli 2 sytuację w poszczególnych segmentach sektora *non-profit*, zauważamy ponadto, że poziom zatrudnienia w segmencie wzajemnościowym jest zdecydowanie niższy niż w stowarzyszeniach i spółdzielniach. Organizacje wzajemnościowe, niezwykle rozwinięte w Europie w okresie międzywojennym (także w Drugiej Rzeczypospolitej), obecnie przechodzą kryzys – podlegają komercjalizacji przez tzw. demutualizację wkładu¹⁸. W Polsce zjawisko to trudniej zaobserwować, gdyż obecność na rynku najpopularniejszych podmiotów typu wzajemnościowego – towarzystw ubezpieczeń wzajemnych – jest marginalna¹⁹.

Dialog społeczny, dialog obywatelski a zatrudnienie w trzecim sektorze

Warto jednak zaznaczyć, że polityce upowszechniania zatrudnienia w trzecim sektorze można zarzucić nie tylko brak skuteczności, ale także instrumentalizację organizacji pozarządowych. Jest to zjawisko polegające na przekształcaniu kontraktowanych organizacji w instytucje *quasi-publiczne*,

stanowiące przedłużenie administracji publicznej²⁰. Organizacje koncentrują się na realizowaniu zadań publicznych, co ogranicza społeczny charakter organizacji i zmienia ich funkcje pełnione w społeczności lokalnej²¹. Dlatego jest ważne, aby organizacje pozarządowe korzystające ze środków publicznych były nie tylko wykonawcami zadań publicznych, ale także uczestniczyły w diagnozowaniu potrzeb społecznych, ustalaniu standardów świadczenia usług itp.

Proces podejmowania decyzji publicznych z udziałem organizacji pozarządowych i środowisk społecznych określany jest jako dialog obywatelski. W nowoczesnych koncepcjach zarządzania (*new governance*) należy on do sfery publicznej i jest traktowany jako uzupełnienie dialogu społecznego, czyli trójstronnych negocjacji związków zawodowych, organizacji pracodawców i przedstawicieli państwa. Powstaje jednak kwestia, w jaki sposób państwo ma równocześnie prowadzić dialog społeczny i obywatelski, skoro nie da się tej samej kwestii równocześnie negocjować (np. w Komisji Trójstronnej) i konsultować (np. w ramach konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi), nie narażając się na zarzut pozorowania przynajmniej jednego z tych procesów. Problematykę tę analizują w „Variach” Tomasz Grzegorz Grosse i Dagmir Długosz. Grosse omawia relacje między dialogiem obywatelskim i dialogiem społecznym w Unii Europejskiej, podkreślając, że dialog społeczny jest znacznie bardziej zinstytucjonalizowany. Natomiast Długosz przedstawia praktykowanie obu form dialogu w Polsce, starając się pokazać, że dialog obywatelski – choć mniej zinstytucjonalizowany i bardziej „rozproszony” (chciałoby się dodać: także bardziej „rozmyty”) – charakteryzuje się dużą dynamiką.

¹⁷ Por. M. Loss: *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

¹⁸ Proces ten polega na przekształcaniu się w spółki akcyjne z dominującym inwestorem, w wyniku czego akcjonariusze-członkowie przestają mieć wpływ na zarządzanie.

¹⁹ Dynamicznie rozwijające się spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i) stanowią wyjątek od reguły, a równocześnie stawiane są im właśnie zarzuty komercjalizowania działalności i podejmowania konkurencji z sektorem bankowym.

²⁰ Por. uwagi na temat „scenariusza etatyzacji” organizacji pozarządowych w: M. Rymśza: *Rola organizacji pozarządowych w realizacji lokalnej polityki społecznej*, w: *Lokalna polityka społeczna* (publikacja pokonferencyjna), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

²¹ Por. A. Rymśza: *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

Warto zaznaczyć, że partnerzy dialogu społecznego w Polsce (i nie tylko w Polsce), generalnie niechętnie odnoszą się do łączenia obu form dialogu ze względu na „rozmywanie” trójstronnych negocjacji w mniej konkludujących konsultacjach wielostronnych. Uważają przy tym, że zwłaszcza kwestie związane z funkcjonowaniem rynku pracy powinny pozostać domeną negocjacji partnerów społecznych. Natomiast organizacje pozarządowe prowadzące działalność rzeczniczą szukają możliwości uczestnictwa w różnych instytucjach zarówno negocjacyjnych, jak i konsultacyjnych. Zauważamy więc pewne napięcie między oczekiwaniami tradycyjnych partnerów dialogu społecznego i dążeniami organizacji pozarządowych. Konflikt mogą także wzmacniać działania decydentów publicznych, jeśli w sposób instrumentalny traktują one obie formy dialogu, uznaniowo kierując konkretne sprawy do trybu negocjacyjnego lub konsultacyjnego, w zależności od tego, gdzie dostrzegają większe szanse przeformowania własnych koncepcji. Niestety, taka sytuacja miała właśnie miejsce w Polsce w latach 2004–2005, m.in. podczas prac nad tzw. planem Hausnera (niezrealizowane – koniec końców – rządowe propozycje cięć wydatków socjalnych) czy nad Narodowym Planem Rozwoju.

Rozwiązaniem może się okazać próba doprecyzowania, w jakich dziedzinach – z zasady, a nie uznaniowo – prowadzi się trójstronne negocjacje, a w jakich konsultacje społeczne. Z pewnością tzw. stosunki przemysłowe są i pozostaną domeną dialogu społecznego. Problematyka szersza, związana z funkcjonowaniem rynku pracy, jest już jednak kwestią sporną. Zauważmy, że obejmuje ona m.in. politykę upowszechniania zatrudnienia w trzecim sektorze. Obaj tradycyjni partnerzy społeczni mają skłonność do deprecjonowania tej polityki: przedstawiciele związków zawodowych wskazują zazwyczaj na nadmierne „osłabianie państwa”, a reprezentanci konfederacji pracodawców podnoszą zarzut „psucia rynku”. W efekcie organizacjom pozarządowym przychodzi budować stabilne

zatrudnienie w sytuacji niechętniej postawy partnerów społecznych i jednoczesnego poparcia ze strony rządu, które może mieć jednak charakter instrumentalny (rozwiązywanie własnych problemów „przy użyciu” organizacji). Znaczący wzrost zatrudnienia płatnego w trzecim sektorze paradoksalnie może jednak odwrócić tę sytuację – można wszak się zastanawiać, przy jakim poziomie zatrudnienia kierujący organizacjami zostaną uznani za jeszcze jeden typ „zwykłych” pracodawców, a równocześnie pracownicy tych organizacji podejmą próby tworzenia związków zawodowych. Tylko czy wciąż będziemy jeszcze mieli wówczas do czynienia z organizacjami pozarządowymi?

Polityka zatrudnienia i polityka personalna w organizacjach pozarządowych

Spójrzmy teraz na kwestię zatrudnienia w trzecim sektorze z perspektywy organizacji. Zaczniemy od wniosków płynących ze studium przypadku przygotowanego przez Jerry’ego Hausera, a opublikowanego w dziale „Zarządzanie”. Hauser analizuje politykę personalną w Teach for America, amerykańskiej organizacji *non-profit*. Pokazuje, że bez stabilnego źródła dochodu (jakim jest zysk ze sprzedaży usług) i bez etatów finansowanych ze środków budżetowych prężna polityka rozwoju organizacji, skutkująca zatrudnieniem licznej kadry, szybko może się zamienić w permanentne szukanie pieniędzy na wynagrodzenia. Zatrudnienie personelu powinno więc być prowadzone rozważnie, a przede wszystkim, po zakończeniu fazy budowania organizacji, konieczna jest „dywersyfikacja zarządzania”²² – rozrastająca się organizacja nie może „stać liderem”. Wszzechobecny lider albo wikła się w szczegółowe kwestie kadrowe, których nie jest w stanie objąć, albo podejmuje decyzje „punktowe”, na wycucie, bez konsultacji z pracownikami, albo popada w bezkonkludujący tryb wiecznych narad. Chciałoby się więc zapytać, jaki jest właściwy styl zarządzania personelem w „okręplej” już organizacji pozarządowej?

²² Por. też E. Wojtanowska: *Cykl życia organizacji pozarządowej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

Częściową odpowiedź na to pytanie przynosi opracowanie Tomasza Schimanka. Autor podkreśla, że nie istnieje jeden wzór polityki personalnej w trzecim sektorze i nie powinien istnieć. Sektor pozarządowy jest zbyt zróżnicowany, a wszelka daleko idąca standaryzacja może powodować negatywne skutki uboczne. Schimaneek pokazuje jednak, jakie warunki muszą być spełnione, aby polityka kadrowa w ogóle mogła być prowadzona w sposób racjonalny. W Polsce istotne ograniczenia stwarzają grantodawcy: zarówno instytucje publiczne, jak i prywatni darczyńcy. Jedni i drudzy ograniczają możliwości pokrywania z dotacji kosztów wynagrodzenia stałych pracowników, zwłaszcza personelu administracyjnego. Tak więc w Polsce sytuacja jest, jak na razie, odwrotna niż w krajach Europy Zachodniej czy w Stanach Zjednoczonych. Organizacje nie zatrudniają „łatwą ręką” – jak Wendy Kopp z Teach for America – tylko dlatego, że otrzymały duże dotacje. Na wszelki wypadek nie podpisują umów o pracę, preferując niepracownicze formy zatrudnienia. Wielu pracowników organizacji jest „częściowymi wolontariuszami” (np. koordynatorzy opłacani są z jednego projektu, a realizują kilka). I jest to nie tyle wynik błędów w zarządzaniu, ile wspomnianych formalnych ograniczeń zewnętrznych. Tomasz Schimaneek pod adresem darczyńców i grantodawców oraz kadr kierowniczych organizacji formułuje bardzo konkretne rekomendacje. Zarówno polityka grantodawców, jak i liderów organizacji powinna sprzyjać przejrzystości finansowej organizacji pozarządowych, a nie polegać na tworzeniu licznych barier i ograniczeń – z jednej strony, i strategii ich omijania – z drugiej.

Ważne jest także inwestowanie w rozwój pracowników. W organizacjach pozarządowych, w których wynagrodzenia zazwyczaj nie są wysokie i w których – ze względu na spłaszczoną struk-

ture²³ – trudno jest awansować, budowanie stabilnego zespołu w dużej mierze zależy od inwestowania w kapitał ludzki. Bez takich inwestycji trzeci sektor pozostanie jedynie „pracodawcą przejściowym” – osoby trafiające do organizacji, po zdobyciu kwalifikacji, szybko będą „uciekać” albo do biznesu (w poszukiwaniu wyższych wynagrodzeń i szybszej kariery) albo do instytucji publicznych (w poszukiwaniu stabilizacji i awansu).

Co jeszcze znajdzie Czytelnik w kwartalniku?

Na łamach naszego pisma, jak w każdym numerze, omawiamy nowe regulacje prawne dotyczące trzeciego sektora. Wprowadzicie „Kalendarium zmian prawnych”, prowadzone przez Grzegorza Makowskiego, tym razem obejmuje głównie legislacyjny „martwy sezon” wypełniony wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi, warto jednak za Autorem zwrócić uwagę na odroczone „dziedziectwo legislacyjne” parlamentu poprzedniej kadencji – ustawy uchwalone jeszcze w lecie 2005 r., które w całości lub w części – dzięki instytucji *vacatio legis* – wchodzą w życie dopiero teraz. W dziale prawnym poddajemy analizie wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. przepisy *Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Omawia je Ewaryst Kowalczyk. Autor koncentruje się na zastosowaniu tych regulacji do działalności organizacji pozarządowych, przede wszystkim zaś analizuje prawne konsekwencje nieprawidłowości w wykorzystywaniu dotacji. W jednym z kolejnych numerów kwartalnika bliżej przyjrzymy się wchodzącej w życie w marcu 2006 r. *Ustawie o działalności lobbingsowej*. Obie ustawy są przykładem aktów prawnych, które dotyczą organizacji pozarządowych, chociaż nie wymieniają ich w swych regu-

²³ Spłaszczona struktura jest konsekwencją małej liczby personelu i charakterystycznej dla organizacji pozarządowych przewagi instytucjonalnych więzi horyzontalnych (w skrajnej wersji „wszyscy robią wszystko”). Więzy horyzontalne odpowiadają zresztą specyfice ideowej trzeciego sektora: hierarchiczność struktury, odpowiadająca Weberowskiemu typowi biurokracji, jest bowiem sprzeczna z ideą obywatelskości. Warto też zaznaczyć, że z punktu widzenia teorii zarządzania spłaszczona struktura jako taka jest raczej atutem niż wadą organizacji pozarządowych. W ostatnich latach obserwujemy bowiem wzrost znaczenia więzi poziomych także w strukturach podmiotów rynkowych. Szerzej na ten temat por. E. Giermanowska: *Próba zastosowania teorii elastycznej pracy do organizacji nie nastawionych na zysk*, w: E. Bogacz-Wojtanowska (red.): *Wzory zatrudnienia w trzecim sektorze. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, maszynopis.

lacjach. Sytuacja ta wynika z faktu, że uczestnicząc w obrocie prawnym (a w coraz większym stopniu – także w obrocie gospodarczym) organizacje trzeciego sektora podlegają pewnym regulacjom ogólnym²⁴. Podobne konsekwencje pociąga za sobą korzystanie ze środków publicznych: podlega się, jak zaznacza Ewaryst Kowalczyk, odpowiednim przepisom dotyczącym nie działalności społecznej jako takiej, ale wykorzystywania finansów publicznych. Sytuacja ta prowadzi do wzrostu kontroli nad działaniami pozarządowymi – jest to cena, jaką trzeci sektor płaci za wzrost skali podejmowanych działań. Sytuacja ta powinna skłaniać do porzucenia preferowanego przez wielu działaczy organizacji pozarządowych „myślenia sektorowego”: poszukiwania własnych mechanizmów wpływania na decydenta (dialog obywatelski), odrębnych regulacji prawnych itd. W dłuższej perspektywie jest to strategia obarczona dużym ryzykiem „samogettyzacji” przy równoczesnym podleganiu regulacjom ogólnym i politykom ponadsektorowym, na które ma się ograniczony wpływ. Dlatego zachęcamy Czytelników do systematycznej lektury „Kalendarium zmian prawnych”, w którym staramy się na bieżąco relacjonować wszystkie zmiany prawne – bezpośrednio czy tylko pośrednio dotyczące organizacji pozarządowych²⁵.

Zachęcamy też do lektury recenzji książek poświęconych problematyce organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. W niniejszym numerze pisma zamieszczamy dwa omówienia: autorstwa Zbigniewa Woźniaka o książce Jana Herbsta o obliczach społeczeństwa obywatelskiego oraz uwagi Barbary Fatygi na temat pracy zbiorowej o obliczach polskich społeczności lokalnych (tom pod redakcją Joanny Kurczewskiej). Zapraszamy też do przysyłania własnych recenzji, a także wypowiedzi do „Punktów widzenia” oraz artyku-

łów do „Variów” i innych działów pisma. Ponieważ otrzymujemy coraz więcej takich opracowań (cztery z nich zamieściliśmy w niniejszym numerze), zdecydowaliśmy się wystandaryzować oczekiwania dotyczące sposobu przygotowania tekstów. Informację na ten temat zamieszczamy w końcowej części kwartalnika.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że problematyki zatrudnienia w trzecim sektorze – oprócz omówionych już opracowań – dotyka także, choć w nietypowy sposób, tekst Ryszarda Praszki²⁶. Zdecydowaliśmy się zamieścić go w „Pryzmacie” z jednego zasadniczego względu. Przedstawiona przez Autora charakterystyka przedsiębiorcy społecznego jako typu lidera w trzecim sektorze pozwala zaliczyć do tej grupy zarówno pracowników organizacji, jak i wolontariuszy. Tekst ten stanowi więc pewnego rodzaju klamrę zamykającą rozważania nad personelem organizacji pozarządowych. Autor wskazuje, że przy bardzo silnym zaangażowaniu ideowym (co jest jedną z kluczowych cech przedsiębiorcy społecznego) zacierają się różnice między formami zaangażowania, czyli zatrudnieniem i pracą ochotniczą – tak czy inaczej robi się znacznie więcej niż oczekiwania (i ewentualne gratyfikacje) ze strony organizacji. Należy jednak podkreślić, że choć charyzmatyczni liderzy są organizacjom potrzebni, to przedsiębiorczość społeczna nie wydaje się podstawowym wzorem aktywności w trzecim sektorze. Przedsiębiorcy społeczni to silne osobowości, ich nadmiar w organizacjach z pewnością prowadziłby do konfliktów i podziałów. Organizacje pozarządowe potrzebują i silnych liderów, i procesjonalnych „zwykłych” pracowników, i profesjonalnych wolontariuszy.

Marek Rymśza
redaktor naczelny

²⁴ Por. M. Arcewska: *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

²⁵ Istnieje też możliwość otrzymywania drogą mailową krótkich informacji w formie newsletterowej o przygotowywanych lub wprowadzanych zmianach prawnych. Instytut Spraw Publicznych świadczy tę usługę nieodpłatnie w ramach projektu Kompas. Zainteresowanych Czytelników prosimy o kontakt z Grzegorzem Makowskim (grzegorz.makowski@isp.org.pl).

²⁶ Tekst ten jest kontynuacją artykułu poświęconego tej grupie liderów trzeciego sektora, zamieszczonego w naszym kwartalniku. Por. R. Praszki, A. Nowak: *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.