

**Sławomir Kantyka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# **ORGANIZACJE POZARZĄDOWE JAKO PODMIOTY RYNKU PRACY**

## **Wprowadzenie**

Współczesne przemiany społeczno-gospodarcze sprawiły, że tzw. trzeci sektor jest dynamicznie rozwijającym się sektorem gospodarki i najprawdopodobniej będzie nadal wzrastał i profesjonalizował się. Sektor ten z roku na rok angażuje większą liczbę obywateli nie tylko w formie wolontariatu, ale także zatrudnienia. W Polsce zaangażowanie społeczne w działalność organizacji trzeciego sektora w porównaniu do państw bardziej rozwiniętych jest niskie, ale dotyczy już niemal co czwartego Polaka. Mamy nadal bardzo niski poziom zatrudnienia w organizacjach pozarządowych, ale (według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor) poza kilkudziesięciu tysiącami pracowników, około miliona osób pracuje stale jako wolontariusze, a osiem milionów ludzi należy do tego typu organizacji. Osoby zatrudnione w sektorze pozarządowym charakteryzuje duży potencjał intelektualny, gdyż wyższe wykształcenie ma prawie 60% jego pracowników, czyli prawie trzykrotnie więcej niż w całej gospodarce. Również wolontariusze legitymują się najczęściej średnim lub wyższym wykształceniem.

Dzisiejsze organizacje pozarządowe nadal jako swój główny cel wskazują cel społeczny, ale działają na rynku i podlegają procesowi ekonomizacji. Dysponując zarówno funduszami publicznymi, jak i prywatnymi muszą stale uczyć się zarządzania nimi, a także dążyć do umacniania więzi społecznych i inicjować współdziałanie między sektorami, także w ramach swojej aktywności na rynku pracy<sup>1</sup>.

---

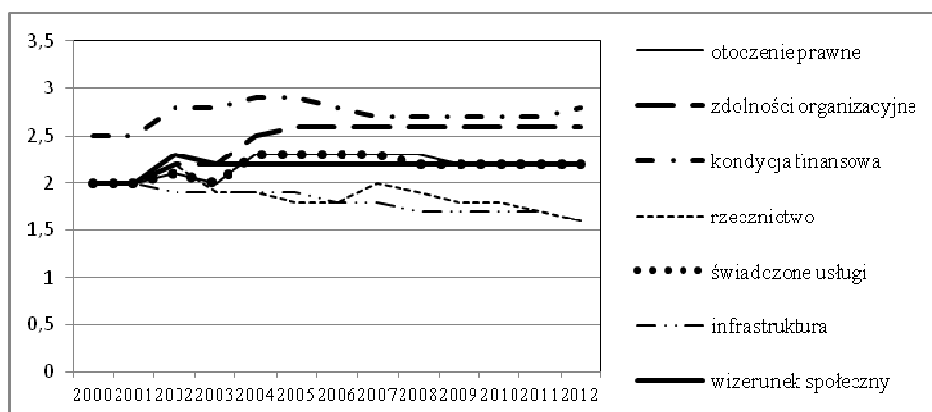
<sup>1</sup> Nie obce są tym organizacjom także działania marketingowe. M.J. Broniewska: Mieszanka marketingowa w organizacjach non-profit. „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261, s. 39.

## 1. Rozwój organizacji pozarządowych w Polsce

Krytyka tzw. twardych danych dotyczących trzeciego sektora, opartych głównie na danych statystycznych wynika ze znacznej ich rozbieżności w zależności od źródła, a także nie uwzględnienia faktu, że duża liczba organizacji pozarządowych nie wykazuje aktywności<sup>2</sup>. W związku z tym postanowiono zmierzyć kondycję sektora non profit, opierając się na wielu wskaźnikach tworzących formę indeksu. Przykładem takiego rozwiązania informującego o sektorze organizacji pozarządowych jest *Indeks Stabilności Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego (CSO – Sustainability Index)*, narzędzie Biura Europy i Eurazji USAID (*United States Agency for International Development*)<sup>3</sup>. Indeks ten opiera się na siedmiu wymiarach sektora pozarządowego, w ramach którego zwraca się uwagę na otoczenie prawne, zdolności organizacyjne, kondycję finansową, rzecznictwo, świadczone usługi, infrastrukturę i wizerunek społeczny. Polski sektor organizacji pozarządowych najslabiej wypada w obszarze zdolności organizacyjnych i kondycji finansowej.

Wykres 1

Indeks poziomu rozwoju i stabilizacji organizacji obywatelskich w Polsce w latach 2000-2012



Źródło: Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w 2012 roku. USAID From American People. Maj 2013.

<sup>2</sup> Dane na temat liczby stowarzyszeń i fundacji według bazy REGON wskazują, że w 2008 r. były zarejestrowane 84 343 stowarzyszenia i 10 409 fundacji, a w 2012 r. – 100 299 stowarzyszeń i 15 219 fundacji. Dane te są zawyżone, ponieważ wykreślenie z bazy REGON następuje na wniosek podmiotu rejestrującego się. W 2012 r. zaledwie 60 tys. stowarzyszeń i 11 tys. fundacji prowadziło działalność. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport z badań 2012. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa 2013.

<sup>3</sup> Indeks opiera się na 7-punktowej skali, gdzie 7 świadczy o najsłabszym stopniu rozwoju w danej dziedzinie; im niższy wskaźnik, tym lepiej.

Aktywność organizacji pozarządowych jest przejawem dążeń ludzi do zaspokajania określonych potrzeb społecznych, dlatego bardzo trudno wymienić wszystkie obszary życia społecznego, w których działają organizacje pozarządowe. Funkcjonują one w ponad dwudziestu wzajemnie przenikających się sferach społecznych. Preferencje polskiego sektora organizacji pozarządowych związane z konkretnymi polami działalności można przedstawić na podstawie danych GUS. Wśród badanych obszarów przeważają organizacje zajmujące się sportem i turystyką, pomocą społeczną i działalnością humanitarną oraz kulturą i sztuką. Rynek pracy jako pole aktywności wskazuje zaledwie 1% organizacji<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę, że organizacje pozarządowe są także ważnym podmiotem tzw. ekonomii społecznej, może wskazywać na nie dostateczne wykorzystywanie ich potencjału w obszarze aktywizacji zawodowej. Tym problemem zajmują się m.in. instytucje zaliczane do tzw. nowej ekonomii społecznej, a więc: Spółdzielnie Socjalne, Zakłady Aktywności Zawodowej, Centra Integracji Społecznej czy Kluby Integracji Społecznej<sup>5</sup>. Głównym zadaniem tych organizacji jest zwiększenie aktywności grup defaworyzowanych na rynku pracy. Warto podkreślić, że działalność w ramach tych form organizacyjnych jest inicjowana m.in. przez organizacje pozarządowe, głównie stowarzyszenia i fundacje.

W Ustawie o spółdzielniach socjalnych określono, że przedmiotem ich działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa na podstawie osobistej pracy członków, a ich celem społeczna i zawodowa reintegracja<sup>6</sup>, przywrócenie na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a więc osób o niskiej zatrudnialności oraz umożliwienie osobom bezrobotnym aktywizację zawodową.

Większość spółdzielni socjalnych działających w Polsce została założona przez osoby z tzw. grup osób defaworyzowanych. Z monitoringu spółdzielni socjalnych przeprowadzonego przez MPiPS w grudniu 2009 r. wynika, że ich założycielami w przypadku 83% podmiotów były osoby bezrobotne, a w 38,4% niepełnosprawne. W wyniku nowelizacji Ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2009 r. możliwość ich tworzenia uzyskały także osoby prawne m.in. organizacje pozarządowe, które prowadziły w tym okresie około 5,4% spółdzielni socjalnych<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych, fundacji oraz społecznych podmiotów wyznaniowych w 2010 r. (SOF-1). Materiał z 26.07.2012 r. GUS, Dep. Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie.

<sup>5</sup> J. Herbst: Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa 2006, s. 7.

<sup>6</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Dz. U. 2006 r. Nr 94, poz. 651, z póź. zm., art. 2.

<sup>7</sup> Wspominane badanie objęło 112 spółdzielni, co stanowiło przeszło 40% ogółu. Informacji o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010-2011 r. Warszawa 2012, s. 30-31.

W przypadku Centrów Integracji Społecznej zarejestrowanych i działających w Polsce w latach 2004-2011 można zauważyć liczne zmiany związane z likwidacją lub powołaniem Centrum. Jednak w tym okresie ich liczba zwiększyła się z 20 do 74 jednostek. Z roku na rok wzrasta także liczba osób uczestniczących w pracy CIS-ów, w 2008 r. było to 5030, w 2009 r. – 6718, w 2010 r. – 6744, a w 2011 r. – 8410 osób<sup>8</sup>. Na uwagę zasługuje fakt iż liczba CIS-ów, których założycielem jest samorząd terytorialny w całym okresie wynosiła około 20, a pozostałe CIS-y były prowadzone przez organizacje tzw. trzeciego sektora<sup>9</sup>. W 2012 r. jednostki samorządu terytorialnego prowadziły 24 CIS-y, 49 stowarzyszeń i 12 fundacji, 7 podmiotów wyznaniowych<sup>10</sup>. W 2012 r. w CIS-ach na podstawie stosunku pracy było zatrudnionych 0,8 tys. osób, a 0,6 tys. pracowało na podstawie umowy cywilnoprawnej. Poważnym problemem, z którym borykają się te instytucje jest rotacja pracowników, która wynosiła w 2011 r. 45%<sup>11</sup>.

W przypadku Klubów Integracji Społecznej precyzyjne podanie ich liczby jest możliwe dopiero od 2012 r., gdyż wówczas wprowadzono obowiązek rejestrowania KIS-ów przez wojewodów. Wynika z niego, że w Polsce na początku 2013 r. działały 232 KIS-y. Jak wskazywano także we wcześniejszych analizach z lat 2004-2011 liczba KIS-ów była znacznie zróżnicowana w poszczególnych województwach. Przykładowo w 2010 r. na ogólną liczbę 286 KIS-ów w województwie warmińsko-mazurskim działało aż 116, a tylko 2 w województwie podlaskim<sup>12</sup>. W 2013 r. to zróżnicowanie zmniejszyło się, ale nadal najwięcej KIS-ów działało w województwie warmińsko-mazurskim (57), a najmniej w województwach: podlaskim (4), dolnośląskim (5) i opolskim (5). Stopień przestrzennego nasycenia KIS-ów, jak również CIS-ów w znacznym stopniu ułatwia tworzenie systemu świadczenia usług reintegracji społecznej i zawodowej pozwalającego na skuteczne przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego. Ważnym aspek-

<sup>8</sup> Informacja o funkcjonowaniu CIS i KIS dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18c Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym). Warszawa, maj 2012 r., s. 41-42.

<sup>9</sup> Ibid., s. 25-26; Zgodnie z przepisami Ustawy o zatrudnieniu socjalnym (art. 7) źródłami przychodów CIS-ów są środki otrzymywane od jednostek samorządu terytorialnego (gmina, województwo), dotacje z Funduszu Pracy i PFRON, środki z własnej działalności wytwórczej, handlowej i usługowej, a także środki pozyskiwane na realizację projektów współfinansowanych z EFS. Przedstawiciele CIS-ów prowadzonych przez samorzady wskazują lepszą sytuację prawną CIS-ów samorządowych z uwagi na brak konieczności uczestniczenia w przetargach. Przedstawiciele CIS-ów „pozarządowych” uważają natomiast, że CIS-y samorządowe mają łatwiejszy dostęp do finansowania ze środków gminy. Ta sytuacja doprowadziła do likwidacji statusu gospodarstwa pomocniczego.

<sup>10</sup> Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2012 r. Informacja sygnalna. Wyniki badań GUS. Warszawa 29 listopada 2013 r., s. 2.

<sup>11</sup> Ibid., s. 6.

<sup>12</sup> Informacja o funkcjonowaniu CIS i KIS dla Sejmu i Senatu..., op. cit., s. 33.

tem w kontekście zatrudnienia w organizacjach pozarządowych jest skala zaangażowania organizacji pozarządowych w tworzenie KIS-ów. Nie wygląda to najlepiej, gdyż prawie w 84% podmiotów jednostkami je tworzącymi są gminy<sup>13</sup>. Taka sytuacja stwarza możliwości włączenia się organizacji pozarządowych w rozwój tych organizacji i wsparcia samorządów w działaniach integracji społecznej, co może zaowocować większą liczbą osób chcących uczestniczyć w ich pracach.

Zakłady Aktywności Zawodowej to instytucje przeznaczone do zatrudniania osób ze znacznym bądź umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Ich celem jest przygotowanie osób niepełnosprawnych do samodzielnego życia, łącząc pracę z rehabilitacją. Osoby niepełnosprawne stanowią ponad 70% zatrudnionych w ZAZ-ach. W 2000 r. działała tylko jedna placówka, a obecnie jest ich 69 i zatrudnia 3553 osoby, w tym 2655 niepełnosprawnych<sup>14</sup>. Ponad połowę ZAZ-ów (58,5%) w 2008 r. prowadziły organizacje pozarządowe<sup>15</sup>. W 2012 r. jednostki samorządu terytorialnego prowadziły 25 ZAZ-ów, 30 stowarzyszeń, 8 fundacji i 5 społecznych podmiotów wyznaniowych. We wszystkich ZAZ-ach pracowało ponad 3,5 tys. osób, co stanowiło 2,4 tys. etatów przeliczeniowych<sup>16</sup>.

## 2. Ekonomiczne znaczenie organizacji pozarządowych

Nie można zapominać, iż organizacje pozarządowe mają określone znaczenie gospodarcze. W Polsce działalność gospodarcza sektora non profit jest nadal skromna w porównaniu do krajów Wspólnoty Europejskiej. Jednak w sektorze tym już w 1997 r. pracowało około 98 tys. pracowników (na podstawie umowy o pracę)<sup>17</sup>. Liczba ta stanowiła 1% krajowego zatrudnienia poza rolnictwem. Jeżeli dodatkowo uwzględnimy organizacje religijne, a więc duchownych i osoby pełniące funkcje kapłańskie liczba zatrudnionych wzrasta o 27 564 osoby. Dodatkowo należałoby uwzględnić osoby działające na zasadzie wolontariatu, a ich liczba na podstawie różnych źródeł na przełomie XX i XXI w. w Polsce kształtowała się między 2-3 mln osób. Średnio w krajach Unii Europejskiej zatrudnie-

<sup>13</sup> A. Karwacki: Usługi społeczne w zatrudnieniu socjalnym. W: Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej. Red. M. Grewiński, M. Rymśza. WSP TWP. Warszawa 2011, s. 210.

<sup>14</sup> Dane od wojewodów dotyczące liczby zakładów aktywności zawodowej i stanu zatrudnienia (aktualizacja na dzień 16 września 2013 r.), [www.niepełnosprawni.gov.pl](http://www.niepełnosprawni.gov.pl).

<sup>15</sup> Zakłady Aktywizacji Zawodowej. Raport z badania. TN OBP dla PFRON, marzec 2009, s. 12.

<sup>16</sup> Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2012 r...., op. cit., s. 6.

<sup>17</sup> W 1997 r. w Polsce w fundacjach pracowało 24 130 osób, w stowarzyszeniach 93 042 osoby, a w organizacjach społecznych powołanych innymi ustawami 22 946 osób.

nie w sektorze non profit poza rolnictwem wynosi około 5%<sup>18</sup>. Z tych danych wynika, że w Polsce trzeci sektor dopiero się rozwija i nie jest jeszcze pełnoprawnym podmiotem polityki społecznej. To jak w najbliższej przyszłości będzie wyglądał udział tego sektora w życiu gospodarczym i społecznym w znacznym stopniu zależy od elit politycznych i ich stosunku do organizacji pozarządowych.

Organizacje pozarządowe to jeden z najdynamiczniejszych rynków pracy, z tego też względu coraz częściej patrzy się na nie pod tym właśnie kątem. Jednak pytanie, które dla nas jest najważniejsze, to jak zatrudnianie pracowników wpływa na sposób działania organizacji. Ważne jest więc spojrzenie na pracowników organizacji nie tylko w kontekście wyzwania, jakie stoi przed sektorem, czyli coraz większej profesjonalizacji, ale właśnie ich udziału jako interesariuszy. Polski sektor pozarządowy w dużej części obywa się bez płatnego personelu. Tylko 26% organizacji w 2006 r. zatrudniało płatny personel, jedynie 19,4% zatrudnia pracowników etatowych. Co więcej, prawie połowa (42%) organizacji nie widziała potrzeby zatrudnienia pracowników lub zwiększenia ich liczby<sup>19</sup>.

Średnio w krajach Unii Europejskiej zatrudnienie w sektorze non profit poza rolnictwem pod koniec XX w. wynosiło około 5%<sup>20</sup>. Polska na tle innych krajów europejskich pod względem zatrudnienia w tym sektorze znajdowała się na samym końcu.

Porównując zatrudnienie w trzecim sektorze w latach 2003-2010 w Polsce, opierając się na danych z raportów CIRIEC, można zauważyć niewielki spadek w stosunku do ogółu zatrudnionych. Na uwagę zasługuje jednak udział zatrudnienia w spółdzielczości w stosunku do stowarzyszeń. W latach 2002-2003 w spółdzielniach pracowało 469,1 tys. osób, a w latach 2009-2010 już tylko 400 tys. W przypadku stowarzyszeń w tym okresie nastąpił natomiast znaczny wzrost zatrudnienia z 60 tys. do 190 tys. osób<sup>21</sup>. Te dane wskazują, że mimo rozwoju przedsiębiorczości społecznej, którą powinien cechować wysoki udział osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, to stowarzyszenia są głównym podmiotem wpływającym na wielkość zatrudnienia w trzecim sektorze.

<sup>18</sup> E. Leś, S. Nałęcz, J.J. Wygnański, S. Toepler, L.M. Salamon: Sektor Non-Profit w Polsce Szkic do portretu. Warszawa, marzec 2000. Zobacz także: Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Warszawa 2000.

<sup>19</sup> M. Gumkowska, J. Herbst: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport z badania 2006. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 27-28.

<sup>20</sup> E. Leś, S. Nałęcz, J.J. Wygnański, S. Toepler, L.M. Salamon: Sektor Non-Profit w Polsce..., op. cit.

<sup>21</sup> Raport. The Social Economy in the European Union. Jose Luis Monzon & Rafael Chaves. CIRIEC The European Economic and Social Committee (EESC) 2012.

Opierając się na danych GUS, również jest widoczny stopniowy wzrost zatrudnienia w organizacjach społecznych i fundacjach, jednak podawane wartości są nieco niższe. W 2005 r. było to 57,3 tys., w 2008 – 60,2 tys., a w 2010 – 70,2 tys. W latach 2005-2008 nastąpił wzrost zatrudnienia w trzecim sektorze o 5%, a w latach 2008-2010 już o 17%<sup>22</sup>. We wszystkich badanych organizacjach trzeciego sektora na koniec 2010 r. było zatrudnionych 132,5 tys. osób, a dla 111,8 tys. było to podstawowe miejsce pracy. Ich udział w zatrudnieniu w gospodarce narodowej w sektorze publicznym wynosił 0,8%, a prywatnym 1,1%. Najwięcej zatrudnionych było w typowych stowarzyszeniach i organizacjach społecznych – 49%, a następnie społecznych podmiotach wyznaniowych – 29% oraz fundacjach – 15%. W przypadku organizacji samorządu gospodarczego, zawodowego i pracowniczego było to 7%, stowarzyszeń kultury fizycznej i związków sportowych również 7%, a kół łowieckich 1%, z uwagi na niewielką liczbę nie podano zatrudnionych w ochotniczych strażach pożarnych (według wstępnych danych z badania było to 0,3%)<sup>23</sup>.

Tabela 1

Zatrudnienie w badanych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.

Rodzaj organizacji	Odsetek organizacji, które korzystały z pracy etatowej i pozaetatowej		Wolumen świadczonej pracy etatowej i pozaetatowej							
			Suma:				Średnia*		Mediana*	
			W tys. etatów		% w kolumnie					
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
<b>Ogółem organizacje</b>	16,3	33,6	114,4	76,0	100	100	8,3	2,2	2,0	0,4
w tym OPP	34,1	55,5	32,2	14,7	28	19	12,5	3,0	3,0	0,7
<b>Stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne</b>	11,7	31,1	55,9	53,1	49	70	6,6	1,9	2,0	0,3
Z tego:										
Typowe stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne	18,2	39,7	48	40,3	42	53	8,0	2,5	2,0	0,4
Stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe	9,2	35,6	7,0	11,8	6,0	16	3,6	1,3	1,3	0,3
Ochotnicze straże pożarne	0,3	7,0	0,2	0,4		1	1,5	0,3	1,0	0,1
Koła łowieckie	15,2	31,3	0,7	0,5	1,0	1	1,7	0,4	0,5	0,1
<b>Fundacje</b>	30,4	50,6	16,8	15	15	20	7,4	3,7	2,0	0,7
<b>Spoleczne podmioty wyznaniowe</b>	78,9	45,0	33,2	2,1	29	3	22,7	2,0	11,2	0,5
<b>Organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego i pracowniczego</b>	43,2	41,5	8,6	5,3	7,0	7	5,5	2,8	2,0	0,4
Z tego:										
Kółka rolnicze	10,1	18,0	0,4	0,1			2,5	0,3	1,5	0,2
Pozostałe	65,5	57,4	8,2	5,2	7,0	7	5,8	3,4	2,1	0,5

A – zatrudnieni na etacie; B – zatrudnieni poza etatem.

Źródło: Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 roku. Studia i analizy statystyczne GUS, Warszawa 2013, s. 72-73.

<sup>22</sup> Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń..., op. cit., s. 11-12.

<sup>23</sup> Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 roku. Studia i analizy statystyczne GUS, Warszawa 2013, s. 72; Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń..., op. cit.

Na uwagę zasługuje specyficzna sytuacja organizacji wyznaniowych, w których aż 50,2% zatrudnia powyżej 10 pracowników, a 31% z nich zatrudnia więcej niż 20 pracowników<sup>24</sup>. Jedynie w 16,9% organizacji tego typu nie ma płatnego personelu, a zatrudnienie tylko na podstawie umów cywilnoprawnych dotyczy zaledwie 3,3% organizacji. We wszystkich pozostałych typach organizacji pozarządowych znacznie przeważają organizacje nieposiadające płatnego personelu, a jeżeli już zatrudniają, to przeważnie na podstawie umów cywilnoprawnych.

Według badania Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2012 r., około 14% organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich zatrudnia płatnych pracowników, ale mniej niż 20% zatrudnia personel na stałe. Jednak liczba organizacji zatrudniających płatnych pracowników wzrosła z 44% w 2010 r. do 55% w 2012 r., ale udział tych, które zatrudniają pracowników na stałe zmniejszył się w tym samym okresie o 4%. Tylko kilka organizacji ma więcej niż pięciu pracowników. Skład personelu często zależy od realizowanego właśnie projektu. Szczególnie mniejsze podmioty zatrudniają pracowników na umowy na czas określony, które zazwyczaj nie są przedłużane poza okres realizacji danego projektu. Większość organizacji zatrudnia księgowych lub zleca usługi księgowe, ale tylko te z dużym budżetem mogą sobie pozwolić na stałą pomoc zawodowych prawników.

Według badań stowarzyszenia Klon/Jawor z 2012 r. wynika, że:

- „55% organizacji płaci za pracę na jej rzecz. 39% zatrudnia stałych, regularnych pracowników (19% posiada pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a 21% ma stałych, nietatowych współpracowników pracujących odpłatnie przynajmniej raz w miesiącu), natomiast 16% sporadycznie zleca niektóre zadania współpracownikom.
- Po przeliczeniu wymiaru ich zaangażowania na etaty okazuje się, że organizacja zatrudniająca stałych pracowników dysponuje przeciętnie zaledwie jednym etatem.
- 55% organizacji współpracuje z wolontariuszami zewnętrznymi. W przeciętnej organizacji korzystającej z wolontariatu działa 8 wolontariuszy, z których połowa jest ściślej z nią związana.
- Znaczenie pracy społecznej (wykonywanej przez członków stowarzyszeń, członków władz organizacji lub wolontariuszy zewnętrznych) jest największe w organizacjach o najniższych budżetach”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń..., op. cit., s. 10.

<sup>25</sup> Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych 2012. Najważniejsze wyniki i wnioski z badań. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 14.



Zauważalne zjawisko profesjonalizacji i ekonomizacji organizacji pozarządowych sprawia, że stopniowo zaciera się różnica między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą i konkurującymi na rynku. Zjawiskiem sprzyjającym stabilizacji sektora pozarządowego jest wzrost zatrudnienia etatowego i przychodów o charakterze rynkowym. Nie musi to wcale jednak oznaczać zmiany celów realizowanych przez organizację. J. Wygnański zwraca uwagę na to, że „(...) w odniesieniu do organizacji pozarządowych proces ekonomizacji nie musi mieć w istocie charakteru komercyjnego. Często nie chodzi bowiem o zysk, ale o wypracowanie środków własnych pozwalających na uzyskanie większej niezależności. Ekonomizację sektora pozarządowego można uznać za próbę «wymknięcia się» ze swoistej pułapki zależności od administracji publicznej i filantropii»<sup>26</sup>. Dlatego wsparcie ze strony środków publicznych powinno być równoważone środkami pochodzącymi ze źródeł rynkowych. Pozwoli to uniknąć zarzutu, że wzrost liczby etatowych pracowników w organizacjach pozarządowych wynika z „transferu pracy socjalnej” z sektora publicznego<sup>27</sup>.

Wśród funkcji organizacji pozarządowych poza związanymi z realizacją zadań sektora publicznego<sup>28</sup> wyróżnia się także funkcje o charakterze ekonomicznym<sup>29</sup>. Wynikają one z faktu, iż tego typu podmioty są częścią systemu społeczno-gospodarczego, a ich aktywność wpływa na gospodarkę. Działalność organizacji pozarządowych stwarza dogodne warunki do rozwoju systemu społecznego i gospodarczego na podstawie budowy kapitału społecznego i wzajemnego zaufania. Realizacja tych funkcji w znacznym stopniu zależy od niezależności (samodzielności) ekonomicznej.

### 3. Aktywność organizacji pozarządowych na rynku pracy

Odsetek stowarzyszeń i fundacji deklarujących, że ich działalność jest związana z rynkiem pracy, zatrudnieniem i aktywizacją zawodową od 2006 r. nie zwiększa się. W 2008 r. wyłącznie w obszarze rynku pracy i aktywizacji zawo-

<sup>26</sup> J.J. Wygnański: *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwości czy konieczność?* Stowarzyszenie Kolon/Jawor, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>27</sup> M. Rymśza: *Uwarunkowania i konsekwencje wzrostu zatrudnienia w trzecim sektorze. „Trzeci sektor” 2005/2006, nr 4, s. 8.*

<sup>28</sup> E. Wnuk-Lipiński wyróżnia cztery podstawowe funkcje społeczeństwa obywatelskiego, w którym organizacje pozarządowe są podstawowym podmiotem: „(1) ochronę przed arbitralnością państwa; (2) obserwację i kontrolę władzy państwa; (3) demokratyczną socjalizację obywateli; (4) stworzenie sfery publicznej i generowanie aktorów, którzy działają w tej sferze”. E. Wnuk-Lipiński: *Spółeczeństwo obywatelskie a demokratyzacja. W: Zachowania polityczne. T. 2.* Red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 314.

<sup>29</sup> Zob. R.S. Gassler: *The Economics of Nonprofit Enterprise. A Study in Applied Economic Theory.* University Press of America, Lanham-New York-London 1986, s. 1-35.

dowej działało 200 organizacji, a około 1,9 tys. deklaroowało, że swą działalność łączy z działaniem w tym obszarze<sup>30</sup>. Organizację kursów i szkoleń zawodowych, a także doradztwo zawodowe jako swoją główną działalność w 2012 r. deklarowało jedynie 2% organizacji pozarządowych<sup>31</sup>. Biorąc pod uwagę wszystkie rodzaje działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe aktywność w obszarze rynku pracy deklaruje z roku na rok mniej organizacji. W 2008 r. było to 11% organizacji, w 2010 r. tylko 9%, a w 2012 r. już tylko 7%. W przypadku większości pól działalności procentowy udział organizacji pozarządowych w latach 2004-2012 nie zwiększył się, jedyny wzrost można zaobserwować w obszarze kultury i sztuki<sup>32</sup>.

Biorąc pod uwagę aktywne organizacje trzeciego sektora, a więc: stowarzyszenia, podobne organizacje społeczne, fundacje oraz społeczne podmioty wyznaniowe w 2010 r. jedynie 1% z nich wskazał rynek pracy i aktywizację zawodową jako najważniejsze pole działania. Wśród fundacji było to 2,5%, a wśród stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych 0,8%<sup>33</sup>.

Działalność tych organizacji w znacznym stopniu jest uzależniona od środków publicznych. W przypadku tej grupy organizacji zaledwie 3,6% z nich w 2012 r. prowadziło działalność gospodarczą, co sprawia, że jest to grupa organizacji, w której podobnie jak w organizacjach działających na polu ochrony środowiska i rozwoju lokalnego znikoma liczba organizacji prowadzi działalność gospodarczą.

Podmiotem wspierającym zatrudnienie są działające od lat 90. XX w. agencje zatrudnienia, czyli niepubliczne instytucje zajmujące się w szczególności pośrednictwem pracy. Ich działalność polega na pozyskiwaniu i upowszechnianiu ofert pracy, udzielaniu osobom zainteresowanym pomocy w uzyskaniu adekwatnego zatrudnienia lub pracy zarobkowej oraz udzielaniu informacji pracodawcom o potencjalnych pracownikach mających określone kwalifikacje zawodowe.

Na podstawie Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, agencją zatrudnienia jest podmiot wpisany do rejestru, świadczący usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego lub pracy tymczasowej.

<sup>30</sup> K. Goś-Wójcicka, S. Nałęcz: Działalność stowarzyszeń i fundacji w zakresie aktywizacji zawodowej oraz innych usług publicznych. W: *Polityka aktywizacji w Polsce...*, op. cit., s. 242.

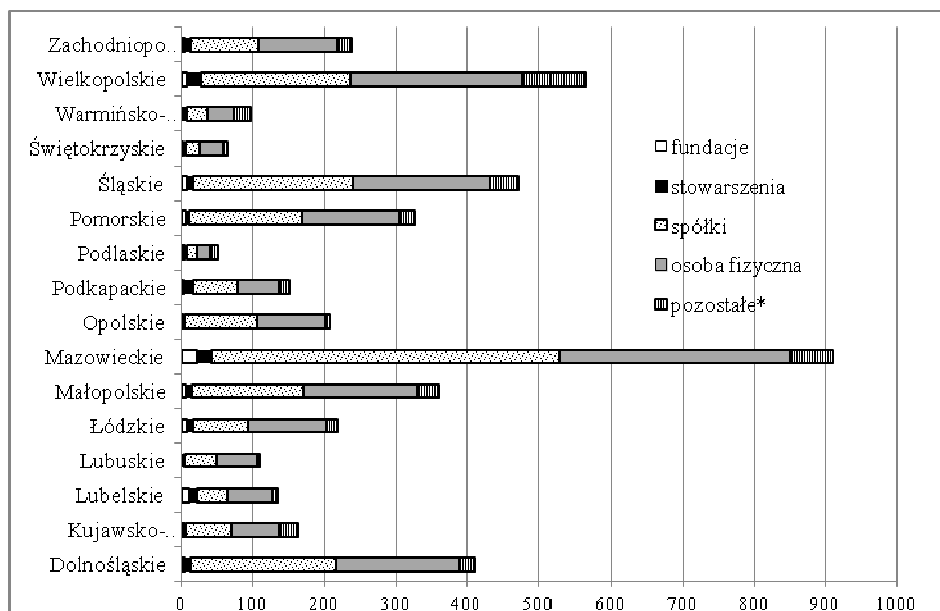
<sup>31</sup> Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport 2012..., op. cit., s. 34.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 34-35.

<sup>33</sup> Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń..., op. cit.

Wykres 5

Agencje zatrudnienia w województwach z uwzględnieniem ich formy prawnej  
(stan z listopada 2013 r.)



\* Ta kategoria obejmuje m.in.: samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy i zawodowy, związki zawodowe, spółdzielnie, państwowe jednostki organizacyjne, przedstawicielstwa zagraniczne, Kościół Katolicki, podmioty bez szczególnej formy prawnej

Źródło: Rejestr podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, [www.kraz.praca.gov.pl](http://www.kraz.praca.gov.pl).

Z danych zawartych w Krajowym Rejestrze Agencji Zatrudnienia wynika, że w listopadzie 2013 r. działało 4479 agencji. Najwięcej agencji było prowadzonych przez osoby fizyczne i spółki w szczególności z.oo. W liczbie agencji przeważało województwo mazowieckie. Na uwagę zasługuje fakt, iż stowarzyszenia prowadziły zaledwie 144, a fundacje 88 agencji<sup>34</sup>. Świadczy to o niewykorzystywaniu organizacji pozarządowych w tej formie wsparcia zatrudnienia. Agencje zatrudnienia dysponują zbliżoną do posiadanej przez publiczne służby zatrudnienia bazą danych o ofertach pracy<sup>35</sup>. Relacje między publicznymi służbami a prywatnymi agencjami zatrudnienia opierają się na zasadach komplementarności, konkurencyjności i współpracy. Obecnie Urzędy Pracy nie dysponują instrumentami pozwalającymi na powrót do pracy osób długotrwale

<sup>34</sup> Rejestr podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, [www.kraz.praca.gov.pl](http://www.kraz.praca.gov.pl).

<sup>35</sup> M. Kaczmarek: Współpraca publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia. WUP, Toruń 2010, s. 4.

bezrobotnych. Rozwiązanie tego problemu wymaga wsparcia ze strony agencji zatrudnienia, organizacji pozarządowych, a także instytucji pomocy społecznej<sup>36</sup>. Konieczne jest przeniesienie zaangażowania w pracę biurokratyczną, na pracę zarówno z osobami bezrobotnymi, jak i pracodawcami przez wszystkie instytucje rynku pracy. Współpraca między tymi instytucjami powinna obejmować, nie tak jak jest obecnie jedynie powiat, ale cały region.

W najbliższych latach rola agencji zatrudnienia i organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów rynku pracy w Polsce będzie wzrastała. Sprzyjają temu m.in. działania MPiPS, polegające na przygotowaniu założeń projektu Ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (ostatnia wersja z 31 października 2013 r.), który zakłada m.in. możliwość zlecania usług polegających na aktywizowaniu wybranych grup osób bezrobotnych prywatnym podmiotom zewnętrznym, także organizacjom pozarządowym działającym w obszarze rynku pracy i aktywizacji zawodowej. Działania te zmierzają do większego zaangażowania organizacji społecznych i samorządowych w programowanie i monitorowanie realizowanej polityki rynku pracy i wydatkowania środków z Funduszu Pracy<sup>37</sup>.

Odejście od sytuacji, w której jedynymi instytucjami (samowystarczalnymi) decydującymi o działaniach na rzecz osób znajdujących się poza rynkiem pracy są instytucje publiczne (Urzędy Pracy, Ośrodki Pomocy Społecznej) jest jak najbardziej uzasadnione. Obawy przed zaangażowaniem w tą działalność podmiotów prywatnych, czy uznawanych za nieprofesjonalne organizacje pozarządowe są stopniowo rozwiewane<sup>38</sup>.

Wprowadzane rozwiązania prawne, mające na celu zwiększenie zaangażowania organizacji pozarządowych w działania aktywizacji zawodowej, jak i badania dotyczące ich wpływu na rynek pracy wskazują, że mogą one skutecznie zmniejszać bezrobocie (wskazują na to m.in. badania przeprowadzone przez Marię Rogaczewską i Joannę Tyrowicz). Autorki podkreślają, że: „(...) niezależnie od grupy docelowej, niektóre organizacje trzeciego sektora wypracowały już bardzo szerokie, uniwersalne kompetencje w zakresie usług rynku pracy. Wprowadzają standardy jakości, inicjują i wdrażają innowacyjne rozwiązania oraz w znacznym stopniu sprzyjają upodmiotowieniu obywateli – tych defaworyzo-

<sup>36</sup> J. Męcina: Nadchodzi wielka rewolucja w Urzędach Pracy. „Gazeta Wyborcza”, 7 sierpnia 2008 r.

<sup>37</sup> Działalność ta ma być koordynowana przez nowo powołane wojewódzkie i powiatowe Rady Rynku Pracy złożone z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów i organizacji społecznych.

<sup>38</sup> Zob. Analiza funkcjonowania Urzędów Pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej. MPiPS, Warszawa 2008.

wanych i tych utrzymujących się w głównym nurcie procesów społecznych. Zatem choć bardziej specyficzne grupy bezrobotnych niewątpliwie stanowią jedyny obszar działania niektórych organizacji, dla pozostałych ograniczanie ich do roli pracujących z zagrożonymi marginalizacją jest mylną percepcją i szkodliwą ze społecznego punktu widzenia polityką<sup>39</sup>.

Postrzeganie organizacji trzeciego sektora jako organizacji, które mają się zająć wsparciem jedynie grup defaworyzowanych na rynku pracy to już przeszłość. Obecnie należy szerzej patrzeć na możliwe działania organizacji pozarządowych w obszarze rynku pracy i mieć nadzieję, że będą one miały możliwość wpływania na jego obraz.

## Literatura

- Analiza funkcjonowania Urzędów Pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej. MPiPS, Warszawa 2008.
- Broniewska M.J.: Mieszanka marketingowa w organizacjach non-profit. „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 261.
- Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2012 r. Informacja sygnałna. Wyniki badań GUS. Warszawa 29 listopada 2013 r.
- Gassler R.S.: *The Economics of Nonprofit Enterprise. A Study in Applied Economic Theory*. University Press of America, Lanham-New York-London 1986.
- Gumkowska M., Herbst J.: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport z badania 2006. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Herbst J.: *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich w Polsce w 2012 roku. USAID From American People. Maj 2013.
- Informacja o funkcjonowaniu CIS i KIS dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18c ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym). Warszawa, maj 2012 r.
- Kaczmarek M.: *Współpraca publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia*. WUP, Toruń 2010.
- Leś E., Nałęcz S., Wygnański J.J., Toepler S., Salamon L.M.: *Sektor Non-Profit w Polsce. Szkic do portretu*. Warszawa, marzec 2000.

---

<sup>39</sup> M. Rogaczewska, J. Tyrowicz: Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku). Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006, s. 40.

- Materiał z 26.07.2012 r. GUS, Dep. Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Męcina J.: Nadchodzi wielka rewolucja w Urzędach Pracy. „Gazeta Wyborcza”, 7 sierpnia 2008 r.
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych 2012. Najważniejsze wyniki i wnioski z badań. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych raport z badań 2012. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa 2013.
- Raport. The Social Economy in the European Union. Jose Luis Monzon & Rafael Chaves. CIRIEC The European Economic and Social Committee (EESC) 2012.
- Rejestr podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia, [www.kraz.praca.gov.pl](http://www.kraz.praca.gov.pl).
- Rogaczewska M., Tyrowicz J.: Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku). Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006.
- Rymsza M.: Uwarunkowania i konsekwencje wzrostu zatrudnienia w trzecim sektorze. „Trzeci sektor” 2005/2006, nr 4.
- Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 roku. Studia i analizy statystyczne GUS, Warszawa 2013.
- Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Dz. U. 2006. Nr 94, poz. 651, z póź. zm., art. 2.
- Wnuk-Lipiński E.: Społeczeństwo obywatelskie a demokratyzacja. W: Zachowania polityczne. T. 2. Red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- [www.niepelnosprwni.gov.pl](http://www.niepelnosprwni.gov.pl).
- Wygnański J.J.: Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwości czy konieczność? Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Zakłady Aktywizacji Zawodowej. Raport z badania. TN OBP dla PFRON, marzec 2009.

## **NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AS ACTORS IN THE LABOR MARKET**

### **Summary**

Nowadays as a result of socioeconomic changes and development of the third sector the increasing role begin to play NGOs. Each year they engage more citizen not only for voluntarily but also for employ. NGOs are subject to economization and professionalization. Increasing their importance as entities in the labor market. NGOs have a significant impact on the new social economy institution. They are effective subject in-

creasing activity of persons from disadvantaged background. Growing participation NGOs in activation measures on the labor market should include all job seekers. Private actors in the labor market should be treated on par with the public actors and receive the same support from the state and local governments.