

Ewa Bogacz-Wojtanowska

NIEZAMIERZONE KONSEKWENCJE DZIAŁAŃ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

SŁOWA KLUCZE: organizacje pozarządowe, niezamierzone konsekwencje działań jednostek i organizacji, efekt odwrócenia

KEY WORDS: non-governmental organizations, perverse effect, unintended and unanticipated consequences of purposive organizational action

Abstract

THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF INTENTIONAL ACTIONS OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

The aim of this paper study is to recognize the unintended and unanticipated consequences of intentional actions of non-governmental organizations. This concept used by theorists and researchers, was developed mainly by R. Merton and R. Boudon. This subsequently led to a detailed contemporary analysis of paternalism, particularism, “dirty” networks and cooptation and hybridization in the third sector, as results of organizational action. In the article, readers can find examples of unintended consequences of actions of Polish non-governmental organizations.

Wstęp

Zwykle działanie uznajemy za zachowanie, które ma znaczenie. Nasza aktywność – indywidualna, grupowa czy organizacyjna, na ogół przynosi jakieś oczekiwane skutki. Każde celowe działanie w konsekwencji ma prowadzić do konkretnych rezultatów, które chcemy osiągnąć czy uzyskać. Tymczasem, jak od przeszło dwu stuleci dowodzą teoretycy różnych dyscyplin naukowych, celowe działanie może przynosić także skutki niezamierzone – takie, których w naszym działaniu nie przewidzieliśmy i których się nie spodziewaliśmy. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie niezamierzonych skutków celowych działań organizacji pozarządowych, jak również skutków działań podejmowanych przez instytucje

publiczne wobec organizacji pozarządowych. Podjęcie tego tematu nie ma tylko poznawczego charakteru. Organizacje pozarządowe w debacie publicznej oraz w większości rozważań naukowych uznawane są za te, których działania są *par excellence* pozytywne – tworzą i podtrzymują istotne wartości społeczne, realizują usługi społeczne, reprezentują interesy słabszych i niedostrzeganych przez państwo, a także stanowią niezbędną tkanę, wypełniającą przestrzeń pomiędzy państwem a jednostką. Czy rzeczywiście jednak zawsze skutki działań organizacji pozarządowych są przez nie oczekiwane i takie, jakie zamierzały osiągnąć? Czy procesy organizacyjne i społeczne, które uruchamiają lub w których uczestniczą, nie zawsze mają tylko pozytywny rezultat, zarówno z ich perspektywy, jak i grup społecznych czy społeczeństwa jako całości? Postaram się krótko na te pytania odpowiedzieć.

Niezamierzone konsekwencje działań społecznych – główne koncepcje teoretyczne

Niezamierzone konsekwencje zwykle uznaje się za niedostrzegalne i nieprzewidziane skutki prowadzonych działań¹. Teoretycy różnych dyscyplin naukowych rozpoznają ich znaczenie – w naukach przyrodniczych, politycznych, socjologii czy demografii. Zainteresowanie dotyczy także badaczy organizacji i zarządzania – w szczególności w obszarze zarządzania projektami, kierowania ludźmi w organizacjach czy w procesach podejmowania decyzji². Warto jednak przyjrzeć się historii tej koncepcji. Jednym z pierwszych badaczy, który dostrzegł kwestie związane z konsekwencjami działań prowadzonych przez określone organizacje, był Alexis de Tocqueville. Ten „odkrywca” organizacji obywatelskich i demokracji amerykańskiej zauważył pewien paradoks polegający na tym, że publiczne wspieranie osób słabszych i biednych w konsekwencji prowadzi do wzrostu liczby osób, które korzystają z publicznego wsparcia³. Tocqueville zauważył konformizm i beczynność tych, którzy są odbiorcami opiekuńczej aktywności państwa. Pomaganie przynosi więc niezamierzony skutek w postaci zwiększenia liczby beneficjentów wsparcia, gdy oczekujemy, że ich liczba będzie właśnie z powodu wsparcia maleć. Z kolei „ojciec” socjologii, Emile Durkheim zwracał uwagę, że poprawa sytuacji ekonomicznej społeczeństw może spowodować spadek poczucia szczęścia czy zadowolenia jednostek.

Najważniejszy wkład w badania, wskazujące na istnienie niezamierzonych i niedostrzeganych skutków działań społecznych ma Robert Merton. Skutki te zaistniałyby, gdyby konkretne działanie nie zostało podjęte; dotyczy to zarówno działań zorganizowanych, jak i niezorganizowanych. Zdaniem Mertona, skutki mogą mieć

¹ L.C. Harris, E. Ogbonna, *Unintended Consequences of Culture Interventions: a study of unexpected outcomes*, „British Journal of Management” 2002, vol. 13, s. 31–49.

² Tamże, s. 31–49.

³ A. Tocqueville, *Raport o pauperyzmie* (z koment. G. Himmelfarb i wstępem P. Śpiewaka), Warszawa 2009.

zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter, w zależności od przyjętej perspektywy. Można je bowiem rozpatrywać z perspektywy aktora działającego, innych zaangażowanych w działanie podmiotów/aktorów społecznych, społecznej struktury, a także kultury i cywilizacji⁴. Merton zwraca też uwagę na kwestię antycypacji nieoczekiwanych skutków działania, która bywa trudna do uchwycenia, gdyż zwykle:

- nie posiadamy wystarczającej wiedzy, by antycypować skutki własnych działań,
- popełniamy błędy w założeniach i ocenie przeszłości,
- natychmiastowe skutki przesłaniają nam także dostrzeżenie przyszłych konsekwencji,
- podstawowe wartości utrudniają ocenę przyszłych konsekwencji.

I wreszcie, według Mertona istnieją samospełniające się prorocтва, nieoznaczające czytania boskich zamysłów, lecz fakt społeczny, który się tworzy w chwili, gdy zostaje wypowiedziany⁵.

W ostatnich trzydziestu latach największy wkład w rozwój koncepcji niezamierzonych skutków działań społecznych wnieśli Raymond Boudon i Albert Hirschman. Boudon wprowadził pojęcie „efektu odwrócenia” w szerszym znaczeniu, oznaczające skutki działania, których jednostka (lub szerzej – organizacja lub instytucja, podążając z Mertonem – jako forma zorganizowana i niezorganizowana) nie pragnęła, chociaż były godne pożądania, oraz skutki niechciane i niegodne pożądania. Powołuje się przy tym na Goethego, w słynnym zresztą cytacie: „Jam częścią tej siły, która wiecznie zła pragnąc, wiecznie czyni dobro”⁶. Hirschman z kolei efekt odwrócenia uznaje za szczególnie i najbardziej ekstremalny przypadek niezamierzonych rezultatów działania⁷.

Warto także zauważyć, że efekt odwrócenia bywa także nazywany paradoksem, skutkiem ubocznym, efektem zewnętrznym⁸. Można więc, za Karlem Popperem, stwierdzić, że najciekawsze sytuacje pojawiają się wtedy, gdy chcemy poznać niezamierzone, a także niepożądane konsekwencje własnych działań. Inaczej jednak przemawia jedna z najbardziej znanych metafor w naukach społecznych – „niewidzialna ręka” rynku Adama Smitha, wskazuje także na pozytywne a niezamierzone konsekwencje działań – działanie dla własnego pożytku i własnego zysku w rezultacie w sposób nieświadomy przyczynia się do wspierania interesu całego społeczeństwa, co ważne, znacznie lepiej niż wtedy, gdyby podejmowano te działania intencjonalnie. Stąd nieprzewidziane konsekwencje działań społecznych można rozpatrywać także w pozytywnym sensie.

⁴ R.K. Merton, *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, „American Sociological Review” 1936, vol. 1 (6), s. 894–904.

⁵ Tamże, s. 894–904.

⁶ R. Boudon, *Efekt odwrócenia*, Warszawa 2008, s. 15.

⁷ A. Hirschman, *Two Hundred Years of Reactionary Rhetoric: the Case of Perverse Effect*, *The Tanner Lectures on Human Values*, University of Michigan 1988.

⁸ R. Boudon, dz. cyt.

Organizacje pozarządowe i niezamierzone skutki ich działań

Organizacje pozarządowe i ich działania również można poddać ocenie w obszarze niezamierzonych konsekwencji czy nieoczekiwanych rezultatów ich działania. Przede wszystkim należy zacząć od tego, co można nazwać „grzechem pierworodnym” organizacji pozarządowych. „Grzech” ten jest wynikiem przyczyn powstania i założonych celów działania organizacji pozarządowych, a także ich immanentnych cech, niewydolności, jak je nazywa Lester Salamon⁹. Chodzi o to, że trzeci sektor jako przedstawiciel grup społecznych, lokalnych społeczności, reprezentuje interesy mniejszości, co może prowadzić do takich jego niewydolności, jak paternalizm i partykularyzm. Ten pierwszy pojawia się wtedy, gdy organizacja pozarządowa podejmuje się działań na rzecz określonych grup społecznych, najczęściej słabszych czy wykluczonych. Niezamierzony skutek jej działań, który można nazwać paternalizmem, oznacza ingerowanie w działanie osób, którym służy organizacja, w celu ich ochrony i wsparcia, a co ogranicza ich wolność. Paternalizm organizacji pozarządowej może być niezamierzonym skutkiem działań organizacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy grupa społeczna, której służy, jest wyjątkowo słaba i potrzebująca wielowymiarowej pomocy. Niezamierzony paternalizm to pomoc, ale i kontrola, a także ograniczanie wolności i wyboru, choć podyktowane zwykle dobrymi intencjami organizacji, jak również uzależnienie odbiorców pomocy od wsparcia.

Partykularyzm z kolei wynika niejako z immanentnych cech trzeciego sektora – czyli skupienia na wybranej grupie społecznej lub sprawie, co prowadzi do ignorowania potrzeb innych grup czy innych spraw, rywalizacji czy walki o tę właśnie grupę lub sprawę, kosztem innych. Niezamierzony skutek jest tutaj oczywisty – skuteczna walka o usługi czy środki dla jednej grupy wyklucza inną grupę z usług czy dostępu do środków. Skrajny partykularyzm może prowadzić do nadmiernego skupienia na pewnych grupach społecznych, tworzenia luk i dublowania usług realizowanych z publicznych środków.

Inni badacze także dowodzili, że aktywność organizacji pozarządowych może mieć negatywny wpływ na niektóre procesy społeczne. Organizacje pozarządowe jako reprezentantki mniejszości próbują poszukiwać wpływów i tworzyć grupy nacisku, kształtując protekcjonizm państwa, dokonują próby ograniczania konkurencji i w rezultacie dławią wzrost gospodarczy oraz innowacje, zgodnie z myślą Mancura Olsona: silne społeczeństwo – słaba gospodarka¹⁰. Efekty niezamierzone z działalności organizacji pozarządowych dostrzega także Joel Migdal, z perspektywy państw, zwłaszcza młodych, które tworzą dopiero własne struktury. Niezależne podmioty po-

⁹ L.M. Salamon, *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1987, vol. 16, nr 1–2, s. 29–49; L.M. Salamon, *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, IPiSS/Materiały z zagranicy, z. 3, nr 41, Warszawa 1993, s. 20–25.

¹⁰ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków–Warszawa 1995, s. 274.

zarządowe określają własne cele i w rezultacie negatywnie wpływają na rozszerzenie możliwości działania państwa¹¹.

Literatura przedmiotu dotycząca organizacji pozarządowych i ich aktywności dostarcza także innych przykładów niezamierzonych rezultatów działań. Wskazuje się chociażby pewne paradoksy związane z kształtowaniem zdolności organizacyjnych i budowaniem na ich podstawie strategii organizacji pozarządowych. Pierwszy z nich można powiązać z koncepcją *path dependence*, czyli zależnością od wyznaczonej ścieżki¹². W jej świetle obecne i przyszłe decyzje organizacji w dużej mierze zależą od przeszłości, historycznie ukształtowanych decyzji i sposobów działania. Wybrane ścieżki, utarte sposoby aktywności, jeśli są korzystne, powodują wystąpienie sprzężeń zwrotnych i samowzmacniające się procesy. Mogą one powodować większą skłonność do wyboru tych wyznaczonych już ścieżek. Stąd koncepcja *path dependence* tłumaczy skłonność organizacji do opierania się w swoich strategiach i działaniach z nich wynikających na tych zdolnościach, które dotychczas przynosiły sukces organizacji. Sytuacja jest korzystna dla organizacji, gdy nie mamy do czynienia z gwałtownymi zmianami w otoczeniu, gdy jednak one nastąpią, zaistnieje duże zagrożenie dla organizacji i często niezamierzone skutki zarówno ich działań, jak i działań podejmowanych w otoczeniu i wpływających na nie same.

Drugi paradoks związany ze zdolnościami organizacyjnymi opiera się na koncepcji inercji organizacyjnej¹³. W organizacji pozarządowej polega ona na tym, że środowisko wymaga od organizacji ciągłości działania, utrwalania wybranych procesów i struktur organizacyjnych. Pozwala to postrzegać organizację jako stabilną, realnie działającą i godną zaufania. Nikt nie wspiera organizacji pozarządowej, która nie ma swojej siedziby, nie podejmuje żadnej aktywności, nie realizuje projektów itd. Może to jednocześnie prowadzić do błędnej adaptacji do oczekiwań otoczenia, które jest zmienne i wymaga od organizacji szybkiej reakcji na tę zmianę. Istotą wyjścia z tego „błędneho koła” jest uruchomienie zdolności organizacyjnych w taki sposób, aby przewyciężyć inercję organizacji. Posłużyć się tutaj można także tzw. paradoksem Ikara, czyli metaforą, która pokazuje, że są organizacje pozarządowe, które wolą się unicestwić niż zmienić sposoby działania.

Wśród niezamierzonych skutków działań organizacji pozarządowych warto wymienić dwa, które wiążą się z jednym z najistotniejszych procesów we współczesnych organizacjach pozarządowych, czyli współpracą z innymi podmiotami – instytucjami publicznymi czy przedsiębiorstwami. Zwykle organizacje pozarządowe podejmują współpracę i oczekują następujących rezultatów¹⁴:

¹¹ J.S. Migdal, *Strong States, Weak States: Power and Accommodation* [w:] M. Weiner, S.P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development: an analytic study*, Boston 1987, s. 391–434.

¹² G. Schreyögg, M. Kliesch-Eberl, *How Dynamic Can Organizational Capabilities Be? Towards A Dual-Process Model Of Capability Dynamization*, „Strategic Management Journal” 2007, vol. 28, s. 913–933.

¹³ Tamże.

¹⁴ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Kraków 2013.

- pozyskania zasobów, w szczególności środków finansowych umożliwiających podjęcie działalności przez organizację,
- rozszerzenia świadczonych przez organizację usług lub wprowadzenia zupełnie nowych, których oczekują określone grupy społeczne,
- obniżenia kosztów usług, a jednocześnie poprawy ich jakości,
- integrowania programów realizowanych oddzielnie przez organizacje pozarządowe i publiczne.

Współdziałanie może przynieść także nieprzewidziane skutki, za które najczęściej uznaje się procesy kooptacji oraz hybrydyzacji. Proces kooptacji następuje wtedy, gdy jedna organizacja próbuje zawłaszczyć lub silnie wpływać na drugą. Kooptację organizacji pozarządowej można zauważyć, w sytuacji gdy inna organizacja wprowadza do jej władz lub członków pewną grupę osób, aby osiągnąć własne cele. Może się to przejawiać poprzez stopniową zmianę tożsamości organizacyjnej¹⁵. Zresztą Jennifer M. Brinkerhoff zwraca uwagę, że do kooptacji organizacji pozarządowej może dojść wtedy, gdy organizacja posiada niski poziom tożsamości organizacyjnej oraz jednocześnie wysoki poziom wzajemności dotyczącej najczęściej celów i sposobów działania. W tej sytuacji jedna z organizacji poddaje się wpływowi i przywództwu drugiej, co stopniowo prowadzi do utraty tożsamości organizacyjnej¹⁶.

Kooptacja dostrzegalna jest stosunkowo często przy instytucjonalizacji ruchów społecznych. Przykładowo, współpraca z biznesem może powodować ograniczenie krytycznego spojrzenia organizacji pozarządowej, która powstała w wyniku zmian w ramach ruchu społecznego, i w rezultacie niezamierzone skutki. Organizacje pozarządowe realizujące usługi publiczne są także często zagrożone procesami kooptacji ze względu na większe wpływy i możliwości organizacji publicznych, które wynikają z asymetrii siły. Kooptacja może być spowodowana trzema czynnikami¹⁷:

- rozwojem sponsoringu jako formy współpracy organizacji pozarządowych i prywatnych, który może prowadzić do uzależnienia tych pierwszych od zasobów organizacji sponsorujących. W rezultacie to sponsorujące przedsiębiorstwo „rozdaje karty” w działaniu organizacji pozarządowej – na przykład przez sponsorowanie wybranych z własnej perspektywy projektów czy działań,
- tworzeniem powiązań produktowych w ramach marketingu dobrej sprawy, które mogą prowadzić do uzależnienia się od jednego źródła zasobów finansowych dostarczanych przez współpracujące z organizacją pozarządową przedsiębiorstwo,
- tworzeniem ścisłych powiązań pomiędzy organizacjami na poziomie liderów lub menedżerów organizacji. Powoduje to w rezultacie niejasne etycznie relacje międzyorganizacyjne, które mogą np. skutkować utratą reputacji.

¹⁵ D. Baur, H.P. Schmitz, *Corporations and NGOs: When Accountability Leads to Co-optation*, „Journal of Business Ethics” 2012, vol. 106, nr 1, s. 9–21.

¹⁶ J.M. Brinkerhoff, *Government – Non-profit Partnership: a Defining Framework*, „Public Administration and Development” 2002, vol. 22, nr 1, s. 19–30.

¹⁷ D. Baur, H.P. Schmitz, dz. cyt., s. 9–21.

Wynikiem współpracy, zwykle niezamierzonym i często także niechcianym przez organizacje pozarządowe, jest proces hybrydyzacji. Co ważne, organizacje w swoim działaniu mogą tego procesu *de facto* nie dostrzegać. Można go powiązać z dwiema zmianami zachodzącymi w wielu organizacjach pozarządowych. Pierwsza dotyczy umacniania się obszaru produkcji dóbr i usług w aktywności organizacji pozarządowych, co skutkuje umacnianiem tożsamości biznesowej w organizacjach czy – jak nazywają ten proces badacze – marketyzacją lub komercjalizacją organizacji pozarządowych. Druga zmiana polega na tym, że organizacje pozarządowe korzystające ze wsparcia sektora publicznego mogą stopniowo upodabniać się do organizacji publicznych przez biurokratyzację stylów i sposobów działania, usztywnienie struktur organizacyjnych czy zmianę kultury organizacyjnej. W wyniku tych dwóch procesów można dostrzec stopniowe zacieranie granic między organizacjami wywodzącymi się z różnych sektorów, upodabnianie się organizacji oraz tworzenie sieci rozległych współzależności. Procesy te rozpoznano już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, zauważając zacieśnienie relacji pomiędzy organizacjami różnych sektorów. Zjawisko hybrydyzacji jako nieprzewidzianej konsekwencji współpracy w organizacjach pozarządowych przejawia się w postaci¹⁸:

- upodobniania kultur organizacyjnych, zwłaszcza w obszarze wzorów zachowań organizacyjnych, do instytucji publicznych czy przedsiębiorstw, co zwykle przejawia się w zmianie języka używanego dotychczas w organizacjach pozarządowych (pojawiają się określenia: firma, biznes),
- przenikania z sektora prywatnego do pozarządowego metod i technik zarządzania kiedyś właściwych tylko dla przedsiębiorstw, a dziś już coraz powszechniejszych w organizacjach trzeciego sektora (np. narzędzia marketingu, budżetowania i kontrolingu, planowanie strategiczne),
- skupieniu na mierzalnych wynikach, sprawozdaniach i procedurach – co skutkuje stałymi możliwościami pozyskiwania środków ze źródeł publicznych, a jednocześnie wprowadza stopniowe zmiany w sposobach działania.

Przykłady niezamierzonych konsekwencji działań organizacji pozarządowych w Polsce

Przenosząc rozważania nad niezamierzonymi konsekwencjami działania na organizacje pozarządowe w Polsce, warto przywrócić się kilku podstawowym kwestiom. Jest to o tyle ważne, że przywoływane tutaj koncepcje nieprzewidzianych konsekwencji czy efekty odwrócenia mają sens, gdy pokażemy je na konkretnych przykładach. Na początek należy zauważyć, że w Polsce można już znaleźć badaczy, którzy dostrzegają wyraźnie bądź efekty odwrócenia, bądź szerzej – niezamierzone konsekwencje działań organizacji pozarządowych. Przede wszystkim należy tu-

¹⁸ E. Bogacz-Wojtanowska, dz. cyt.

taj wspomnieć Piotra Frączaka¹⁹, który zauważył (zresztą nie on jedyny) przeniesienie na grunt polskich organizacji pozarządowych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wiedzy, technik i metod funkcjonowania zagranicznych organizacji pozarządowych. Dzięki zagranicznemu wsparciu przeniesiono sposoby działania, a mianowicie znane na świecie metody zbierania funduszy, budowane struktury i metody zarządzania. Skutek uboczny tej „implementacji” oznacza jednak pewien trzeciosektorowy problem w Polsce – „bezideowość” organizacji pozarządowych, brak wyraźnie wyodrębnionych celów i wartości. Innymi słowy, skupienie na rozwoju organizacyjnym, czego tworzące się w Polsce w latach dziewięćdziesiątych organizacje pozarządowe nie potrafiły, skończyło się utratą najważniejszych wartości – choć przecież nikt spośród działaczy pozarządowych tego nie chciał. Kontrowersyjna to teza, ale gdy popatrzymy na wyniki badań, które wskazują, że ponad 20% polskich organizacji pozarządowych nie wie, dla kogo działa, po co działa i jakie są rezultaty ich działania, nie wydaje się ona jednak tak nieuzasadniona.

Istotne i współczesne studium konsekwencji działań organizacji pozarządowych prezentuje Katarzyna Górniak, odnosząc się do aktywności niektórych filantropijnych organizacji pozarządowych, których działania powodują efekt odwrócenia²⁰. Zwraca uwagę w szczególności na takie działania organizacji pozarządowych, które są istotne z punktu widzenia problemów pewnych grup społecznych (w szczególności słabych, defaworyzowanych, zmarginalizowanych) i wiążą się z włączeniem ich problemów w dyskurs publiczny, uznaniem ich i uprawomocnieniem. Ich działania polegają na aktywności w mediach oraz manipulacyjnym i nierzetelnym używaniu danych, zgodnie z zasadą – szlachetny cel społeczny uświęca środki, fałszywej lub niejasnej retoryki w celu poszerzenie pól działania, wreszcie aktywności organizacji jako celu samego w sobie i przekonaniu o swojej wyjątkowości oraz szczególności własnego funkcjonowania²¹. Niepożądane skutki takiego działania są często bardzo bolesne nie tylko dla tych organizacji pozarządowych, które podejmują takie działania, lecz także dla ich beneficjentów (którym to miały pomagać!), oraz dla wizerunku całego trzeciego sektora. Przede wszystkim bowiem prowadzą do lekceważenia, przemilczania czy stygmatyzacji tych, których organizacje miały wspierać, prywatyzują pomoc poprzez monopolizację i uprzywilejowanie w dyskursie publicznym (co nigdy nie jest korzystne dla odbiorców usług) i wreszcie upowszechniają stereotypy o braku profesjonalizmu oraz amatorszczyźnie organizacji pozarządowych.

Przykłady te nie wyczerpują jednak ciekawych przypadków, w których można dostrzec nieprzewidziane konsekwencje celowej aktywności trzeciego sektora. Warto przyjrzeć się wspomnianym już wyżej procesom współpracy organizacji pozarządowych w Polsce, w szczególności z instytucjami publicznymi. Badania dowodzą, że oprócz wielu korzyści, jakie przynosi publiczno-pozarządowa współpraca w Polsce,

¹⁹ P. Frączak, *W poszukiwaniu tradycji. Dwa dwudziestolecia pozarządowych inspiracji*, Warszawa 2013.

²⁰ K. Górniak, *Efekt odwrócenia w działaniach organizacji pozarządowych. Dyskursywna analiza kilku zdarzeń*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2013, nr 30, s. 32–41.

²¹ Tamże, s. 37–41.

można także zauważyć skutki niepożądane i niezamierzone. Chciałam zwrócić uwagę na dwa – moim zdaniem najważniejsze – wspomniane już wyżej upaństwowienie trzeciego sektora i oligarchizację. Upaństwowienie, na które zwracają uwagę badacze na świecie od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku – podkreślając, że współdziałanie bardzo często przynosi skutki w postaci uzależnienia trzeciego sektora od sektora publicznego (zwłaszcza w sferze finansowej), oznacza zmianę celów w kierunku oczekiwanym przez organizacje publiczne, jak również po części utratę zaufania społecznego organizacji²².

Oligarchizacja sektora jest problemem bardziej złożonym. Wynika między innymi z warunków społecznych i politycznych, w jakich funkcjonują organizacje pozarządowe i publiczne w Polsce. Chodzi głównie o słabe więzi obywatelskie, niski kapitał społeczny, rozpowszechnienie amoralnego familizmu, atrofii więzi moralnych, postawy klientelistyczne²³, czyli warunki, w których od lat współdziałają polskie organizacje pozarządowe, a które sprzyjają powstawaniu „brudnych” sieci. Są to sieci wynikające ze znajomości, kontaktów, układów, oparte na niejasnych wzajemnych korzyściach, rodzinnych powiązaniach, których cechą charakterystyczną jest także to, że nie są jawne. Pozwalają one na przykład organizacjom pozarządowym omijać procedury przy współpracy, wygrywać konkursy na realizację zadania publicznego, w zamian zaś organizacje pozarządowe zatrudniają w realizowanych przez siebie projektach znajomych, rodzinę i przyjaciół w ramach sieci. „Brudne” sieci wspierają tworzenie lokalnych pozarządowo-publicznych monopolii, jak zauważają Magdalena Dudkiewicz i Grzegorz Makowski²⁴, które uniemożliwiają dostęp nowych organizacji pozarządowych do istniejących układów i powiązań. „Brudne” sieci burzą zaufanie, petyfikują zastane układy i wzajemne zależności, co może prowadzić do zahamowania rozwoju nie tylko współdziałania, ale także całego sektora pozarządowego. Brudne sieci umacniają także wspomniany przez badaczy w Polsce układ „swoich” organizacji pozarządowych i „swoich” organizacji publicznych. Oznacza on współpracę tylko na poziomie własnych gmin, bez dopuszczenia innych organizacji spoza terenu, jak również z perspektywy organizacji pozarządowych zaniechanie współdziałania poza lokalną strukturą – z powodu braku umiejętności szukania partnera poza układem wypracowanym w sieci. Skutek niezamierzony i często niewiązany z tym problemem to właśnie postępująca oligarchizacja trzeciego sektora w Polsce, gdyż duże organizacje nie posiadają konkurencji w postaci małych, które współpracują tylko na poziomie lokalnym, mogą więc spokojnie pozyskiwać projekty i kontrakty na poziomie centralnym oraz regionalnym, budując swoje zdolności i powiększając zasoby²⁵.

²² M. Lipsky, S.R. Smith, *Nonprofit Organizations, Government, and The Welfare State*, „Political Science Quarterly” 1989, vol. 104, s. 625–648; A. Rymsza, *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2005, nr 3, s. 53–66.

²³ E. Bogacz-Wojtanowska, dz. cyt.

²⁴ M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011.

²⁵ Ewa Bogacz-Wojtanowska, dz. cyt.

Na ciekawy paradoks, który można obserwować także w Polsce, zwracają uwagę Christine Bennett, Hakkyun Kim i Barbara Loken²⁶. Dowodzą, że organizacje pozarządowe, które odnoszą sukces w poszukiwaniu środków finansowych od firm w ramach sponsoringu, tracą indywidualnych darczyńców. Podobną sytuację można obserwować w przypadku niektórych organizacji pozarządowych w Polsce, które budując swój wizerunek wiarygodnej, wspieranej przez różne podmioty organizacji, skutecznej w swoich działaniach, pozyskującej środki z różnorodnych źródeł, notują spadek zainteresowania indywidualnych darczyńców, którzy nie chcą ich wpierać swymi datkami. Co istotne i paradoksalne – nie wiąże się to z kwestią zaufania do organizacji, raczej właśnie z zaufaniem, że ta konkretna organizacja sobie „poradzi”, zaś indywidualni darczyńcy mogą wesprzeć inną, słabszą organizację, nieradzącą sobie z pozyskiwaniem funduszy. Podobną sytuację można zaobserwować w przypadku organizacji pozarządowych, podejmujących ekonomiczną aktywność, czyli prowadzących działalność gospodarczą. Sukces na tej niwie często paradoksalnie oznacza dla nich skutek w postaci spadku zaufania społecznego, choć powinien przecież być postrzegany jako element wzrostu zaufania – dowód na zaradność organizacji, umiejętność pozyskiwania środków na działalność z różnych źródeł. Oznacza to, że niezamierzonym skutkiem sukcesu organizacyjnego jest spadek legitymizacji społecznej.

Jednym z najbardziej wyrazistych przykładów niezamierzonych konsekwencji działań społecznych, a precyzyjniej – polityki publicznej, są alokacje jednoprocen-towe. Intencjonalnie twórcy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w tym także organizacje pozarządowe w Polsce) oczekiwali, że możliwość przekazania przez podatników jednego procent podatku wywoła wspieranie różnych organizacji, zwłaszcza lokalnych. Rezultat jest jednak nie taki jak oczekiwano, innymi słowy pojawiły się nieoczekiwane konsekwencje wprowadzenia ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nie tylko dla organizacji pozarządowych, lecz także dla całego systemu pożytku publicznego w Polsce. Po pierwsze, alokacje jednoprocen-towe rozkładają się bardzo nierównomiernie, w sposób absolutnie często „niepubliczny”. Kilka czy kilkanaście organizacji pozarządowych otrzymuje największą część jednoprocen-towego tortu²⁷. W szczególności duże kwoty pozyskują fundacje medialne, jak również te organizacje, które zbierają pieniądze na subkonta swoich klientów, na których także ciąży „obowiązek” poszukiwania jak największej liczby osób przekazujących podatek na rzecz organizacji. Istotne jest także to, że środki pochodzące z jednego procent pozwalają organizacjom pożytku publicznego rosnąć w „siłę” – mają one dzięki temu możliwości pozyskiwania lepszych pracowników, którzy potrafią pisać wnioski grantowe, skutecznie walczyć o środki od przedsiębiorców i bez przeszkód je rozliczać. W rezultacie mechanizm, który miał wspomagać finansowo organizacje trzeciego sektora, wspiera tylko większe organi-

²⁶ C.M. Bennett, H. Kim, B. Loken, *Corporate sponsorships may hurt non profits: Understanding their effects on charitable giving*, „Journal of Consumer Psychology” 2013, vol. 23, nr 3, s. 288–300.

²⁷ Zestawienia organizacji pożytku publicznego – przychody z 1% w 2013 r., <http://www.pozYTEK.gov.pl/OPP,-zestawienia,3572.html> [odczyt: 12.07.2014].

zacje, tworzy – jak twierdzi Grzegorz Makowski – „demokrację szlachecką” (jako kontrargument dla częstego porównania mechanizmu jednego procent do demokracji bezpośredniej)²⁸ – elitę najsilniejszych, wspomaganych i dobrze sobie radzących organizacji, które nie stanowią nawet 10% ogółu organizacji pozarządowych w Polsce. Skutek niekorzystny i niezamierzony jest w przypadku alokacji jednoprocenowych ewidentny – stworzony system miał wspierać wszystkie organizacje pozarządowe, a wspiera elitę, najbardziej organizacyjnie sprawne organizacje trzeciego sektora.

Kończąc, chciałbym przytoczyć jeden z najbardziej ciekawych przykładów efektu odwrócenia, który spotkałam, badając od wielu lat trzeci sektor. Sprawa dotyczy Krakowa. Pewne stowarzyszenie chciało zaadaptować do swoich celów budynek, który był jednym z zabytków decydujących o tożsamości i wizerunku dzielnicy miasta. Organizacja wspierana była przez władze miasta, które przekazały jej władanie obiektem, a także przez władze centralne (finansowo). Zakładana koncepcja wzbudziła bardzo gwałtowny sprzeciw mieszkańców dzielnicy, ich walkę ze stowarzyszeniem, która spowodowała powstanie nowej organizacji pozarządowej, a jej cele związane były m.in. z ochroną dzielnicy. Rezultatem protestów były: wycofanie zagwarantowanych wcześniej pieniędzy na projekt i zmiany przeznaczenia budynku oraz wstrzymanie planów przebudowy. Społeczność lokalna wygrała ten spór – po około 10 latach i wielu sprawach sądowych budynek wrócił do zasobów miasta. Niezamierzone skutki działań organizacji pozarządowej, która bez konsultacji i rozumienia potrzeb społeczności lokalnej próbowała zmienić istotny dla niej budynek w obiekt kongresowo-hotelowy, są różnorodne – zarówno pozytywne, jak i negatywne. Powstała nowa organizacja pozarządowa, mieszkańcy dzielnicy zintegrowali się przeciw działaniom organizacji chcącej wprowadzić zmianę, wycofano poparcie władz lokalnych i centralnych. Co ważne – skutki są negatywne dla organizacji, pozytywne dla społeczeństwa, jednak w dłuższej perspektywie także negatywne, gdyż do tej pory budynek nie jest zagospodarowany, nie służy lokalnej społeczności. Według organizacji zabytek miał służyć wielu użytkownikom – ale nie takim i nie w taki sposób, jak widzieli to tamtejsi mieszkańcy. Nie próbowano negocjować z lokalną społecznością sposobu wykorzystania budynku, narzucając z góry swoją wolę. Skutek i efekt odwrócenia polega przede wszystkim na zanegowaniu istoty własnej działalności – organizacja pozarządowa działająca wbrew lokalnej społeczności, której z natury swojej powinna służyć. Dalej – odrzucenie przez mieszkańców (a także publicznych grantodawców). I wreszcie wynik końcowy – zupełnie odwrotny od zamierzonego – budynek i teren do dziś nie są wykorzystywane, mimo podjęcia działań przez różne organizacje. Warto tutaj wspomnieć także i o tym, że działania organizacji pozarządowej były skrajnie nieetyczne.

²⁸ G. Makowski, *Wiele twarzy jednego procenta*, raport Fundacji Instytutu Spraw Publicznych, Projekt KOMPAS II, Warszawa 2012, s. 15–16.

Podsumowanie

Jak pokazałam na powyższych przykładach, nawet działania istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego organizacji pozarządowych mogą przynosić negatywne skutki, często niewynikające z intencjonalnie podjętych złych decyzji czy działań, raczej z kontekstu, sytuacji społecznej i zestawu różnorodnych czynników, które wpływają na ich aktywność. Powyższe rozważania mają jednak także ogólniejszy wniosek, który być może dla wielu czytelników będzie dość kontrowersyjny. Wydaje się bowiem, że im więcej sektora publicznego w otoczeniu organizacji pozarządowych, tym ryzyko niezamierzonych skutków ich działań większe. Im więcej „demiurgów” i „kształtowania” trzeciego sektora – tym więcej niezamierzonych patologii i niekorzystnych skutków jego działania. Problem w tym, że trzeci sektor jest w Polsce i na świecie poddawany silnej presji instytucjonalnej i coraz bliżej mu do sektora publicznego. Warto więc rekomendować organizacjom pozarządowym dogłębną analizę ich działania, taką, która pozwoli im na wyeliminowanie tych negatywnych skutków działania, jakie już zostały zidentyfikowane i można je przewidzieć.

Bibliografia

- Baur D., Schmitz H.P., *Corporations and NGOs: When Accountability Leads to Co-optation*, „Journal of Business Ethics” 2012, vol. 106, nr 1, s. 9–21.
- Bennett C.M., Kim H., Loken B., *Corporate sponsorships may hurt nonprofits: Understanding their effects on charitable giving*, „Journal of Consumer Psychology” 2013, vol. 23, nr 3, s. 288–300.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Boudon R., *Efekt odwrócenia*, Warszawa 2008.
- Brinkerhoff J.M., *Government – Non-profit Partnership: a Defining Framework*, „Public Administration and Development” 2002, vol. 22, nr 1, s. 19–30.
- Dudkiewicz M., Makowski G., *Współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową. Problemy, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2011.
- Frączak P., *W poszukiwaniu tradycji. Dwa dwudziestolecia pozarządowych inspiracji*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2013.
- Górniak K., *Efekt odwrócenia w działaniach organizacji pozarządowych. Dyskursywna analiza kilku zdarzeń*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2013, nr 30, s. 32–41.
- Harris L.C., Ogbonna E., *Unintended Consequences of Culture Interventions: a study of unexpected outcomes*, „British Journal of Management” 2002, vol. 13, s. 31–49.
- Hirschman A., *Two Hundred Years of Reactionary Rhetoric: the Case of Perverse Effect*, The Tanner Lectures on Human Values, University of Michigan 1988.
- Lipsky M., Smith R.E., *Nonprofit Organizations, Government, and The Welfare State*, „Political Science Quarterly” 1988, vol. 104, s. 625–648.
- Makowski G., *Wiele twarzy jednego procenta*, raport Fundacji Instytutu Spraw Publicznych, Projekt KOMPAS II, Warszawa 2012, s. 15–16.
- Merton R.K., *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, „American Sociological Review” 1936, vol. 1 (6), s. 894–904.

- Migdal J.S., *Strong States, Weak States: Power and Accommodation* [w:] M. Weiner, S.P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development: an analytic study*, Boston 1987, s. 391–434.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków–Warszawa 1995.
- Rymsza A., *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Kwartalnik Trzeci Sektor” 2005, nr 3, s. 53–66.
- Salamon L.M., *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 1987, vol. 16, nr 1–2, s. 29–49.
- Salamon L.M., *Partnerzy w służbie publicznej. Zakres i teoria stosunków rządu z organizacjami nonprofit*, IPiSS/Materiały z zagranicy, z. 3, nr 41, Warszawa 1993.
- Schreyögg G., Kliesch-Eberl M., *How Dynamic Can Organizational Capabilities Be? Towards A Dual-Process Model Of Capability Dynamization*, „Strategic Management Journal” 2007, vol. 28, s. 913–933.
- Tocqueville A., *Raport o pauperyzmie* (z koment. G. Himmelfarb i wstępem P. Śpiewaka), Kraków 2009.
- Zestawienia organizacji pożytku publicznego – przychody z 1% w 2013 roku*, <http://www.pozytek.gov.pl/OPP,-zestawienia,3572.html> [odczyt: 12.07.2014].