

Robert TOMANEK¹

ROLA ORGANIZACJI NON PROFIT W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Streszczenie. Trzeci sektor, czyli organizacje non profit, to dynamicznie rosnący obszar gospodarki w Europie. Także w Polsce ten sektor staje się aktywnym uczestnikiem życia społeczno-gospodarczego. W szczególności organizacje tego sektora mogą odegrać dużą rolę w kształtowaniu polityki transportowej. Obecnie jest ona marginalna, jednak trzeci sektor będzie w coraz większym stopniu wpływał na kierunki polityki transportowej, powinien też być traktowany jako narzędzie realizacji tej polityki.

Słowa kluczowe. Organizacje non profit, polityka transportowa

THE ROLE OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN DEVELOPING TRANSPORT POLICY

Summary. Non-profit organizations is a rapidly growing area of the economy in Europe. Also in Poland, the non-profit sector is an active participant in economic and social life. In non-profit organizations can play an important role in forming policy. It is now marginal, but the third sector will increasingly influence the transport policy directions should also be considered as a tool for implementing this policy.

Keywords. Non-profit organizations, transport policy

1. WPROWADZENIE

Organizacje non profit tworzą tzw. trzeci sektor gospodarki (w odróżnieniu od pierwszego i drugiego, reprezentujących obszar regulacji oraz biznesu), który pełni specyficzną rolę w systemach rynkowych. Odróżniają go cele działania oraz przyjęte metody ich realizacji. Jest obszarem aktywności organizacji non profit, które organizują swoich uczestników wokół aktywności o społecznej użyteczności. Dlatego dość często działalność ta dotyczy transportu, zwłaszcza transportu zbiorowego, który traktowany jest jako usługa publiczna lub społeczna.

W Katedrze Transportu Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w 2011 roku podjęto badania (tzw. badania statutowe), których celem była ocena potencjału organizacji non profit zajmujących się transportem i mobilnością, w kontekście wpływu tych organizacji (i ich wykorzystania) w kreowaniu polityki transportowej na różnych szczeblach państwa

¹ Katedra Transportu, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice, ul. 1 Maja 47, 322577530, tomanek@ue.katowice.pl

(projekt badawczy pod kierunkiem prof. Marii Michałowskiej). Badania podzielono na trzy etapy realizowane w latach 2011-2013. W trakcie badań pierwszego etapu wykonano następujące prace:

- określenie funkcjonalnych i prawnych cech organizacji non profit (w tym w szczególności w warunkach polskich) oraz charakterystyka potencjału tego sektora (także w kontekście jego wzrostu),
- wyodrębnienie organizacji działających głównie na rzecz (w interesie) konsumentów oraz organizacje producentów – dostawców usług transportowych,
- w kluczowych gałęziach transportu zidentyfikowano organizacje non profit.

Hipotezy badawcze sformułowano następująco:

- prace organizacji non profit są rozproszone, brak integracji z podmiotami polityki transportowej oznacza, że potencjał tych organizacji nie jest wykorzystywany w pełni w kreowaniu i realizacji polityki transportowej,
- aktywność organizacji non profit w dużym stopniu ogranicza się do PR, w przypadku organizacji zrzeszających usługodawców obserwowana jest też działalność lobbystyczna,
- organizacje non profit zajmujące się transportem są szczególnie aktywne w obszarze promocji zrównoważonego transportu i mobilności.

W artykule przedstawiono wnioski z pierwszego etapu badań oraz pierwsze obserwacje z badań podjętych w drugim etapie (zwłaszcza związane z wynikami ankiety przeprowadzonej wśród organizacji non profit zajmujących się transportem). Projekt będzie kontynuowany w 2013 roku, w tym jeszcze w 2012 roku będą analizowane wyniki ankiety oceniającej wykorzystanie organizacji trzeciego sektora w realizacji (i kreowaniu) polityki transportowej w Polsce.

2. CHARAKTERYSTYKA I POTENCJAŁ ORGANIZACJI NON PROFIT

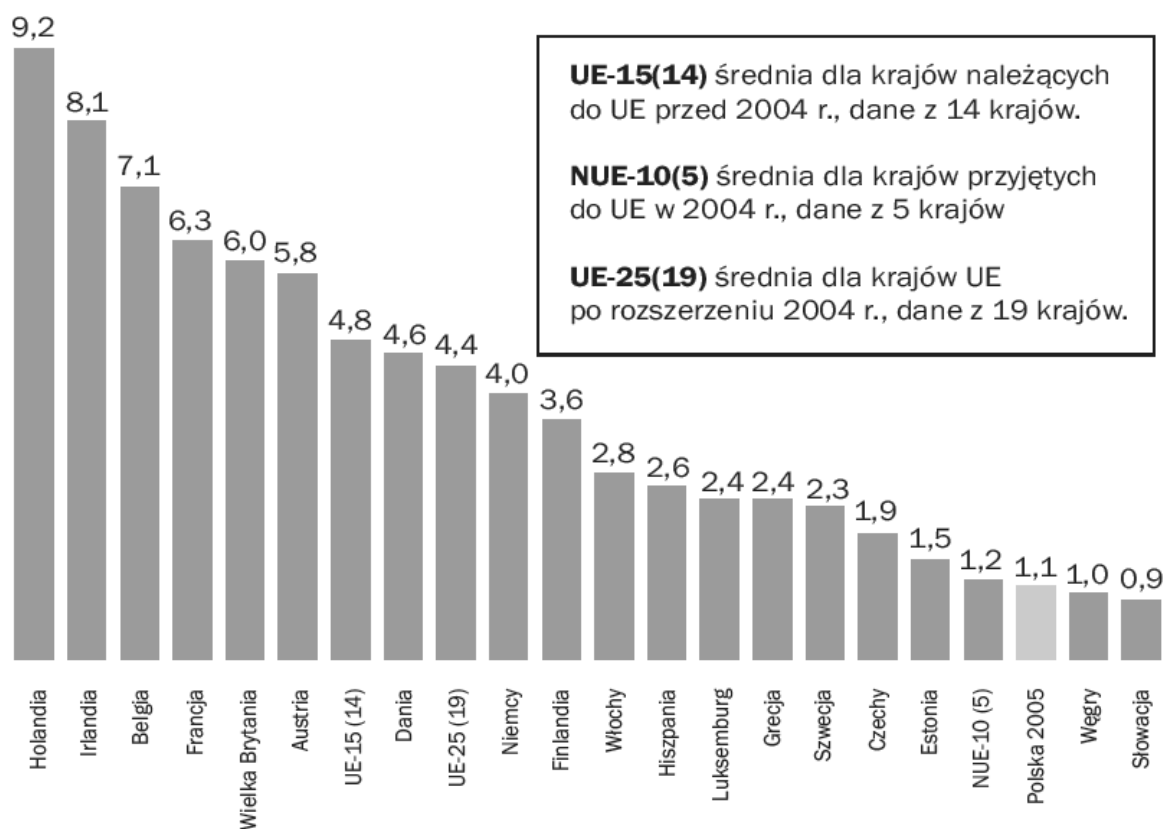
Identyfikacja sektora organizacji non profit (czyli trzeciego sektora) nastrocza nieco problemów, ponieważ występuje tu wiele określeń, z których każde akcentuje pewną charakterystyczną cechę organizacji non profit (ang. NGO, non-governmental organization):

- organizacje charytatywne, utrzymujące się dzięki dotacjom,
- organizacje niezależne – gdyż są one zewnętrzne w stosunku do firm działających w sektorach publicznym i prywatnym (tzw. wolontariat),
- organizacje zwolnione z podatku, odnosi się to do podmiotów, które w określonych sytuacjach nie muszą płacić podatków lub są w tym zakresie specjalnie traktowane,
- organizacje pozarządowe, co akcentuje niezależność podmiotu od administracji (rządu),
- organizacje non profit, co oznacza, że działalność nie jest nastawiona na zysk.

W Polsce, zgodnie z ustawą z 24 kwietnia 2003 r. działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873), wprowadzono definicję organizacji pozarządowej: art. 3. ust. 2 tej Ustawy mówi: „organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia...”. To dość szerokie określenie, uwzględniające zarówno organizacje reprezentujące konsumentów (popyt), jak i dostawców towarów i usług (podaż). W najwęższym rozumieniu można ten sektor rozumieć jako obszar działalności podmiotów reprezentujących rozproszoną stronę rynku, jaką są konsumenci (popyt) – takie podejście oznaczałoby ograniczenie rozważań. W omawianych badaniach zastosowano jednak szersze

podejście, zgodne z literą obowiązującego w Polsce prawa. Uwzględniono zatem podmioty reprezentujące stronę popytową, ale także te, które reprezentują stronę podażową.

Na świecie obserwuje się wzrost liczby organizacji non profit. W rozwiniętych krajach świata udział organizacji trzeciego sektora w rynku pracy wynosi nawet około 7% ogółu zatrudnionych, z czego wolontariusze stanowią od 20 do 60%, a reszta to pracownicy [1, s. 329 zob. cyt. raport John Hopkins Comparative Non Profit Sector Project]. W Polsce zatrudnienie w tym sektorze oscyluje wokół 1,1% pracowników najemnych ogółem, jest to wielkość na poziomie średniej dla nowych państw członkowskich UE, jednak znacznie niższej niż w państwach „piętnastki” (prawie 5%) (rys. 1) [4, s. 5]. Można zatem oczekiwać, że w polskich warunkach będzie to sektor rosnącego zatrudnienia. Także potencjał ekonomiczny oraz baza społeczna (liczba osób działających w sektorze oraz liczba członków organizacji) będą zapewne wzrastać w kierunku wyznaczonym obecnie przez kraje o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego.



Rys. 1. Udział organizacji non profit w zatrudnieniu
Fig. 1. The share of non-profit organizations in employment

Rola trzeciego sektora w polskiej gospodarce jest nikła, o ile w 2000 roku GUS odnotował, że sektor ten wytworzył 1,1% PKB, to w 2010 roku wskaźnik ten wynosił zaledwie 1%, a dynamika wzrostu popytu jest tu najniższa [3, s. 484-487]. Można zatem zauważyć, że stopień rozwoju polskiego, trzeciego sektora jest względem krajów rozwiniętych znacznie niższy. Nie wnikając w przyczyny takiego stanu rzeczy, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że w najbliższych latach będzie tu można obserwować dużą dynamikę wzrostu – zapewne Polska jeszcze długo nie osiągnie wskaźników charakterystycznych dla takich krajów jak USA czy tzw. kraje „Starej Unii”, jednak powinna być obserwowana duża dynamika wzrostu obrotów, liczebności oraz aktywności podmiotów non profit.

3. TRANSPORT JAKO PRZEDMIOT DZIAŁANIA TRZECIEGO SEKTORA

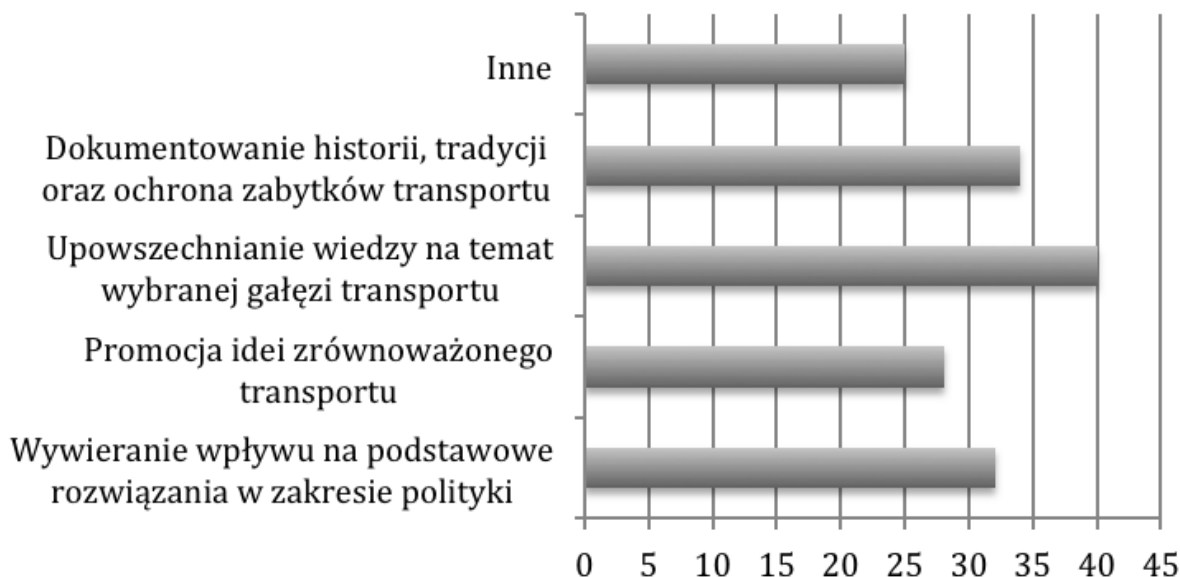
W ramach prac badawczych zrealizowanych w 2011 roku w Katedrze Transportu Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach zidentyfikowano organizacje non profit działające w ramach (na rzecz) następujących podsystemów transportowych:

- transport szynowy (w Polsce działa tu przynajmniej 75 stowarzyszeń, które grupują miłośników kolei i podejmują działania promocyjne, a także lobbystyczne skutkujące rewitalizacją linii kolejowych i przewracaniem niektórych połączeń szynowych, organizacje te zajmują się także szynowym transportem miejskim; ponadto zidentyfikowano i szerzej przedstawiono organizacje zrzeszające przewoźników kolejowych wchodzących na liberalizujący się rynek kolejowy),
- transport lotniczy – w tym podsystemie w szczególności aktywne są aerokluby działające w ramach Aeroklubu Polskiego, w obszarze podażowym działają stowarzyszenia producentów sprzętu lotniczego, w badaniach zwrócono uwagę na kontekst międzynarodowy - polscy przewoźnicy oraz lotniska należą do organizacji międzynarodowych, których działalność została scharakteryzowana w trakcie prac realizowanych w 2011 roku,
- transport miejski – transport miejski jest przedmiotem aktywności wielu organizacji działających w ramach różnego typu klubów miłośników transportu (komunikacji) miejskiego, podobnie jak w przypadku transportu lotniczego, także tu odniesiono się do kontekstu międzynarodowego przedstawiając Międzynarodową Unię Transportu Publicznego –UITP, do której należą niektórzy dostawcy usług transportu miejskiego w Polsce,
- spedycja – aktywność tego podsystemu (opierającego się na transporcie drogowym) jest przedmiotem zainteresowania niektórych organizacji reprezentujących konsumentów, jednak brak tu wyspecjalizowanych organizacji (co wydaje się zrozumiałe biorąc pod uwagę zakres działania tego podsystemu), interesy dostawców usług spedycyjnych (logistycznych) reprezentuje Polska Izba Spedycji i Logistyki, dość liczne są organizacje międzynarodowe, do których należą polscy dostawcy usług spedycyjnych (i logistycznych).

Problemy transportowe (zwłaszcza kwestia zrównoważonego transportu) to szczególny obszar aktywności trzeciego sektora – atrakcyjny, zwłaszcza dla organizacji zajmujących się ochroną środowiska. W badaniach podjętych przez Katedrę Transportu Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach poszukiwano organizacji zajmujących się transportem w szerszym zakresie, takich dla których kwestie te są podstawowym obszarem zainteresowania. Na podstawie przeszukań polskiego Internetu oraz rejestru organizacji pożytku publicznego wyspecyfikowano ponad 70 aktywnych podmiotów, do których skierowano ankietę z pytaniami dotyczącym ich działalności. Na ankietę odpowiedziało 13 organizacji, co daje wskaźnik zwrotu na poziomie 18,6% - wielkość ta nie jest imponująca, ale sama w sobie daje obraz aktywności organizacji non profit (trzeba dodać, że z ankietowanymi nawiązywano kontakt telefoniczny i informowano, że badania będą prezentowane na konferencji naukowej, gdzie organizacje będą mogły przedstawić swoje dokonania). Nadesłane odpowiedzi pozwalają na ocenę obszarów zainteresowań, aktywności oraz relacji jednostek sektora non profit z podmiotami polityki transportowej [2].

Badane organizacje non profit zajmujące się szeroko pojętą tematyką transportu wśród celów swojego działania najmocniej (maksymalna ocena) artykułowały (zob. rys. 2) działalność w zakresie szeroko pojętej edukacji oraz historii transportu. Kwestie kształtowania rozwoju transportu (zwłaszcza zrównoważonego) wymieniono dopiero w dalszej kolejności. Wydaje się, że organizacje te koncentrują się na zainteresowaniach

swoich założycieli i członków, natomiast problem publicznego świadczenia usług non profit pozostaje ich przyszłością. Potwierdzają to dane dotyczące kompetencji członków organizacji: średnio tylko 21% deklaruje wykształcenie kierunkowe, pracę w sektorze TSL 24%, a w jednostkach administracji zajmujących się problematyką transportu średni wskaźnik dla badanych organizacji to 13% (tak zdefiniowane kompetencje nie są rozłączne).

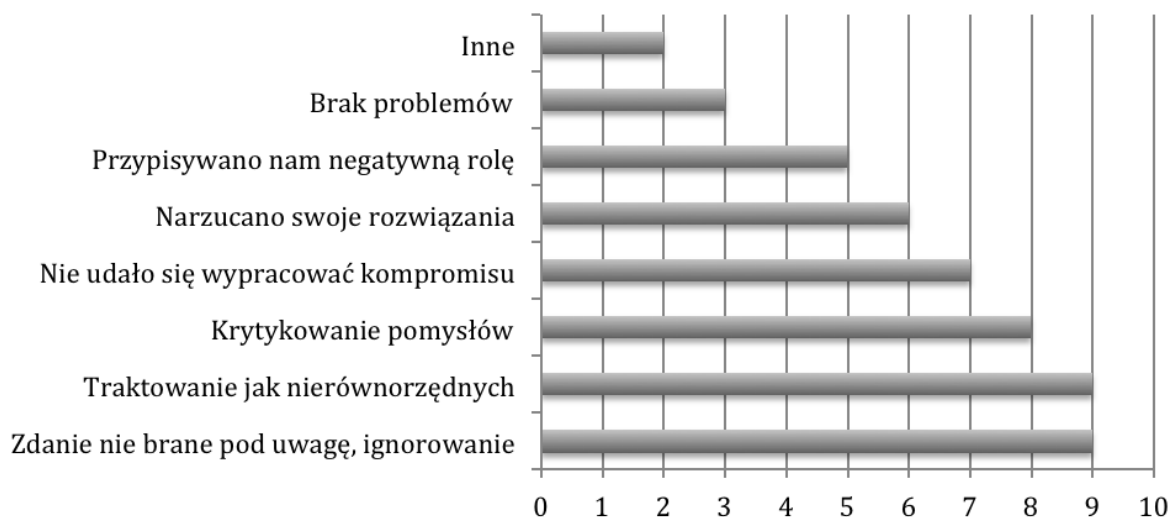


Rys. 2. Deklarowane cele organizacji non profit (suma punktacji w skali 0-5)

Fig. 2. The declared objectives of non-profit organizations (the sum of scores on a scale of 0-5)

Zgodnie z deklarowanymi celami kształtują się aktywności badanych podmiotów. Opis inicjatyw obejmuje działania w zakresie promocji transportu (zwłaszcza zbiorowego), kontaktów z mediami, organizacji imprez popularyzujących transport oraz rewitalizacji zabytków techniki. W tym ostatnim przypadku chodzi głównie o rewitalizację szlaków i pojazdów transportu szynowego tramwajów i parowozów.

Kontakty z podmiotami polityki transportowej są szerokie, ale krytycznie oceniane przez przedstawicieli organizacji non profit. Aż 61,5% badanych organizacji (8 podmiotów) informuje o stałych kontaktach, a tylko 15% (2 jednostki) podaje brak takich kontaktów. Jednocześnie ta współpraca jest oceniana krytycznie – 10 organizacji (77%) ocenia ją źle lub przeciętnie, zwracając uwagę na to, że zazwyczaj inicjatywy wychodzą od sektora non profit. Główny obszar relacji to przepływ informacji oraz konsultacja rozwiązań i udział w wspólnych przedsięwzięciach (zazwyczaj przedstawiciele trzeciego sektora biorą udział w warsztatach dotyczących rozwiązań transportowych) – wszyscy respondenci zaznaczyli aktywności z tego obszaru, szczególnie często wymieniając wspomnianą aktywność informacyjną (77%). Wydaje się jednak, że organizacje te nie są traktowane przez podmioty polityki transportowej jako partnerzy, a raczej legitymizują procedury, zwłaszcza obowiązek konsultacji. Poczucie takiej instrumentalizacji widoczne jest w liczbach odpowiedzi pokazujących taką opinię (rys. 3).



Rys. 3. Problemy współpracy z podmiotami polityki transportowej wg organizacji non profit (liczba odpowiedzi)

Fig. 3. Problems of cooperation with transport authorities in the opinion of a non-profit organizations (number of responses)

Wśród przyczyn powstających problemów, organizacje najczęściej wymieniają traktowanie konsultacji jako obowiązku podmiotów władzy publicznej, ale też niską ocenę kompetencji członków tych organizacji (rys. 4). Niewątpliwie w Polsce pokutuje jeszcze swoiste przekonanie o wyższości podmiotów władzy i pobłażliwe traktowanie inicjatyw obywatelskich, jednak na podstawie przeprowadzonych badań trzeba zauważyć, że problemem są też kompetencje oraz aktywność jednostek trzeciego sektora.



Rys. 4. Ocena przyczyn problemów współpracy z podmiotami polityki transportowej w ocenie organizacji non profit (liczba odpowiedzi)

Fig. 4. Evaluation of the causes of the problems of cooperation with transport authorities in the opinion of a non-profit organizations (number of responses)

Potencjał trzeciego sektora w obszarze transportu jest w Polsce jeszcze bardzo niski, organizacje są rozproszone, aktywność prowadzona na niewielką skalę, a poziom profesjonalizmu pozostawia wiele do życzenia. Trzeba jednak zauważyć, że sektor ten ma duże możliwości wzrostu. Ignorowanie opinii organizacji non profit obniża faktyczną jakość

proponowanych rozwiązań infrastrukturalno-transportowych i na dłuższą metę jest stanowiskiem nie do utrzymania. Wydaje się, że jednym z obszarów aktywności władzy publicznej powinno być kreowanie warunków rozwoju i profesjonalizacji trzeciego sektora, co w połączeniu z doskonaleniem metod komunikacji powinno zaowocować wzrostem efektywności procesu kreowania polityki transportowej.

4. PODSUMOWANIE

Przegląd organizacji non profit działających w Polsce i międzynarodowego kontekstu ich działania pozwala zauważyć, że:

- „trzeci sektor” jest słabo zbadany przez naukę, dotyczy to zwłaszcza nauk ekonomicznych, gdzie stosowane modele nie przystają do uwarunkowań tego sektora, w szczególności chodzi o identyfikację celów, motywacji pracowników oraz metod pomiaru efektywności działania poszczególnych organizacji – wydaje się uzasadnione prowadzenie badań w tym obszarze, celowy jest monitoring procesów zachodzących w „trzecim sektorze” oraz próba konstrukcji modeli ilustrujących funkcjonowanie organizacji non profit,
- na świecie ekonomiczne znaczenie „trzeciego sektora” rośnie, cechuje go wyższa od przeciętnej dynamika wzrostu (co znajduje obraz m.in. w skali zatrudnienia najemnego), na podstawie porównań międzynarodowych można stwierdzić, że w Polsce sektor ten będzie zyskiwał na znaczeniu jako pracodawca oraz istotny interesariusz polityki społecznej i gospodarczej,
- w Polsce, w transporcie, aktywność trzeciego sektora widoczna jest głównie w odniesieniu do transportu szynowego, którego udział w obsłudze potrzeb transportowych systematycznie maleje, natomiast rola w kształtowaniu polityki transportowej organizacji non profit jest marginalna, wątpliwości budzi też profesjonalizm oraz dynamika rozwojowa badanych organizacji.

Zakładając podobny wzrost społecznej kreacji polityki transportowej w Polsce, jak w rozwiniętych krajach UE należy uznać, że rola trzeciego sektora będzie rosła i może on stworzyć „nową jakość” w transporcie. Takie stan rzeczy wymaga jednak w pierwszej kolejności zmiany podejścia władz publicznych do trzeciego sektora.

Bibliografia

1. Grzelońska U.: Rola sektora non-profit w polskiej gospodarce. Studia Ekonomiczne, Warszawa 4/2011, s. 325-345.
2. Lubieniecka-Kocoń K., Urbanek A.: Rola organizacji non profit w tworzeniu i realizacji polityki transportowej. Raport z badań ankietowych. UE, Katowice 2012 (materiał niepublikowany).
3. Mały Rocznik Statystyczny GUS 2012. GUS, Warszawa 2012.
4. Sektor non-profit w Polsce. Wybrane wyniki badań statystycznych zrealizowanych przez GUS na formularzach SOF. GUS, Warszawa 2009.