

Zbigniew Ścibiorek

**MOTYWOWANIE W ORGANIZACJACH
PUBLICZNYCH**

Szczytno 2014

RECENZENT

prof. dr hab. Jan Klimek

PROJEKT OKŁADKI

Jan Napiórkowski

REDAKCJA WYDAWCY

Piotr Cyrek

Adam Rogala



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2014

ISBN 978-83-7462-374-2

e-ISBN 978-83-7462-375-9

Skład, druk i oprawa:

Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12–100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 13,53 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 000 zn.)

*Ludzie pracują za pieniądze,
ale pójdą za tobą dodatkowy szmat drogi,
jeśli okażesz im szacunek, nagrodzisz pochwałą i uznaniem*
Carnegie

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
Rozdział I. Kwestie terminologiczne	15
Rozdział II. Implikacje warunków funkcjonowania organizacji publicznych	27
2.1. Rzeczywistość	28
2.2. Atmosfera pracy i działania.....	44
2.3. Korzyści z kultury organizacji	50
2.4. Etyka w prowadzonej działalności	58
Rozdział III. Konsekwencje dla personelu	67
3.1. Potrzeba szczególnego traktowania personelu w organizacjach publicznych.....	68
3.2. Paradygmaty oddziaływania na personel.....	77
3.3. Strategia punktem wyjścia.....	86
3.4. Konieczność doskonalenia kompetencji	89
3.5. Decyzje personalne w procesie zarządzania (dowodzenia) organizacją publiczną.....	95
3.6. Jaka polityka personalna?	101
Rozdział IV. Właściwie zmotywowany personel siłą organizacji	107
4.1. Motywacja — aspekt teoretyczny	108
4.2. Wybrane teorie i koncepcje motywacyjne	117
4.3. Podstawowe grupy narzędzi motywacyjnych	128
4.4. Uwarunkowania systemu motywacyjnego.....	131
4.5. Kilka uwag praktycznych.....	144
4.6. Zróżnicowane funkcje motywatorów	156
4.7. Pobocza motywowania	170
Rozdział V. Motywowanie a przywództwo	175
REFLEKSJE KOŃCOWE	187
BIBLIOGRAFIA	197
STRESZCZENIE	203

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
1. Terminological issues	15
2. The implications of the functioning of public organizations	27
2.1. Reality.....	28
2.2. Work atmosphere and activities.....	44
2.3. The benefits of organizational culture	50
2.4. Ethics in business	58
3. Implications for staff	67
3.1. The need for special treatment of staff.....	68
3.2. Paradigms of impact on staff	77
3.3. Strategy as a starting point	86
3.4. The need for competence	89
3.5. Personnel decisions in the management (command) process	95
3.6. Which HR policy should we employ?	101
4. Properly motivated staff as a strong point of organizations	107
4.1. Motivation – theoretical aspect	108
4.2. Selected theories and concepts of motivation	117
4.3. Basic tools of motivation	128
4.4. Determinants of the incentive system	131
4.5. Some practical considerations	144
4.6. The diverse functions of motivating.....	156
4.7. Side aspects of motivation	170
5. Motivation vs. leadership	175
FINAL REFLECTIONS	187
REFERENCES	197
ABSTRACT	204

WSTĘP

W każdej przestrzeni społecznej istnieją różnorodne pod względem celu, wielkości i zasięgu działalności organizacje. Stanowią one integralną i niezbędną część systemu polityczno-gospodarczego danego państwa. Najczęściej dzieli się je ze względu na ich formę, która może mieć prywatny albo publiczny charakter. Prywatne organizacje działają, by osiągnąć zysk, zaś publiczne instytucje działają na rzecz obywateli i ich dobra wspólnego. Organizacje publiczne funkcjonują w sferze publicznej i są powołane, by świadczyć określone usługi na rzecz społeczeństwa oraz aby zapewnić bezpieczeństwo jednostek i grup społecznych, a także państwu (np.: urzędy administracji rządowej i samorządowej, placówki ochrony zdrowia, jednostki/placówki oświatowo-kulturalne, Policja, wojsko, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, formacje obrony cywilnej i inne wyodrębnione inspekcje i straże, a także inne instytucje, jak np. mające na celu dbanie o ochronę środowiska czy związane z ochroną przeciwpowodziową). Organizacje publiczne choć nie przynoszą zysku mierzonego w konkretnych kwotach to są nieodzowne dla sprawnego funkcjonowania państwa i funkcjonują ku zadowoleniu swych obywateli. We wszystkich tego typu firmach (instytucjach) funkcjonuje system motywacyjny, a przełożeni dążą do rozwoju i doskonalenia swych podwładnych.

Na temat motywowania opracowano wiele materiałów. Są to liczne — różnego rodzaju — publikacje, które w węższym lub szerszym zakresie, mniej czy bardziej szczegółowo, odnoszą się do zagadnień złożonego procesu kadrowego i oddziaływania na pracowników w organizacji. Jednocześnie obserwujemy nieustające zainteresowanie kwestiami ludzkimi (pracowniczymi). Dostrzegana jest potrzeba dążenia do zwiększenia efektywności realizacji zadań. Można to uczynić na wiele sposobów. Jednym z nich jest wzrost poziomu zmotywowania personelu i pełna jego identyfikacja z tym co czynią i gdzie to robią.

W dostrzeganej mnogości opracowań pośrednio i (lub) bezpośrednio traktujących o kwestiach motywacyjnych brak jest wyraźnego odniesienia do organizacji publicznych, np. urzędów administracji rządowej i samorządowej, Policji, wojska. W tej sytuacji z wielką treścią oddaję w ręce Czytelników to opracowanie, które ma traktować o specyfice tworzenia i funkcjonowania systemów motywacyjnych w specyficznych organizacjach, jakimi są organizacje publiczne. Niejednokrotnie nie dokonuję odniesienia rozpatrywanych kwestii do konkretnej

organizacji, bo nawet w odniesieniu do organizacji zhierarchizowanych nie można postawić znaku równości między nimi. Zakładam, że Czytelnik w twórczy sposób zaadaptuje przedkładane sugestie do konkretnej firmy (instytucji). Podobnie postąpiłem w odniesieniu do kwestii związanej z odniesieniem się do systemu motywacyjnego, który przybliżany jest kilka razy, ale przy uwzględnianiu różnych czynników.

Mam świadomość, że niniejsza książka nie wyczerpuje wszystkich problemów dotyczących motywowania — złożonego i dynamicznego obszaru działania organizacji i instytucji publicznych, chociażby dlatego, że w istotny sposób różnią się one między sobą. Całkiem inaczej kwestie motywowania rozstrzyga się bowiem w starostwie czy szpitalu, a odmiennie w jednostce wojskowej czy Policji.

Podejmując się trudu zaprezentowania kwestii ze złożonego obszaru motywowania miałem świadomość ogromu pracy, jaka mnie czeka i niekiedy wybrnięcia ze schematu przyjmowanych rozwiązań. W prezentacji moich poglądów i proponowanych modeli postępowania dominuje myślenie menedżerskie i dowódcze, mocne odzwierciedlenie znajduje ogólna teoria zarządzania, bowiem książka traktuje o jednej z funkcji zarządzania. Niekiedy więc przedstawione sugestie czy też procedura postępowania nie są w pełni zgodne z poglądami innych autorów; świadczy to jednak o tym, że do rozwiązywania kwestii ludzkich nie ma jednego, uniwersalnego narzędzia (modelu postępowania). Na linii człowiek — człowiek nie można wygenerować tzw. złotego środka, zawsze optyka postrzegania pewnych spraw będzie zróżnicowana. I dobrze. Taki bowiem stan rzeczy jest doskonałą okazją do indywidualnych przemyśleń, refleksji nad tym, co i jak czynimy w odniesieniu do pracowników i to niezależnie od tego, jak się ich określa w danej organizacji. Oni to są różnie postrzegani w tym opracowaniu. Używając określeń w rodzaju: pracownik, personel, osoba czy człowiek zawsze miałem na myśli urzędników, funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników „cywilnych” organizacji publicznych. Spośród wielu kwestii, które mogą być różnie interpretowane zamiennie, używam określeń: organizacja, firma, instytucja. W ten sposób chciałem zaakcentować, że rozpatruję dane zagadnienie w odniesieniu do różnych form prawnych i organizacyjnych zatrudniających pracowników, niekiedy różnie nazywanych. Niejednoznaczność mian niech więc nie będzie odbierana jako pomyłka czy brak konsekwencji, a dążenie do tego, aby każdy Czytelnik mógł analizowane treści dostosować do tego co mu jest bliskie, do takiej organizacji, w której pracuje lub chce pracować (służyć). Być może i ta publikacja będzie asumptem do refleksji dla praktyków: kierowników i dowódców. Wyrażam przekonanie, że może być wykorzystana przez studentów, zwłaszcza kierunku kształcenia: Bezpieczeństwo wewnętrzne.

Z uwagi na poruszenie bardzo rozległej problematyki za zasadne uznałem akcentować jedynie najistotniejsze kwestie (problematykę) danego zagadnienia w odniesieniu do organizacji i instytucji publicznych. Takie podejście to wynik obecności na rynku wielu opracowań, które zagadnienia dotyczące motywowania

szeroko prezentują. Do zapoznania się z niektórymi kwestiami w sposób szczegółowy odsyłam więc do innych monografii, poradników i podręczników, które zawierają liczne informacje szczegółowe dotyczące konkretnych problemów. Niejednokrotnie nie przybliżałem kwestii zawartych w publikacjach, a jedynie zasygnalizowałem miejsce szerszego omówienia poruszanych przeze mnie zagadnień. Choć struktura książki jest jednoznacznie określona to poruszane kwestie w wielu przypadkach znajdują swoje uwarunkowania w różnych fragmentach opracowania.

Niebagatelny wpływ na prezentację poszczególnych zagadnień miał wynik przeprowadzonych na przełomie 2012/2013 roku badań. Objąłem nimi prawie trzysta osób z różnych regionów kraju, dla których (około 65% respondentów) aktualne stanowisko jest drugim — trzecim stanowiskiem służbowym i którzy w ponad 60% posiadają staż zawodowy powyżej 5 lat¹. Zebrany materiał badawczy był jedną z zasadniczych sił pobudzających mnie do podjęcia trudu opracowania się tej książki. W wielu też przypadkach studenci, zwłaszcza studiów podyplomowych, i dyplomanci byli inspiratorami zaakcentowania pewnych kwestii, czasami podejmowali próbę odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości, czy też wskazywali możliwość wielowariantowego rozstrzygnięcia danego problemu. Podkreślali, jakie w praktyce przyjmowane są rozwiązania i jakie najczęściej stosowane są motywatory.

Dyskusyjne, niejednokrotnie rozbieżne oceny tych samych lub podobnych zjawisk świadczyły o potrzebie indywidualnego podejścia do każdej osoby. W tym samym tonie wypowiadali się dyplomanci w trakcie seminariów magisterskich. Moim rozmówcom i studentom, zwłaszcza studiów niestacjonarnych i podyplomowych, serdecznie dziękuję za inspirację do opracowania tej książki oraz „podpowiedzi”, jakie zagadnienia należałoby poruszyć, aby publikacja była interesująca i przydatna zarówno dla studentów, menedżerów/kierowników oraz dowódców, jak i samych pracowników (urzędników, funkcjonariuszy, żołnierzy).

Każde zjawisko można różnie oceniać. Zależy to od wielu czynników. Przede wszystkim od punktu widzenia, z którego spogląda się na owo zdarzenie oraz argumentów, które przyjmuje się za podstawowe, niezależnie od tego, czy są one prawdziwe, czy fałszywe. Dopiero wtedy ich wyniki zezwalają na wyciągnięcie różnorodnych wniosków. Tak jest i w tej publikacji. Sposób postrzegania poruszanych zagadnień jest subiektywny — podporządkowany osiągnięciu założonego celu, którym jest wykazanie potrzeby, wręcz konieczności, tworzenia i funkcjonowania systemów motywacyjnych w organizacjach publicznych oraz dysponowania przez przełożonych pakietem różnorodnych motywatorów. Jest to dość trudne w organizacjach i instytucjach publicznych — specyficznych firmach nieprodukcyjnych. W tym przypadku każdą publiczną złotówkę trzeba wydać z rozwagą licząc na uzyskanie znacznych efektów.

¹ Szczegółowa analiza wyników badań będzie zawarta w oddzielnym opracowaniu.

W opracowaniu nie ma oceny czyichś poglądów, lecz przedstawienie z różnych punktów widzenia wybranych — jak sądzę — istotnych przesłanek zaświadczających o zasadności takiego czy innego też oddziaływania na urzędników, żołnierzy, funkcjonariuszy i pracowników i wytworzenia takiego klimatu i kultury w organizacji publicznej, aby oni sami czuli się dobrze i potrzebni, byli efektywni, mieli poczucie głodu wiedzy i mieli satysfakcję z tego co czynią oraz cieszyli się dużym zaufaniem społecznym.

Niniejsza książka zawiera wiele pytań, na które nie udzieliłem jednoznacznej odpowiedzi. Nie zawsze też znajdziemy wyodrębnienie podstawowych uwarunkowań i źródeł przyczynowych, które zdecydowały o podejmowanych działaniach. Nie rozstrzygałem także kwestii terminologicznych, nie polemizowałem z przyjmowaną terminologią czy kategoryzacją pewnych zjawisk. Dostrzegając rolę i znaczenie systemów motywacyjnych i samego motywowania musiałem uwzględnić fakt różnorodności rozpatrywanych organizacji publicznych. Nie bez znaczenia były kwestie odmienności realizowanych zadań (wykonywanej pracy) i warunków funkcjonowania. Mocno podkreślając kwestię motywowania zmierzałem do tego, aby było ono czymś „naturalnym”, na trwałe wkomponowane w sprawowanie funkcji przełożonego.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. Obejmują one nie tylko kwestie dotyczące motywowania, które rozpatruję na kanwie ogólnych warunków funkcjonowania współczesnych organizacji. Trudno bowiem byłoby przedstawiać zagadnienia z obszaru motywowania bez ukazania różnorodnych uwarunkowań rzutujących na to, co ma miejsce w organizacji, także organizacji publicznej. Dlatego sporo uwagi poświęcono kwestiom ogólnym, aby na tej podstawie ukazać problematykę motywowania personelu w organizacjach publicznych.

Rozdział pierwszy jest tym fragmentem książki gdzie dokonuję rozstrzygnięć terminologicznych. Przybliżam brzmienie i znaczenie różnego rodzaju „cywilnych” organizacji nieprodukcyjnych. Nie analizuję organizacji tzw. mundurowych, bowiem są one powszechnie znane i jednoznacznie pojmowane.

Kolejny rozdział jest jednym z dwóch, które postrzegam jako wprowadzenie i podstawę do poruszanych zagadnień. Rozdział drugi ukazuje uwarunkowania funkcjonowania dzisiejszych organizacji. W tym fragmencie podkreślam rolę i znaczenie ludzi w organizacjach publicznych. Akcentuję, że ten kapitał (kapitał intelektualny) jest nader wrażliwy, że do personelu nie można zastosować wspólnego mianownika. Każdą osobę trzeba traktować indywidualnie. W całej rozciągłości odnosi się to także do kwestii motywowania. Dążąc do wysokiej efektywności pojedynczych osób, jak i zespołów trzeba dostrzegać odmienności występujące pomiędzy ludźmi i adekwatne do tego stosować czynniki mobilizujące do efektywnej działalności.

W rozdziale trzecim wskazałem na potrzebę postrzegania ludzi jako najcenniejszego zasobu organizacji i instytucji publicznej. Zasygnalizowałem potrzebę planowego i długoterminowego oddziaływania na personel, aby był on efektywny

i to niezależnie od tego jakie wykonuje czynności (realizuje zadania). W ślad za tym podkreśliłem potrzebę nieustannego inwestowania w personel, a osób na stanowiskach kierowniczych (dowódczych) w szczególności, bowiem one spełniają swe funkcje w środowisku międzynarodowym i wielokulturowym, muszą legitymować się wiedzą o charakterze interdyscyplinarnym, specjalistycznym. Zaakcentowałem kwestie dotyczące strategii organizacji bowiem nie tylko ja wyrażam przekonanie, że zagadnienia te mają istotny wpływ na filozofię (sposób) oddziaływania na personel organizacji publicznych. Te sprawy rzutują także na klimat i kulturę organizacji oraz przyjmowane rozwiązania z obszaru motywowania.

Najbardziej obszerny jest rozdział czwarty. Traktuje on o kwestiach motywowania w wymiarze teoretycznym i praktycznym. Zawarte tam są zagadnienia dotyczące systemu motywowania, jak i potencjalnych możliwości stosowania różnorodnych motywatorów. Sporo uwagi poświęciłem funkcjom motywowania. Akcentując kwestie finansowe akcentowałem zasady stosowania motywatora w postaci nagród i premii. Mocno zostało podkreślone, że nie ma uniwersalnego systemu motywacyjnego organizacji publicznej, a do jej personelu zawsze trzeba podchodzić w sposób indywidualny.

Rozdział piąty to wykazanie pewnych związków i zależności między motywowaniem a przywództwem. Poprzez przybliżenie niewątpliwych powiązań, zaakcentowałem potrzebę, wręcz konieczność, dążenia do układu doskonałego, w którym przełożony byłby jednocześnie przywódcą.

Ostatnim fragmentem są refleksje końcowe — zakończenie w nieco innym wydaniu. Tam zawarłem liczne wnioski nie tylko z moich badań. To szczególnego rodzaju płaszczyzna do prowadzenia dalszych badań nad bardzo wrażliwym obszarem menedżerskiego (dowódczego) działania, jakim jest motywowanie w organizacjach publicznych. Zawarłem zagadnienia związane z etycznym i społecznym wymiarem prowadzonej działalności niebiznesowej. Zaakcentowałem najistotniejsze sprawy nie przez pryzmat działalności biznesowej, a ludzi realizujących określoną strategię organizacji publicznej.

Serdecznie dziękuję recenzentowi za konstruktywne uwagi i sugestie dotyczące struktury książki oraz sposobu prezentacji określonych zagadnień. Szczególne podziękowania składam za trafne sugestie o silniejszym zaakcentowaniu kwestii ludzkich oraz cenne uwagi związane z funkcjonowaniem dzisiejszych organizacji oraz implikacji tych spraw na kwestie pracownicze.

ROZDZIAŁ I

KWESTIE TERMINOLOGICZNE

Na co dzień spotykamy się z brakiem zgodności w wielu kwestiach. Tak jest nie tylko w niektórych obszarach nauki. Refleksja ta w całej rozciągłości odnosi się do definicji i pojmowania podmiotów naszego życia gospodarczego i społecznego. Na taki stan rzeczy ma wpływ wiele faktów. To również brak zgodności co do tego kto i czym powinien się zajmować. Z drugiej zaś strony nakładanie się [czy też zazębianie — przyp. Z.Ś.] obszarów działalności jest w pewnym sensie złożonością otaczającą nas rzeczywistości; pochodną procesów początku drugiej dekady XXI wieku. Podobnie jest w odniesieniu do zasobów organizacji. Tam również brak jest jednolitości. Tego rodzaju przykładów można by podać wiele. Nie w tym rzecz.

Pomimo zasygnalizowanych rozbieżności są pewne kwestie zbieżne. Obecnie rzeczywiste obszary działalności organizacji są z reguły coraz bardziej „rozmyte”, w wielu przypadkach mniej zależą od czynników materialnych. O naturalnej cenie czy też pozycji firmy (instytucji) i jej postrzeganiu zaświadczać przede wszystkim pracujący (działający) tam ludzie. To przede wszystkim zasób niematerialny, którym jest kapitał intelektualny personelu, a niekiedy i społeczników, decyduje o rzeczywistej wartości i sile konkretnego podmiotu gospodarczego czy społecznego. Dlatego prawdziwa wartość organizacji zawiera się przede wszystkim w „sile” umysłów jej pracowników, która umożliwia firmie funkcjonowanie w warunkach zmian, a także wykorzystanie zmienności jako szansy dla własnego rozwoju². Dla każdego powinno to być zrozumiałe, ponieważ współczesne organizacje stają wobec ciągle zmieniającego się i pełnego sprzeczności otoczenia zewnętrznego oraz wymogów elastyczności działania w wykorzystywaniu swoich zasobów i „dopasowania się” nie tylko w aktualnej sytuacji rynkowej, ale również do nadchodzących lub oczekiwanych zmian³. Obecnie wzrasta znaczenie kapitału

² *Teoria i praktyka zarządzania. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa: materiały konferencyjne*, Kraków, 28–29 września 2000, red. R. Pajda, W. Waszkielewicz, Wyd. AGH, Kraków 2000, s. 1.

³ L. Edvinsson, M.S. Malone, *Kapitał intelektualny. Poznaj prawdziwą wartość swojego przedsiębiorstwa odnajdując ukryte korzenie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 18.

intelektualnego, który staje się nawigacyjnym narzędziem przyszłości⁴. Kwestią otwartą pozostaje jednak umiejętność kumulacji tego zasobu i efektywne wykorzystanie go do osiągnięcia założonych celów.

W życiu codziennym wyraz „**organizacja**” i jego znaczenie jest różnie rozumiane. Według roli, jaką spełnia w zaspokojeniu potrzeb społecznych określenie to odnosi się zarówno do organizacji gospodarczych, jak i użyteczności publicznej, organizacji administracyjnych, zhierarchizowanych oraz społecznych. J. Zieleniewski wyróżnia trzy znaczenia terminu organizacja: atrybutowe (cecha ludzkiego działania), rzeczowe (instytucjonalizacja działania), czynnościowe (znaczenie prakseologiczne). W pojęciu tym mieszczą się wszystkie cechy systemu złożonego, takie jak: całościowość, systematyczność i kompleksowość.

W kontekście poruszanych zagadnień pod pojęciem organizacja będziemy rozumieli, przy pewnym uogólnieniu, zarówno przedsiębiorstwo (prowadzące działalność gospodarczą i nieuprawiające takiej działalności, np. szkoły, placówki zdrowia, a więc instytucje publiczne ze szczególną jej odmianą, jaką są jednostki Policji, wojska i innych tzw. służb mundurowych), jak i firmę (przedsiębiorstwo handlowe lub przemysłowe) czy zakład pracy (dający zatrudnienie określonym pracownikom). Będzie to więc określony zespół ludzi, sił i środków, który ma określoną strukturę i realizuje wyraźne cele.

Z kolei pod pojęciem „**organizacja użyteczności publicznej**” należy rozumieć instytucję zajmującą szczególnie ważną rolę w sektorze publicznym, ponieważ jej główną funkcją jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli poprzez wytwarzanie lub świadczenie usług i dóbr publicznych **rozumianych jako usługi powszechnie dostępne**.

Istotę dóbr i usług publicznych dobrze oddają liczne definicje i przykłady. W teorii ekonomii **dobra i usługi prywatne (inaczej rynkowe) to takie, które są podzielne** i każda ich część może być odrębnie sprzedawana na rynku poszczególnym osobom bez żadnego wpływu na konsumpcję pozostałych osób i mogą być efektywnie dostarczane przez rynek. Natomiast dobra i usługi publiczne przynoszą korzyści zewnętrzne w postaci niepodzielnej konsumpcji dostępnej dla więcej niż jednej osoby i często wymagają zbiorowego działania. Dobro publiczne jest wówczas, gdy pewna jego ilość jest konsumowana przez jednostkę, a równocześnie taka sama ilość jest konsumowana przez wszystkie inne jednostki danej społeczności. Wszystkie te dobra są w różnym stopniu publiczne i rynkowe. Koresponduje z tym taka oto myśl: *Dobro prywatne: moja konsumpcja dobra prywatnego wyklucza twoją, a ja jedząc chleb, mogę uniemożliwić tobie jedzenie mojego chleba. Dobro publiczne to takie, o które nie trzeba rywalizować ani nie można nikogo wykluczyć z konsumpcji.*

Z istoty dóbr i usług publicznych wynika, że każdy członek społeczeństwa ma dostęp do dobra publicznego i nie jest to uzależnione od osiąganych dochodów, podczas gdy dobra prywatne charakteryzuje zasada rywalizacji w konsumpcji.

⁴ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 200.

Oferowanie dóbr wymaga zorganizowania działania ludzi. Można zatem wyróżnić organizacje, które oferują dobra prywatne (np. przedsiębiorstwa) oraz organizacje oferujące dobra publiczne, to jest przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Mają one głównie na celu zaspokajanie potrzeb ludności przez wytwarzanie lub świadczenie usług i dóbr publicznych w zakresie⁵:

- inżynierii sanitarnej (wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie),
- komunikacji miejskiej,
- zaopatrzenia w energię elektryczną, gazową i ciepłą,
- zarządu państwowymi zasobami lokalowymi,
- zarządu państwowymi terenami zielonymi,
- zarządu uzdrowiskami,
- bankowości,
- ubezpieczeń,
- usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych,
- usług kulturalnych,
- usług medycznych,
- edukacji.

Przedstawiając pewne kwestie różnego rodzaju organizacji nie sposób nie poruszyć tematu **organizacji niekomercyjnych**. Z reguły tym mianem określamy podmiot, który prowadzi niezarobkową działalność służącą urzeczywistnianiu celów społecznie użytecznych. Tego rodzaju organizacja realizuje zarówno działania na korzyść pojedynczych osób, czy grup osób, jak i na rzecz całego społeczeństwa. Realizacja celów odbywa się poprzez świadczenie usług społecznych przez tworzenie warunków życia i rozwoju zgodnych z potrzebami i aspiracjami kulturowymi oraz cywilizacyjnymi obywateli. Prowadzenie działalności o niezarobkowym charakterze oznacza, że organizacja niekomercyjna rezygnuje z motywacji ekonomicznej na rzecz humanitarnej. Nie wyklucza to możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, jednak bardzo rzadko stanowi ona jedyne źródło finansowania organizacji.

Główne cechy organizacji niekomercyjnej:

- nadrzędny charakter zadań społecznych,
- nieuzależnianie prowadzenia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym,
- prowadzenie działalności głównie o charakterze usługowym,
- wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego.

Z powyższego przeglądu jasno wynika, że organizacje niekomercyjne obejmują swoją działalnością bardzo wiele dziedzin życia społecznego. Działają w wielu obszarach. Ich wymienienie mogłoby stanowić odrębne opracowanie.

⁵ Szerzej na ten temat: B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.

Na użytek tego wspomnę, że dotyczą spraw związanych z szeroko rozumianymi zagadnieniami życia społecznego.

Kryteria organizacji niekomercyjnej spełniają dwa typy podmiotów. Są to:

- instytucje publiczne — powoływane przez państwo,
- organizacje pozarządowe — powstające z inicjatywy społecznej.

Po tych rozważaniach, o zabarwieniu czysto teoretycznym, można pokuścić się o zdefiniowanie określenia (pojęcia) „**instytucja publiczna**”. Najogólniej rzecz ujmując — pod tym pojęciem należy rozumieć organizację niekomercyjną tworzoną w wyniku inicjatywy administracji państwowej lub jednostek samorządu terytorialnego, zależną od ogniw założycielskich, prowadzącą działalność o charakterze publicznym, to jest dostępnym dla każdego obywatela. Należy mieć także na uwadze fakt, że tego typu organizacja jest z reguły określana mianem organizacji pierwszego sektora. Takie określenie nawiązuje do podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Tak więc obok instytucji państwa (administracji i instytucji publicznych, część gospodarki państwowej — pierwszego sektora) oraz podmiotów nastawionych na zysk (biznesu, sektora prywatnego, czyli wobec ogółu organizacji pozarządowych — drugiego sektora) istnieją organizacje, które ani nie są nastawione na zysk (non profit), ani nie stanowią elementu struktury państwa — są zatem trzecim sektorem.

Oprócz instytucji publicznych funkcjonują także **organizacje pożytku publicznego** (OPP). Pojęcie to zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego za pomocą ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizacja pożytku publicznego to podmiot, który znajduje się w Krajowym Rejestrze Sądowym. O miano to może ubiegać się w zasadzie każda organizacja pozarządowa. Ponadto, prawo dopuszcza także możliwość, aby o ten status ubiegała się również spółka kapitałowa, która została powołana w celu niezwiązanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. Co więcej, jeżeli podmioty kościelne czy też stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego prowadzą działalność pożytku publicznego, również mogą ubiegać się o wpis do rejestru.

W praktyce dość często mylone są pojęcia „organizacji pożytku publicznego” i „działalności pożytku publicznego” i (lub) używane jako zamienne. Nie jest moim zamiarem dokonywanie analizy różnic między tymi określeniami. Zgodnie z powszechnie akceptowanymi opiniami działalność pożytku publicznego jest pojęciem szerszym. Każda bowiem organizacja pożytku publicznego musi prowadzić działalność pożytku publicznego, choć nie każda organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego, musi mieć status organizacji pożytku publicznego.

Zgodnie z literą prawa status organizacji pożytku publicznego może uzyskać organizacja pozarządowa (z wyjątkiem partii politycznych i należących do nich fundacji, związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz samorządów zawodowych), jak również spółka kapitałowa powołana w celu niezwiązanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi przez co najmniej

dwa lata działalność w obszarach tzw. pożytku publicznego, które zostały określone ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto tego rodzaju organizacja musi spełniać dodatkowe kryteria, dotyczące m.in. jawności działania, kontroli w organizacji.

Status OPP nadają organizacjom wydziały gospodarcze KRS sądów rejonowych odpowiednich dla adresu siedziby organizacji. Tego rodzaju pozycja społeczna jest nadawana na własny wniosek organizacji aspirującej, po sprawdzeniu jego formalnej i merytorycznej poprawności. Status ten może być odebrany wyłącznie na drodze sądowej.

Status organizacji porządku publicznego daje wiele przywilejów. Spośród nich, w kontekście rozpatrywanych kwestii, najistotniejsze znaczenie mają:

- otrzymywanie zleceń realizacji zadań publicznych od organów administracji publicznej,
- zwolnienie od podatków: dochodowego od osób prawnych, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych oraz zwolnienie od opłat skarbowych i sądowych,
- prawo do nieodpłatnego informowania o ich działalności przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Posiadanie przez organizację statusu organizacji pożytku publicznego nakłada na nią obowiązki sprawozdawczości, aby wszyscy zainteresowani mogli uzyskać informację, na co wydane zostały pieniądze przekazywane przez darczyńców. Na obowiązki te składa się publikowanie i składanie w Departamencie Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej corocznego sprawozdania finansowego i merytorycznego, które od 2011 roku składa się na specjalnych formularzach określających ściśle ich zawartość.

Oprócz Krajowego Rejestru Sądowego obowiązek prowadzenia rejestru organizacji OPP i ogólnego nadzoru nad nimi spoczywa na Departamencie Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ta sama instytucja ma również prawo do przeprowadzania kontroli tych organizacji. Ponadto ustawa o OPP ustanowiła Radę Działalności Pożytku Publicznego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne rady działalności pożytku publicznego, które pełnią rolę organów doradczo-opiniujących⁶.

Działalnością pożytku publicznego jest aktywność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. W rozumieniu prawa działalność pożytku publicznego to rodzaj działalności, prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷. Nie jest to działalność gospodarcza w rozumieniu

⁶ M. Chrzczonowicz, *Co trzeba wiedzieć o kontroli OPP — nowe przepisy*: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/599971.html>

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873).

przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸. Organizacja pożytku publicznego może prowadzić działalność gospodarczą pod warunkiem, że jest ona wyłącznie działalnością dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego. Drugi warunek dotyczy dochodu organizacji (nadwyżki przychodów nad kosztami), który powinien być przeznaczany na działalność pożytku publicznego. Warunki te zostały wprowadzone przez nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i powinny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach statutowych albo w innych dokumentach wewnętrznych (np. uchwałach) OPP.

Odpłatna działalność pożytku publicznego może być podejmowana tylko w sytuacji, gdy przychód służy wyłącznie prowadzeniu tej właśnie działalności. Podmiotami uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego są organizacje pożytku publicznego oraz:

- organizacje pozarządowe;
- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁹, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Wobec podmiotów tworzących trzeci sektor — przynajmniej w dokumentach administracji państwowej — najczęściej używa się pojęcia „**organizacje pozarządowe**”. Prawną definicję takiej organizacji podaje ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie¹⁰, jednakże obok tego określenia funkcjonuje jeszcze kilka nazw: organizacje charytatywne, organizacje non profit, organizacje społeczne,

⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r., nr 107, poz. 679).

⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. nr 127, poz. 857).

¹⁰ Art. 3.1. ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie stanowi, że organizacjami pozarządowymi są:

- niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku — osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.