

Ryszard Szarfenberg  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski  
[www.ips.uw.edu.pl/rszarf/](http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/)  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)

## **Ekonomia sektora nonprofit** (wersja z 02.12.05)

### **Wstęp**

Zaryzykuję stwierdzenie, że polscy ekonomiści mają niewiele do powiedzenia na temat sektora non-profit. Generalizacja ta ma słabe uzasadnienie, dlatego piszę o ryzyku, oparta jest bowiem na lekturze tylko jednego tekstu autorstwa W. Kwaśnickiego w kwartalniku Trzeci Sektor<sup>1</sup> oraz pobieżnym przeglądzie spisów treści dwumiesięcznika Ekonomista (roczniki 2000-2005). W artykule Kwaśnickiego można znaleźć kilka interesujących hipotez, np. rynek jest doskonałym mechanizmem alokacyjnym; trzeci sektor najlepiej rozwija się wtedy, gdy interwencja państwa i jego rozmiary są minimalne (standardem były XIX. wieczne USA); następuje konwergencja organizacji non-profit i for-profit; podaż organizacji non-profit jest w Polsce zbyt mała. Każda z tych hipotez ma niezbyt duże uzasadnienie teoretyczne i empiryczne, a szczególnie pierwsza, druga i trzecia. Krytyki idealizacyjnych założeń modelu doskonałej konkurencji są liczne i doprowadziły do powstania nurtu refleksji nazywanego „teorią zawodności rynku”. Rozkwit sektora non-profit nastąpił w USA w latach 1960., gdy wprowadzano w życie programy znamionujące większe zaangażowanie władz federalnych w sprawy społeczne, m.in. dlatego w latach 1970. ekonomiści zaczęli z coraz większą uwagą przyglądać się temu obszarowi. W przypadku hipotezy o konwergencji mamy raczej do czynienia z trendem ku komercjalizacji sektora non-profit, któremu raczej nie towarzyszy socjalizacja firm for-profit. W porównaniu z tym, co już osiągnięto w ekonomii organizacji trzeciego sektora wypowiedź naszego ekonomisty wydała mi się dalece niewystarczająca. Nie powołał się on na żadną z tych publikacji, które uznawane są za istotne dla tego obszaru, a powstało ich już wiele od lat 1970. Jako nie-ekonomista czuję się trochę nieswojo w roli popularyzatora tych osiągnięć i dlatego proszę Czytelników o wyrozumiałość. Z tych samych względów nie mam zamiaru wnosić nowych wartości do tematu, ani na gruncie teoretycznym, ani tym bardziej - empirycznym. Zrelacjonuję kilka tekstów, które ukazały się względnie niedawno i miały na celu podsumowanie tego, co wydarzyło się w amerykańskiej ekonomii organizacji non-profit od lat 1970. do końca XX. wieku.<sup>2</sup>

### **Cele organizacji non-profit**

W ekonomii głównym elementem definicyjnym organizacji, które nas tu interesują jest warunek niedystrybuowania zysków pomiędzy właścicieli, kierowników i personel, co przejawia się w powszechnym przyjęciu określenia „organizacje non-profit”, które nie są częścią państwa (dwie negatywne charakterystyki). Warto zauważyć, że taki punkt widzenia jest raczej obcy neoklasycznej mikroekonomii przyjmującej założenie o tym, że podmioty rynkowe z zasady maksymalizują zysk. Jeżeli spojrzeć na grunt Polski, to być może w latach 1990. częściej akcentowano warunek prywatności organizacji, czyli ich pozarządowy - a może nawet anty-rządowy (w kontekście przewycięzania dziedzictwa PRL, ale nie tylko) - charakter, niemniej po tym okresie przyszła pora na podkreślanie obywatelskości (np. „sektor

obywatelski”), co raczej nie prowadzi ku analizom ekonomicznym i bardziej interesuje badaczy społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba dodać, że od początku w analizach ekonomicznych dostrzegano różnicę między organizacjami non-profit bardziej polegającymi na donacjach (organizacje donacyjne) a tymi, które w większym stopniu utrzymują się z działalności gospodarczej (organizacje komercyjne, u nas nazywane często gospodarką społeczną).

Pierwsza fala ekonomicznego teoretyzowania i badań w USA rozpoczęła się pod wpływem przyjęcia warunku non-profit i wynikającego z niego oczywistego pytania, nie w celu zysku, a więc po co? Już w latach 1960. G. Tullock zaproponował hipotezę, że głównym celem jest maksymalizacja budżetu organizacji, ponieważ daje to większy prestiż i „wyższą finansową kompensację” jej kierownikom. Wynika z niej m.in. to, że tak rozumiane organizacje dążyć powinny do maksymalizacji donacji brutto. Gdyby przyjąć hipotezę bardziej altruistyczną o celu maksymalizacji usług dla klientów, to konsekwencją powinno być raczej dążenie do zwiększania donacji netto, gdyż to ona decyduje o ilości i jakości dostarczanych usług. Tullock pisał głównie o organizacjach donacyjnych, ale niedługo po nim W. Niskanen rozszerzył ten punkt widzenia na organizacje komercyjne. Badania empiryczne w różnych sektorach non-profit wykazywały, że niektóre z nich są bardziej maksymalizatorami budżetu, a inne maksymalizatorami usług. Wyniki dotyczące USA wykazały, że tymi pierwszymi są organizacje działające w sektorze ochrony zdrowia, a do drugiej kategorii należą organizacje edukacyjne, socjalne i kulturalne. Z kolei w UK ustalono, że organizacje zajmujące się zdrowiem dążą do zwiększania usług, a budżet jest celem organizacji religijnych. W późniejszych założeniach dotyczących „funkcji celu” przyjmowano, że prestiż kierowników zależy zarówno od wielkości budżetu, jak i ilości usług, a także wzięto pod uwagę to, że są organizacje, których cele trudniej podporządkować pod taki binarny wymiar, np. promowanie preferencji dla dóbr, których konsumpcję uznaje się za pożądaną. Przyjmowano też, że przedmiotem maksymalizacji są niepieniężne dochody właścicieli organizacji.

Większość tych podejść brała w nawias deklaracje misji i celów, których dostarczają same organizacje. Znaleźli się jednak również ekonomiści, którzy właśnie na tej podstawie próbowali określić „funkcję celu”, np. maksymalizacja dobra publicznego lub społecznego („bonoficing”), chociaż dotyczyło to szczególnie organizacji socjalnych pomagających zasługującym na to potrzebującym i takich, które starają się uczciwie traktować niedoinformowanych klientów. Nieco inne podejście do identyfikacji celów polegało na próbie odróżniania produktów, na których organizacji zależy od innych, np. tych, które pojawiają się wyłącznie wtedy, gdy przynoszą zysk.

Warunek non-profit był podstawą modelowania ekonomicznego w interesującym nas zakresie, ale jego dominacja nie pozostała bez krytyki, nawet w kontekście prawnych sformułowań tego warunku, tzn. inaczej się go definiuje w ekonomii, a inaczej w prawie. Nie jest to jedyne kryterium używane do odróżnienia organizacji obywatelskich od innych. Poza tym, za mało uwagi ekonomiści poświęcali aspektowi organizacyjnemu. R. Coase zwrócił uwagę w latach 1930. na to, że granice organizacji for-profit związane są z kosztami transakcyjnymi, czyli z kosztami kontroli dotrzymywania umów przez zewnętrznych kontrahentów. Przejęcie kontrahenta i włączenie go do firmy zmniejsza te koszty, ale wtedy firma się rozrasta, a wewnętrzne mechanizmy administracyjne też kosztują. W przypadku outsourcingu mamy do czynienia z tendencją odwrotną, chociaż jedne aspekty firmy mogą podlegać kontraktowaniu na zewnątrz, a inne wchłanianiu do wewnątrz. Jest to kwestia związana z optymalną wielkością firmy, a także optymalną strukturą funkcji eksternalizowanych i internalizowanych. Rozważanie tego, co kształtuje granice, rozmiar i strukturę organizacji non-profit jest więc również interesującym nurtem badań ekonomicznych. Granice bywają oczywiście mniej ostre niż się wydaje na pierwszy rzut oka,

np. międzysektorowe partnerstwa i wspólne przedsięwzięcia, wpływ założycieli organizacji na sposób zarządzania nią, jednoczesna przynależność osób z rządów do różnych organizacji o różnych formach, organizacje z jednego sektora sponsorujące organizacje z innego, franczyzowe formy współpracy w sektorze non-profit, organizacje zbierające fundusze dla innych organizacji itp. Ten temat jest interesujący z różnych względów, np. rozmywanie granic międzysektorowych może mieć wiele niepokojących konsekwencji dla sektora publicznego<sup>3</sup>.

## **Dobra publiczne i asymetria informacji**

Druga fala badań zaczęła się koncentrować na roli organizacji non-profit w gospodarce na tle podmiotów należących do innych sektorów. Postawiono pytanie, dlaczego istnieją takie sektory czy nisze rynkowe, w których działają głównie organizacje tego rodzaju i takie, które zdominowane są przez organizacje państwowe lub for-profit? Najwięcej miejsca w literaturze poświęcono dwóm hipotezom.

Pierwsza została zgłoszona przez B.A. Weisbroda i dotyczyła szczególnej roli, jaką odgrywają organizacje non-profit w dostarczaniu dóbr publicznych, czyli takich, których produkcja z różnych powodów nie przynosi zysku. W standardowym podejściu ekonomicznym rozwiązaniem problemu dóbr publicznych jest sektor państwowy, którego rozmiar zależy jednak od procesu politycznego i preferencji przeciętnego wyborcy, stąd ci, którzy uznają, że podaż dóbr publicznych jest zbyt mała, decydują się na udzielanie finansowego wsparcia dla organizacji non-profit. Podkreśla się, że koncepcja Weisbroda pomija zagadnienie publicznego finansowania produkcji dóbr publicznych w sektorze non-profit, stąd też jej ograniczenia przy wyjaśnianiu całkowitego udziału tego sektora w produkcji tego rodzaju dóbr. E. James wniosła interesujący wkład w tym kontekście, badając strukturę udziału sektora publicznego i prywatnego w dostarczaniu edukacji. Im bardziej zróżnicowane preferencje (miarą była różnorodność wyznaniowa), tym większy udział prywatnie finansowanego sektora prywatnego.

Kolejne modele i badania dotyczyły już sytuacji, gdzie uwzględniano jednocześnie strukturę dóbr produkowanych przez organizacje non-profit z ich podziałem na dobra prywatne i publiczne (pozytywne efekty zewnętrzne), ale również z uwzględnieniem różnych cech dóbr publicznych (np. estetyczne, ideologiczne), w powiązaniu z preferencjami i zachowaniami kierowników organizacji. W jednym z modeli dbają oni zarówno o korzyści prywatne, jakie wynoszą ze swojej pozycji, jak i o to, żeby dostarczać dóbr publicznych. Ich ostateczne zachowania wpływające na kształt równowagi na rynku dobra publicznego, wynikają z bodźców płynących z otoczenia i ich własnych preferencji dotyczących obu wymiarów korzyści. Analizowano również niepełne dobra publiczne, które charakteryzują się wykluczalnością z konsumpcji (dobra „wysokiej kultury”, np. opery, muzea sztuki) oraz tym, że mają wysokie koszty stałe i niskie koszty krańcowe, a popyt na nie jest ograniczony. Rozwiązaniem problemu efektywnej produkcji tych dóbr są donacje prywatne dla organizacji non-profit.

Druga z hipotez przypisywana jest H. Hansmanowi, gdyż to on zastosował ją do całego trzeciego sektora. Przed nim zwracano uwagę na znaczenie należących do niego organizacji w korygowaniu zawodności rynku związanej z asymetrią informacji, głównie w sektorze usług medycznych i opieki. W modelu doskonałej konkurencji zakłada się, że konsument ma pełną wiedzę o jakości produktów i usług. Widać więc od razu dlaczego zwrócono uwagę na usługi lekarskie, gdzie pacjent ma słabą orientację i nie może racjonalnie przebieierać między dostępnymi terapiami. W przypadku dziennych lub całodobowych usług opiekuńczych mamy zwykle do czynienia z brakiem wiedzy na temat tego, jaka jest jakość opieki nad kimś, kogo powierzyliśmy organizacji (lub jednostce) świadczącej takie usługi.

Samodzielne kontrolowanie jakości w takich sytuacjach (np. instalowanie kamer, aby kontrolować zachowania opiekunki naszych dzieci) jest zbyt kosztowne, prawnie i technicznie niewykonalne (nie wszędzie da się zainstalować kamery i podsłuch). W takich przypadkach zasadnicze dla wyborów konsumentów jest zaufanie, dlatego też ten nurt myślenia nazywa się też teorią zaufania, albo dóbr zaufania. Zakłada się w nim, że organizacje, które deklarują, że nie są motywowane zyskiem będą częściej wybierane w porównaniu z firmami for-profit. Warto dodać, że R.M. Titmuss właśnie na tym rozumowaniu w odniesieniu do krwiodawstwa oparł swoją argumentację przeciwko rynkom w ochronie zdrowia i w innych działach polityki społecznej<sup>4</sup>. Organizacje for-profit będą dostarczały krew niskiej jakości, a komercjalizacja w tym obszarze osłabi również więzi międzyludzkie. Kolejny przykład tego rodzaju, to zaufanie jakim musimy darzyć organizacje zajmujące się pomocą humanitarną dla ubogich krajów, informacja o jakości i skuteczności tej pomocy wydaje się być najbardziej niedostępna. Hansman prowadził badania nad bankami spółdzielczymi, które wobec banków for-profit miały kiedyś przewagę, gdyż te ostatnie nie poddane regulacji spekulowały cudzymi pieniędzmi na potęgę. Przewaga ta znikła, kiedy w wyniku Wielkiego Kryzysu poddano regulacji rynek usług bankowych i od tego czasu nie pojawiały się już nowe banki spółdzielcze w USA.

W sytuacjach tego rodzaju firmy for-profit mają być bardziej narażone na to, aby ulec pokusie oszustwa niż organizacje, którymi się tu zajmujemy. Jeżeli zdamy sobie sprawę z tego, że informacja o jakości w newralgicznych w kontekście zaufania sektorach jest dobrem publicznym, to obie hipotezy można ze sobą powiązać. Problemem badawczym jest to, jak zachowują się właściciele, kierownicy i konsumenci w świecie niepełnej informacji i pokus do wykorzystania przewagi informacyjnej dla własnych korzyści, ale również to, w jaki sposób ten problem jest rozwiązywany, np. znaczenie reputacji dla członków rad nadzorczych organizacji non-profit, odmienna struktura bodźców u „interesariuszy strony popytowej” lub „patronów” (np. oddają również swoich bliskich pod opiekę organizacji, którą założyli) w porównaniu z „interesariuszami strony podażowej” (którym zależy głównie na zysku z inwestycji), znacznie autoselekcji (preferencja dla dóbr publicznych, idealizm) i procedur selekcyjnych na stanowiska kierownicze w tych organizacjach i związanej z tym harmonizacji interesów patronów i kierowników.

W końcu poddano modelowaniu świat, w którym mamy dobra wysokiej i niskiej jakości (mniejszej niż obiecywano), dwa typy konsumentów dobrze poinformowanych i niedoinformowanych (co do jakości) oraz uczciwe organizacje non-profit, organizacje for-profit w przebraniu (pozwala na to założenie, że warunek niedystrybuowania zysku nie jest egzekwowany w sposób doskonały) i organizacje otwarcie for-profit. Badaczy interesowało, jak będzie wyglądał udział poszczególnych organizacji w rynku. Jeden z wyników, na który zwrócono uwagę zawierał hipotezę dotyczącą tego, że obecność kilku uczciwych organizacji non-profit w środowisku złożonym z różnych organizacji może całkowicie rozwiązać problem asymetrii informacji, poprawiając działanie organizacji for-profit (jest to więc rodzaj pozytywnego efektu zewnętrznego). Ponadto nieskuteczne egzekwowanie warunku niedystrybuowania zysku spowodować może przegraną uczciwych organizacji non-profit w konkurencji z organizacjami for-profit w przebraniu, a pomoc w postaci ulg podatkowych nie wiele tu pomoże (otrzymają ją również nieuczciwe organizacje). Pewne nadzieje można wtedy wiązać z tym, że idealistycznie nastawieni wolontariusze nie będą chcieli pracować dla organizacji for-profit w przebraniu, co poprawi sytuację tych prawdziwych, dodatkowa przewaga będzie się wiązać z wyborami dobrze poinformowanych konsumentów. Kolejne wyniki można uzyskać przy wprowadzeniu do modelu bardziej realistycznych założeń, np. konsumenci różnią się preferencjami, tzn. zwalnimy założenie, że wszyscy wybierają zawsze wysoką jakość, gdy są dobrze poinformowani; produkty mają cechy łatwo i trudno

obserwowalne i wpływ tego czynnika na wybory różnych konsumentów pomiędzy podmiotami z różnych sektorów.

Badania dotyczące innych ról organizacji non-profit są mniej rozwinięte. Warto przytoczyć jedną z uwag Steinberga w tym kontekście: „Zadziwiające, jak mało wiadomo o tym, w jakim zakresie organizacje dobroczynne... pomagają ubogim”. Niewiele badań dotyczy znaczenia, jakie ma trzeci sektor w redystrybucji dochodu, mimo, że sporo wiadomo o technikach, jakich używają organizacje socjalne w dobieraniu klientów. Na rolę organizacji pozarządowych w kształtowaniu preferencji zwrócono uwagę w kontekście organizacji religijnych, które historycznie rzecz ujmując, pierwsze uruchamiały szkoły, szpitale i domy opieki. Ukrytym celem tych działań miało być zdobywanie nowych wyznawców wśród grup, które są bardziej podatne na kształtowanie preferencji – dzieci i młodzież, chorzy, niepełnosprawni. Organizacje rzecznicze, organizacje uprawiające marketing społeczny określonych postaw i zachowań w mniejszym stopniu były przedmiotem zainteresowań ekonomistów.

### **Strona popytowa i podażowa w ujęciach zintegrowanych**

Koncepcje omówione wyżej skoncentrowane były na wyjaśnianiu funkcji celu i popytu na działalność organizacji non-profit, w kolejnej fazie badań próbowano zwrócić uwagę również na to, dlaczego ktoś miałby zakładać organizacje tego rodzaju, a ogólniej, pytanie dotyczy uwarunkowań wyboru formy organizacyjnej działalności przez przedsiębiorców. Jedno z charakterystycznych dla ekonomii wyjaśnień polega na wskazaniu znaczenia wyniku rachunku korzyści wynikających z rozpoczęcia i podtrzymania działalności oraz kosztów operacyjnych i kosztów transakcyjnych, związanych m.in. z zebraniem odpowiedniej liczby współzałożycieli, zadbaniem o to, aby uczciwie przedstawiali swoje preferencje, ustanowieniem mechanizmów zarządzania zabezpieczających przed różnymi problemami organizacyjnymi. Jednym z tematów poddanych modelowaniu była kwestia, jak i dlaczego przedsiębiorcy ceniący dobra publiczne racjonalnie wybierają samoograniczającą formę działalności organizacyjnej. Autorzy tego podejścia – M. Bilodeau i A. Slivinsky – zastosowali do analizy teorię gier, rozważali grę trzyetapową z założeniem pełnej informacji, pierwszy ruch wykonuje przedsiębiorca non-profit inwestujący dużą sumę w organizację przy obowiązującym warunku niedystrybuowania zysku, który służy jako potwierdzenie wiarygodności przedsięwzięcia. Autorzy przyjęli ponadto w modelu założenie o produkcji dwóch różnych dóbr publicznych i jednej organizacji zbierającej fundusze na ich finansowanie. Przy pewnych regułach stosowanych przez tę organizację suma donacji spada, a przy innych rośnie. W kolejnym kroku model powinien ukazywać uwarunkowania wyboru przedsiębiorcy między dwoma rodzajami organizacji non-profit donacyjną i komercyjną oraz organizacją for-profit, a przy niskim poziomie egzekwowania warunku niedystrybuowania zysku – organizacją for-profit w przebraniu.

Steinberg wspomina również o setkach badań, które poświęcano porównywaniu kosztów i wyników organizacji mających różne formy, a działających na tym samym rynku (większość dotyczyła szpitali, w USA są szpitale państwowe, społeczne i prywatne), ale przestrzega przed zbyt pochopnym ich interpretowaniem (np. wyniki stwierdzające, że koszty działalności szpitali non-profit są niższe niż analogiczne koszty szpitali for-profit): 1) wiele różnic może być spowodowana strategicznym wyborem formy organizacyjnej, 2) skutki i konsekwencje takiego, a nie innego działania organizacji są rozmaite, co w badaniach rzadko się uwzględnia, 3) różnice w jakości produktu mogą być bardzo subtelne, 4) obserwowane różnice nie muszą być wskaźnikami niepowodzeń rynku.

### **Badania ekonomiczne nad donacjami**

Stosunkowo dużo uwagi ekonomiści poświęcili czynnikom wpływającym na poziom donacji. Jednym z interesujących wątków w badaniach empirycznych nad wpływem bodźców podatkowych na donacje była kwestia, czy są one wrażliwe, czy niewrażliwe na bodźce tego rodzaju (badania przekrojowe wskazywały pierwszą, a badania panelowe - drugą możliwość). Jeżeli weźmiemy pod uwagę hipotezę, że wysokie podatki wpływają na wybór ludzi co do podziału swojego czasu na pracę zarobkową i czas wolny (więcej czasu wolnego), to należy się spodziewać, że sprzyjać to będzie podaży wolontariatu. Przy wysokich podatkach silnymi bodźcami dla zakładania i prowadzenia organizacji non-profit będą też ulgi i zwolnienia podatkowe.

Kolejny czynnik, który brano pod uwagę, to wydatki państwowe. W niektórych badaniach potwierdzano niewielki efekt wypychania, np. wydatki państwa na usługi społeczne powodowały zmniejszenie donacji. W przypadku cięć w wydatkach rządowych należałoby spodziewać się wzrostu donacji, ale początkowo zakładano, że efekt zastępowania będzie niewielki, co potem próbowano zakwestionować, ponieważ w przypadku niektórych branż sektora non-profit zanotowano efekt przyciągania, tzn. wzrostowi wydatków rządu towarzyszył wzrost poziomu donacji. Niektóre badania w ogóle nie potwierdzały zależności między poziomem wydatków publicznych a poziomem donacji, formułowano też wnioski takie, że efekt wypychania jest nieistotny. Inny interesujący wątek dotyczy wpływu wydatków na podaż wolontariatu, stwierdzono m.in., że wzrost podaży wolontariatu nie rekompensuje cięć w wydatkach publicznych.

Kolejny czynnik brany pod uwagę przez ekonomistów to wydatki na zbieranie funduszy (fundraising). Może on istotnie wpłynąć na wzrost sceptycyzmu wobec hipotezy, że cięcia wydatków publicznych na dobra publiczne są zastępowane przez donacje. Nawet jeżeli donacje wzrosną o tyle o ile zredukowano wydatki publiczne, to wzrost wydatków na zbieranie funduszy może zasadniczo zmienić ten bilans. W większości badań stwierdzano, że wydatki na zbieranie funduszy przynoszą zysk, z czego wynika sugestia, że warto zwiększać te wydatki, jeżeli chce się zwiększać przychody netto. Niewiele wiadomo o wpływie tych wydatków na podaż wolontariatu.

Dochody organizacji pochodzące z samodzielnej sprzedaży usług lub zakontraktowanej przez administrację publiczną również mogą mieć wpływ na poziom donacji. Jeżeli donatorzy spostrzegą, że organizacja ma wpływy z innych źródeł mogą przetrzasnąć donacje tam, gdzie wydadzą się im bardziej potrzebne. Wpływ pozytywny też jest możliwy ponieważ donatorzy mogą cenić te organizacje, które wydają się samowystarczalne i profesjonalnie zarządzane. Brak badań empirycznych uniemożliwia potwierdzenie, którejs z tych hipotez.

### **Niektóre kwestie z zakresu polityki publicznej**

Krótko przedstawię trzy wątki – opodatkowanie donacji, opodatkowanie organizacji non-profit, regulacja konkurencji wewnątrz trzeciego sektora i międzysektorowej. Głównym argumentem ekonomicznym za ulgami podatkowymi w przypadku donacji jest to, że pozwalają one na zmniejszenie obciążeń podatkowych, które są konieczne do sfinansowania dóbr publicznych. Wybór decydentów publicznych jest taki: bezpośrednio finansować usługi non-profit za pomocą grantów czy dać ulgi podatkowe tym, którzy zdecydują się na donacje. Problem polega na tym, czy środki utracone przez budżet w wyniku ulg podatkowych zostaną zrównoważone przez wzrost donacji (efektywność budżetowa). Zależy to od siły wpływu bodźców podatkowych na poziom donacji (elastyczność podatkowa donacji), a także od wielkości efektu wypychania. Badania przekrojowe i badania panelowe dają różne wyniki co do elastyczności podatkowej donacji, w świetle pierwszych ulg podatkowe są efektywne

budżetowo, a drugich – nie. Ekonomiści zabierają też głos w sprawach konkretnych rozwiązań przy projektowaniu ulg podatkowych, proponują, np. aby ulgi włączały się dopiero od pewnego progu, co ma poprawić ich efektywność budżetową, a także ograniczyć korzyści tych donatorów, którzy dają pieniądze bez zwracania uwagi na ulgi; zwiększenie ulg dla podatników o niższych dochodach; wprowadzenie ulg również w przypadku wolontariatu.

W przypadku ulg w opodatkowaniu działalności organizacji non-profit poziom zgody jest dużo niższy. Ataki na te ulgi odwołują się do argumentu nierównego traktowania w porównaniu z organizacjami for-profit, co w kontekście amerykańskim ekonomiści uważają za słabo uzasadnione. Istotniejszy wydaje się argument o zakłócaniu mechanizmów rynkowych przez zróżnicowane traktowanie w prawie podatkowym. Po pierwsze, nie ma dowodów empirycznych na to, że takie zakłócenia powstają i jaki jest ich rozmiar. Po drugie, badacze trzeciego sektora twierdzą, że to zróżnicowanie jest odpowiedzią na zakłócenia, a nie odwrotnie. Teoretyczne próby rozszerzenia rozumowania o efektywności budżetowej również na problem wyboru między jednolitym lub zróżnicowanym opodatkowaniem organizacji z różnych sektorów wymaga szacowania elastyczności, czego jednak dotąd nie zrobiono.

Ostatnie z zagadnień polityki publicznej dotyczy regulacji w zakresie konkurencji. Istnieją sugestie, aby wprowadzić przepisy antymonopolowe również do tego sektora, ale też i poważne wątpliwości, czy powinny być to te same rozwiązania co w przypadku sektora for-profit i czy mają również dotyczyć organizacji donacyjnych. Wymaga to odpowiedzi na kilka pytań, np. jaki wpływ na zachowania konkurencyjne ma warunek niedystrybuowania zysku, albo czy konkurencja między organizacjami donacyjnymi jest podobna do konkurencji między organizacjami komercyjnymi. Pojawiają się też głębsze wątpliwości, czy czasem monopol lub duopol nie są społecznie korzystniejsze w porównaniu z konkurencją w trzecim sektorze, na co jednak brak empirycznego potwierdzenia. Drugi wątek dotyczy zlecania wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym na zasadzie konkurencyjnych przetargów. Problem polega teraz na tym, czy te przetargi mają być ślepe na sektorową przynależność startujących w nich podmiotów oraz ich zróżnicowane traktowanie podatkowe? Wysuwa się argumenty za tym, aby przy rozważaniu ofert organizacji non-profit brać pod uwagę to, że zwrócą mniej w postaci podatków do budżetu. Poza tym pozostaje pytanie, czy we wszystkich sytuacjach konkurencyjne przetargi są dobrym rozwiązaniem.

Inne kwestie w zakresie polityki publicznej w mniejszym już stopniu poruszane przez ekonomistów to sprawa regulacji wynagrodzeń zarządów organizacji non-profit, regulacji dotyczących kapitału tych organizacji oraz branży zbierania funduszy. W tym ostatnim przypadku stwierdzono, że trudno zapobiegać defraudacjom i oszustwom nie zniechęcając jednocześnie do tego rodzaju działalności, ale są też w tym względzie pewne propozycje, np. obowiązkowe przetargi na świadczenie usług zbierania funduszy.

### **Trzy błędy**

Na koniec przedstawię trzy problemy, na które zwrócił kiedyś uwagę P. DiMaggio. Jakkolwiek w badaniach amerykańskich zostały prawie całkiem wyplenione, to nie jest pewne, czy nie pojawiają się często w badaniach polskich.

Pierwszy błąd polega na traktowaniu trzeciego sektora jakby był jednorodny i miał niezmienną istotę, zasadniczo odmienną w porównaniu z innymi sektorami. Zróżnicowane formy organizacyjne odpowiadają na różne presje, które wywierane są przez różnych aktorów życia publicznego i gospodarczego. Przyjmowanie z góry, że zachowania zarządów organizacji non-profit w różnych branżach są jednakowe i jakoś zasadniczo różne od zachowań zarządów organizacji for-profit w złożonym środowisku instytucjonalnym i społecznym należy porzucić.

Podobnie błędne jest przyjmowanie założenia, że organizacje obywatelskie są jednolitymi całościami, które mają jasno wyznaczone cele, które reprezentują zarządy. Gdy zajrzy się do środka tych organizacji ukażą się różni aktorzy, którzy niekoniecznie mają te same cele. Interpretacja misji organizacji może być przedmiotem różnych konkurencyjnych interpretacji. Ponadto występuje problem, kto jest wewnątrz organizacji, kto jest jej członkiem i ma prawo do określania i interpretowania jej celów, a kto jest poza nią, np. niektóre usługi mają charakter całodziennych zajęć, ale czy ich uczestnicy są członkami organizacji, czy może przede wszystkim jej klientami?

Trzeci błąd polega na traktowaniu charakterystyki organizacji non-profit tak, jakby bezpośrednio oddziaływała na jej zachowania i wyniki. „Pozarządowość” lub „obywatelskość” tych organizacji to raczej zbiór cech, które mogą w różny sposób wpływać na relacje między wejściami i wyjściami organizacji mówiąc w żargonie ogólnej teorii systemów. Jakość świadczonych usług może zależeć od afiliacji religijnej, a ten sam bodziec w postaci wzrostu popytu na daną usługę może powodować różne reakcje organizacji z różnych sektorów.

## Zakończenie

Mam nadzieję, że przybliżyłem nieco podejście ekonomiczne do sektora non-profit i przynajmniej niektóre z wyników badań empirycznych. Nie ma w nim ani sentymentalnego zadęcia o zabarwieniu antyrządowym, które często występuje w wypowiedziach społecznikowskich aktywistów, ani też wolnorynkowego dogmatyzmu, który dał o sobie znać w tekście W. Kwaśnickiego, wspomnianym przeze mnie na początku. Swoją polemikę<sup>5</sup> z jego wypowiedzią zakończyłem wyrażając nadzieję, że możliwa jest ekonomia, która nie poddaje się prostej ideologizacji. Krótki przegląd dokonań ekonomii sektora non-profit przekonuje mnie o tym, że jest to nadzieja uzasadniona. To jest właśnie przyczynek do tego, jak może wyglądać realistyczny obraz świata, którego mi zabrakło w artykule naszego ekonomisty.

---

<sup>1</sup> W. Kwaśnicki *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, w: Trzeci Sektor nr 2/2005.

<sup>2</sup> R. Steinberg *Introduction*, w: R. Steinberg red. *The Economics of Nonprofit Enterprises*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2004. R. Steinberg *Economic Theories of Non-Profit Organizations: An Evaluation* oraz P. DiMaggio *An Ecological Perspective on NonProfit Research*, w: H. Anheier, A. Ben-Ner red. *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, Kluwer Academic / Plenum Publishers, Nowy Jork, 2003.

<sup>3</sup> Patrz mój artykuł pt. *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego*, który ma się ukazać w czwartym numerze Trzeciego Sektora.

<sup>4</sup> R.M. Titmuss *The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy*, pierwsze wydanie ukazało się w 1970, wydanie rozszerzone i uzupełnione A. Oakley, J. Ashton red., The New Press, Nowy Jork, 1997.

<sup>5</sup> R. Szarfenberg *Liberalna recepta na gospodarkę społeczną (polemika)*, w: Trzeci Sektor nr 3/2005.