

Teresa Zagrodzka

Zarządzanie finansami w organizacjach pozarządowych – nowe wyzwania



Streszczenie

Zarządzanie finansami organizacji pozarządowych nadal jest poważnym wyzwaniem, tym większym, że otwierają się możliwości sięgania po niemałe środki europejskie. Zarządzanie dużymi środkami finansowymi wymaga bardziej profesjonalnego podejścia do montażu budżetu, analizy finansowej przepływów finansowych, oceny efektywności i gospodarności finansowej, często również zainwestowania w zespół i narzędzia informatyczne. Z drugiej strony, organizacja, która chce korzystać z dużych dotacji strukturalnych, musi być świadoma kosztów obsługi tych środków, często będzie je bowiem musiała sfinansować sama. A więc pojawia się bardzo silna potrzeba posiadania środków własnych, powstaje również pytanie, jak można je tworzyć? Czy organizacje not-for-profit mogą generować zysk w celu zaplanowania i zrealizowania swego rozwoju i inwestycji w samą instytucję, a także możliwości korzystania z nowych źródeł finansowania?

Tekst powstał na podstawie doświadczeń własnych autorki.

O autorce

Teresa Zagrodzka – konsultant ds. finansowych organizacji pozarządowych, od 1991r. związana z sektorem pozarządowym w Polsce, obecnie współpracuje z FISE, ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji, Stowarzyszeniem KLON/JAWOR oraz wydawnictwem Wiedza i Praktyka, autorka i współautorka publikacji oraz serwisu finansowego portalu www.ngo.pl

Spis treści

Wstęp	4
1. Zarządzanie finansami w organizacjach – stan na podstawie badań	5
1.1 Przychody	5
1.2 Prowadzenie księgowości	5
1.3 Inwestycje finansowe	6
2. Środki własne organizacji pozarządowych	7
2.1 Działalność gospodarcza i odpłatna działalność statutowa	7
2.2 Zysk w organizacjach	8
3. Elementy biznesowego prowadzenia firmy w zarządzaniu NGO	10
3.1 Biznesplan, czyli budżet organizacji	11
3.2 Poziom ryzyka	11
3.3 Organizacja pracy	12
3.4 Gospodarność w zarządzaniu środkami	12
3.5 Mechanizmy przejrzystości	13

Wstęp

W badaniach Stowarzyszenia KLON z roku 2004 większość organizacji (75%) deklarowało chęć starania się o środki europejskie. Spodziewaliśmy się skokowego wzrostu środków finansowych, które spłyną do organizacji pozarządowych.

Tymczasem wstępne wyniki ostatnich badań KLON-u (czerwiec 2006) wskazują, że tylko 10% organizacji w ogóle starało się o te fundusze, a jeszcze mniej (ok. 2,6%) uzyskało dofinansowanie. Tak więc wielki przyływ środków finansowych w 2005 roku, z którego pochodzą te dane, nie nastąpił, być może stanie się to dopiero w roku 2006.

Ale jednak kilka procent organizacji, którym udało się wypełnić wszelkie formalności związane z uzyskaniem dotacji w ramach środków europejskich, skorzystało z nowego źródła finansowania już w 2005 roku. Dlaczego zatem pozostałe tak rzadko podejmowały wyzwanie starania się o nowe fundusze? Niektóre odpowiedzi są oczywiste: skomplikowana procedura ubiegania się i potem rozliczania tych środków (pracochłonność tych procesów często przekracza nawet wyobrażenia zarządzających organizacją), opóźnienia w zawieraniu umów i przekazywaniu rat dotacji, możliwość kwestionowania popełnionych przez organizację wydatków. Nie wszyscy mogą sobie pozwolić na przyjęcie takich warunków i ich konsekwencje (np. wzięcie kredytu płynnościowego przy opóźnieniu przekazania raty dotacji, finansowanego już z własnych środków). Ale pojawiają się też pytania: czy organizacje są gotowe do realizacji dużych projektów, zarządzania kilkumilionowym budżetem rocznym, czy dysponują sprawnym systemem zarządzania projektami i finansami, czy mają środki własne na pokrycie wkładów własnych albo kredytowanie refundowanych środków, czy umieją korzystać z płynnościowych instrumentów finansowych, czy wreszcie kultura pracy w organizacjach, umiejętność zarządzania czasem, pozwala na efektywne prowadzenie tych projektów? Organizacje umieją prawidłowo wydawać środki, z wielką starannością podchodzą do wypełniania kryteriów kwalifikowalności kosztów, gorzej radzą sobie z budżetowa-

niem i skomplikowanym montażem finansowym budżetu organizacji, zarządzaniem płynnością finansową, harmonogramem płatności itd. Środki europejskie mogą być szansą na rozwój polskiego sektora pozarządowego, trzeba tylko umieć je uzyskać i potem, co bardzo ważne, nimi zarządzać.

Sposób wydatkowania środków finansowych uzyskanych przez organizacje w ramach dotacji jest najczęściej ściśle określony w szczegółowym budżecie. Uzyskanie środków na inwestycje w ramach organizacji – np. w informatykę, usprawniającą sposób zarządzania projektami, czy inwestycje w zespół, w celu podwyższenia kompetencji pracowników, jest często niemożliwe, lub dopuszczalne w ograniczonym, a więc niespełniającym oczekiwań organizacji zakresie. Dodatkowo wiele projektów wymaga wykazania wkładów własnych. Stąd, jak się wydaje, jest wielka potrzeba poszukiwania różnych metod generowania środków własnych przez organizacje.

1.

Zarządzanie finansami w organizacjach – stan na podstawie badań

Sektor pozarządowy jest niejednorodny. Są tu zarówno organizacje bardzo małe, których działalność opiera się na pracy wolontariuszy i które nie mają żadnych obrotów finansowych, jak i bardzo duże organizacje, z budżetem kilkumilionowym i większym, zatrudniające kilkudziesięciu pracowników. Organizacje z budżetem rocznym do ok. 10 tys. zł (jest ich ok. 50%) mają małe szanse na zdobycie środków europejskich, gdyż nie udźwigną wymagań formalnych, prawnych i finansowych obsługi takich dotacji.

1.1 Przychody

Wydaje się, że w ciągu ostatnich dwóch lat nie nastąpiły istotne zmiany w perspektywie całego sektora, choć z drugiej strony znane są przykłady organizacji – beneficjentów funduszy strukturalnych, które podwoiły swój roczny budżet i zatrudniły prawie 100% nowych pracowników. W skali całego sektora pozarządowego ponad 80% organizacji dysponuje rocznym budżetem w wysokości do 100 tys. zł, w tym ponad 20% organizacji posiada roczne przychody do 1 tys. zł, a ponad połowa do 10 tys. zł. Ok. 16% organizacji zarządza budżetem w przedziale 100 tys. - 1 mln zł, a ok. 3,4% powyżej 1 mln. Dane w tym zakresie z lat 2004 i 2006 są porównywalne. Ciekawe byłoby przyjrzenie się tym 2,6% organizacji, które uzyskały dofinansowanie ze środków europejskich i zbadanie, jaki to miało wpływ na wzrost ich przychodów i dalsze funkcjonowanie.

Warto się też przyjrzeć strukturze przychodów organizacji: jaki procent stanowią środki publiczne krajowe (rządowe i samorządowe), środki samopomocowe, środki strukturalne, jakie miejsce zajmują wpływy z odpłatnej działalności statutowej (10% organizacji deklaruje korzystanie z tego źródła finansowania) i z działalności gospodarczej (8% organizacji deklaruje korzystanie z tego źródła) czy składki członkowskie (szczególnie w przypadku małych organizacji,

gdzie często stanowią jedyne źródło przychodów – ponad 60% organizacji deklaruje takie źródło finansowania). Ciekawe są wyniki dotyczące startowania organizacji pozarządowych w „pozagradowych” formach zdobywania środków publicznych – przetargach publicznych (ok. 5%) czy kontraktach publicznych (ok. 3%). W ramach poszukiwania środków własnych interesujące wydaje się pytanie, czy przetargi i kontrakty publiczne zakładają tylko pokrycie poniesionych przez organizację kosztów, czy też dopuszczają możliwość zysku organizacji, czyli czy są to sposoby wygenerowania środków własnych organizacji, czy tylko zbilansowania kosztów i przychodów.

1.2 Prowadzenie księgowości

W 2006 roku ponad 17% organizacji twierdziło, że nie prowadzi żadnej księgowości (18,4% w 2004 roku). Ta liczba nie budziłaby podejrzeń, gdyby pokrywała się z liczbą organizacji nieposiadających żadnych obrotów finansowych. Tymczasem tylko 9% organizacji deklaruje przychody w przedziale 0-100 zł. Tak więc wśród instytucji nieprowadzących księgowości prawie połowa realizowała operacje finansowe. Niepokoją również odpowiedzi organizacji, które nie potrafiły określić, czy prowadzą księgowość, czy nie – co prawda jest ich mniej (0,6%) niż w poprzednim badaniu (1,5%), ale nadal występują.

Statystyka w zakresie sposobów prowadzenia ksiąg rachunkowych w organizacjach poprawiła się. 30% (19% w 2004 roku) organizacji zleca prowadzenie ksiąg rachunkowych firmie zewnętrznej, kolejne 20% organizacji zatrudnia u siebie księgowego z uprawnieniami do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ale pozostała połowa organizacji korzysta z pomocy osób bez uprawnień.

Sprawnie działająca obsługa księgową wydaje się być podstawą bezpieczeństwa finansowego organizacji. Bez właściwego prowadzenia zapisów księgowych, umożliwiających szybkie uzyskanie w każdym czasie istotnych informacji na temat realizacji każdego z projektów, sprawne przygotowanie rozliczeń czy przeprowadzenie analizy finansowej, trudno jest myśleć o rozwoju organizacji i podejmowaniu kolejnych działań. O tym powinny pamiętać zarówno małe organizacje, budujące swoją strukturę, jak i – przede wszystkim – duże organizacje, sięgające po duże środki.

1.3 Inwestycje finansowe

W 2006 roku ok. 9% organizacji potwierdziło osiągnięcie przychodów finansowych, przede wszystkim z lokat bankowych (8,6%), odpowiedzi dotyczące innych instrumentów finansowych (obligacji, akcji, jednostek TFI) nie przekroczyły 1 punktu procentowego. Organizacje mogą inwestować powierzone sobie środki, za przyzwoleniem grantodawcy. Prywatne instytucje amerykańskie wspierające polskie organizacje pozarządowe w większości zachęcają je do generowania przychodów finansowych z powierzonych środków.

W 2006 roku nie zwiększył się procent organizacji generujących przychody finansowe z wykorzystaniem dostępnych instrumentów finansowych. Przyczyną może być m.in. to, że wszelkie przychody finansowe uzyskane od funduszy europejskich były odejmowane od całkowitej dotacji. Taka konstrukcja umowy skutecznie zniechęcała organizacje do dokonywania jakichkolwiek wysiłków w celu uzyskania przychodów finansowych. Można się spierać o intencje grantodawcy, bo może już nawet niekoniecznie chodzi o konkretne pieniądze, ale też o straconą możliwość nabycia doświadczenia gospodarnego zarządzania środkami. A taka umiejętność bardzo przydałaby się zarządzającym organizacjami i mogłaby być pośrednim trwałym rezultatem projektu.

2.

Środki własne organizacji pozarządowych

O tym, jak bardzo przydatne w organizacjach pozarządowych są środki własne, nie trzeba nikogo przekonywać. Np. w ramach realizowania projektów ze środków europejskich organizacje stają przed problemem utraty płynności finansowej i konieczności sięgnięcia po kredyty. Koszt takiego kredytu nie jest kosztem kwalifikowalnym w ramach tych projektów i musi być sfinansowany przez organizację ze środków własnych. Czy też, organizacje starają się sfinansować wszystkie koszty działania w ramach poszczególnych projektów, jednak nie zawsze się to udaje, czasem niektóre koszty wykazane w ramach projektów mogą zostać uznane za niekwalifikowalne i wówczas muszą być sfinansowane ze środków własnych. Często jednym z warunków otrzymania dotacji stawianych przez grantodawców jest deklaracja wkładu własnego. Niektóre instytucje publiczne (np. PFRON) rozróżniają wkład własny pochodzący z innych źródeł i wkład własny ze środków własnych.

Wolne środki są bardzo często potrzebne organizacjom na pokrycie kosztów „nie lubianych” przez grantodawców – koszty administracyjne, koszty zarządzania czy inwestycyjne, na które bardzo trudno jest znaleźć pokrycie w budżetach projektów. Niełatwo jest racjonalnie planować rozwój organizacji, jeśli fundusze na np. narzędzia informatyczne do zarządzania bardziej skomplikowanymi projektami i związanymi z nimi finansami nie znajdują bezpośredniego uzasadnienia w budżecie danego projektu. Często trudno jest plany globalnego rozwoju organizacji i zmiany jej systemu zarządzania wpasować w konkretny projekt w celu uzyskania odpowiednich środków na ten cel. Organizacje mówią, że mało jest dostępnych źródeł finansowania projektów „instytucjonalnych”, stąd rzadkie są inwestycje w samą instytucję. Ale może jest też tak, że w ramach różnych projektów, np. EFS, można założyć w budżecie środki na rozwój infrastruktury, tylko że organizacje tego nie robią, albo jest to pierwsza pozycja, z której rezygnują w czasie negocjacji, koncentrując się na działaniach operacyjnych, w końcu najważniejszych z punktu widzenia misji organizacji.

Tak więc rozwój instytucji może być dokonany z wykorzystaniem środków własnych.

Skąd mogą pochodzić „środki własne” organizacji? Organizacja nieprowadząca działalności gospodarczej może uzyskać przychody finansowe, choć w bardzo wąskim zakresie, ze względu na ograniczenia zawarte w umowach czy konieczność utrzymania płynności finansowej. Drugim źródłem mogą być darowizny prywatne – jak np. 1% podatku od osób fizycznych, które to darowizny często są przeznaczone na cele statutowe organizacji. Zdarza się też, że są one przeznaczone na konkretny cel i wówczas nie mogą być spożytkowane przez organizację na szeroko rozumiane cele statutowe. Tak więc zarówno darowizny prywatne, jak i przychody finansowe mogą nie zapewnić bezpiecznego poziomu posiadanych środków własnych, np. wymaganych przez niektórych grantodawców.

Jednym ze sposobów generowania środków własnych może być własna działalność gospodarcza.

2.1 Działalność gospodarcza i odpłatna działalność statutowa

W 2004 roku 16% organizacji deklarowało prowadzenie działalności gospodarczej, podczas gdy w roku 2006 już tylko 8%. W porównaniu z 2004 rokiem zwiększył się za to dwukrotnie procent organizacji, które prowadzą odpłatną działalność statutową (2004 – 8%, 2006 – 15%). Odpłatna działalność statutowa jest dobrym sposobem na zrównoważenie poniesionych kosztów, nie jest natomiast instrumentem generującym zyski w postaci wolnych środków. Przychody uzyskane z odpłatnej działalności statutowej nie mogą być bowiem wyższe niż jej koszty, co stanowi jeden

z jej ustawowych warunków, odróżniającej odpłatną działalność statutową od działalności gospodarczej.

Jeśli prowadzenie działalności gospodarczej wydaje się być dobrą metodą zdobywania tak potrzebnych środków własnych, to dlaczego tylko 8% organizacji podejmuje taką działalność? I dalej, dlaczego prawie połowa z tych 8% kalkuluje cenę sprzedawanych produktów tak, żeby tylko pokryć koszty, a ponad 16% poniżej kosztów? I jeszcze 2/3 badanych organizacji deklaruje, że nie zamierza podjąć działalności gospodarczej, a ok. połowa stwierdza, że nie ma takiej potrzeby? Prowadzenie działalności gospodarczej w świadomości zarządzających organizacją pozarządową nie stanowi prostej odpowiedzi na poszukiwanie środków własnych.

Może warto byłoby przyrzeć się różnym formom ekonomicznym organizacji o statusie pożytku publicznego czy organizacji społecznych w innych krajach – np. *charity trading* w Wielkiej Brytanii, spółdzielniom socjalnym we Włoszech czy stowarzyszeniom ekonomicznym z Niemiec. Jakie są możliwe formuły działania organizacji pozarządowych na coraz bardziej ciasnym otwartym rynku? Czy forma „działalności gospodarczej” jest najlepsza dla tego typu organizacji, czy może są inne modele generowania zysku i można w tym zakresie skorzystać z rozwiązań sprawdzonych już w innych krajach.

W Polsce działalność gospodarcza prowadzona przez organizacje pozarządowe nie ma neutralnych konotacji. Zdarza się, że „dla celów reputacyjnych” organizacje rezygnują z podejmowania działalności gospodarczej. Również niektórzy grantodawcy mniej chętnie patrzyli na organizacje prowadzące działalność gospodarczą, czy wręcz wykluczali je z możliwości startowania w konkursach grantowych (na początku lat 90.).

W uproszczonych definicjach: organizacja pozarządowa – to instytucja non-profit czyli działająca nie dla zysku, a działalność gospodarcza jest przede wszystkim for profit czyli w celu generowania zysku. Stąd semantyczny konflikt na płaszczyźnie tworzenia zysku. Tylko czy jest to również konflikt ekonomiczny? Generowanie zysku samo w sobie nie jest złe, jest wręcz konieczne dla każdej organizacji czy firmy w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ciągłości finansowej. Organizacje pozarządowe to raczej instytucje not-for-profit, czyli nie działające wyłącznie w celu osiągnięcia zysku, ale mogące wykorzystać ten zysk na cele statutowe. Innymi słowy, zysk z komercyjnej działalności szkoleniowej prowadzonej przez organizację nie musi prowadzić w konsekwencji do zakupu limuzyny dla prezesa czy radykalnego wzrostu jego wynagrodzenia. Ale może na przykład być wykorzystany do sfinansowania zakupu dobrego sprzętu do kserowania materiałów szkoleniowych, na który trudniej jest znaleźć

środki w projektach, czy też na szkoleniowe wzmocnienie zespołu.

2.2 Zysk w organizacjach

Jeśli zysk pojmujemy jako różnicę między przychodami i kosztami, to z założenia organizacje w ramach projektu nie wytwarzają zysku: przychody pokrywają koszty danego projektu, bilans jest zerowy. Jeśli część dotacji jest niewykorzystana, w nielicznych przypadkach prywatnych instytucji grantodawczych, może zostać wykorzystana przez organizację na jej własne cele statutowe. W przypadku środków strukturalnych musi być zwrócona grantodawcy (co, swoją drogą, może stanowić również kłopot dla niego samego).

Przedstawiciele jednej z zachodnich organizacji przeglądając dokumentację finansową polskiej organizacji pozarządowej w zdumieniu pytali: gdzie jest Wasz „overhead” (rozumiany jako różnica między przychodami a kosztami operacyjnymi wykorzystana na pokrycie kosztów administracyjnych i zarządczych), gdzie jest Wasz „surplus” (zysk)? W organizacjach finansowanych z grantów nie ma prostej metody konsekwentnego wyróżnienia kosztów administracyjnych (overhead), gdyż w zależności od grantodawcy, są one w budżecie rozpisane w różnych kategoriach (np. obsługa księgową jest w kosztach osobowych, a opłaty telefoniczne czy zakup materiałów biurowych zdarzają się w kosztach operacyjnych). Stąd i w zapisach księgowych stanowią kategorię niejednorodną, rozbitą na poszczególne kategorie budżetowe, podporządkowane celom sprawozdawczym.

Eksperti europejscy zgodnie twierdzili, że organizacja nie może się rozwijać, jeśli sama nie będzie szukać zysku. Zresztą w innych krajach, np. w Wielkiej Brytanii, nikt nie pyta instytucji startujących w przetargach na kontrakty rządowe o ich koszty i zysk (marżę). Ustala się np. cenę zdobycia miejsca pracy dla jednej osoby bezrobotnej, jaką państwo zapłaci danej organizacji. Tak więc działalność tej instytucji jest finansowana w zależności od osiągniętych rezultatów. Ale już czy zysk tej instytucji wynosi 10% czy 50%, czy organizacja wykonała 5 czy 50 wywiadów w celu znalezienia miejsca pracy, nikogo z kontraktujących tę usługę nie interesuje. Taka instytucja sama buduje budżet swoich działań i określa poziom zysku, podobnie jak w modelu biznesowym, gdyż to ona sama decyduje o poziomie kosztów, a ich redukcja pozwala na zwiększenie zysku. Płatność jest dokonywana w momencie wykonania usługi i osiągnięcia rzeczywistego, społecznie pożytecznego rezultatu.

W systemie przyznawania dotacji to zleceniodawca ma wpływ na koszty (przy negocjacji budżetu), oszczędnościowa redukcja kosztów wiąże się tylko z kłopotami formalnymi (zmianami budżetowymi), a czasami z dodatkowymi

kosztami (odsetki od niewykorzystanej części dotacji) – czyli jest wręcz „karana”. W przypadku rezultatów końcowych, co prawda, coraz częściej jest ustalany minimalny próg efektywności, żeby projekt był w ogóle finansowany (np. 30% beneficjentów ostatecznych ma uzyskać miejsce pracy), ale już fakt, czy to będzie 35% czy 90% nie ma żadnego przełożenia finansowego na ponoszone koszty, raz ustalone w budżecie.

Warto przyrzeć się systemom europejskim kontraktowania usług i porównać je z systemem funkcjonującym w Polsce.

Czy jednak rzeczywiście nie ma pod żadną postacią „zysku” dla instytucji w ramach prowadzonych przez organizacje projektów? Może zyskiem można nazwać np. sprzęt komputerowy czy inne wyposażenie zakupione w ramach projektu, przydatne również po jego zakończeniu i tworzące zasoby organizacji.

Zdarza się też tak, że grantodawca narzuca pewne reguły przyznania dotacji, np. nie akceptując w budżecie kosztów obsługi finansowej, a to koszty, które organizacja musi ponieść, żeby zrealizować każdy projekt. Organizacje szukają wówczas pokrycia tych kosztów w innych projektach, gdzie znajdują się te pozycje budżetowe. I tak np. księgowia finansowana z projektu A, dokonuje również zapisów księgowych w ramach projektu B (np. w ramach księgowania wyciągów bankowych, gdzie są ujęte wszystkie koszty organizacji). „Zysk” z wynagrodzenia księgowej w ramach projektu A jest konsumowany przez brak założenia obsługi księgowej w projekcie B. Są też takie działania organizacji – np. tworzenie nowych wniosków, które nie mogą być finansowane z żadnego projektu, a które są bardzo czasochłonne i kosztują wiele godzin pracy kilku osób. Takie działania również często wykonują koordynatorzy i osoby z działu finansowego, w ramach swoich obowiązków związanych z innymi projektami.

Tak więc „surplus” konsumowany w ramach „overhead” istnieje, potrzebny jest jeszcze „surplus” pozostający w postaci finansowej w organizacji.

3.

Elementy biznesowego prowadzenia firmy w zarządzaniu NGO

Od czego zaczyna się prowadzenie firmy prywatnej? Często od dobrego pomysłu na biznes, na dobry produkt – po przeprowadzeniu analizy rynku i oszacowaniu siły nabywczej i swoich możliwości. Potem jest przygotowanie biznes planu, właściwe oszacowanie inwestycji i spodziewanego zwrotu z kapitału. I dalej zaczyna się ustalenie procedur i sprawne zarządzanie procesami, decydowanie o ekonomicznie uzasadnionym poziomie podejmowanego ryzyka (zależnego od praw rynku). W celu gospodarnego zarządzania finansami dokonuje się okresowych analiz rentowności biznesu. Oczywiście wypełnia się również obowiązki podatkowe (PIT, CIT, VAT). Bardzo ważny jest też dobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i predyspozycjami osobowościowymi. Załoga firmy jest coraz częściej postrzegana jako istotny element wspólnego sukcesu. Może nie tak ważne, jak w organizacjach pozarządowych, jest utożsamianie się pracowników z misją danej firmy, ale ważna jest ich etyka pracy.

A jak zaczyna się organizacja pozarządowa? Pomysł na organizację często rodzi się w sytuacjach zaistniałego problemu społecznego w określonej grupie społecznej. Źródłem powstania organizacji prawie nigdy nie jest rachunek ekonomiczny. Organizacja zaczyna się od ludzi, którzy ją tworzą; w pewnym sensie mniej ważne są ich umiejętności i kwalifikacje, ważne jest ich oddanie dla sprawy. Przy zakładaniu organizacji niezbyt często myśli się od razu o stabilności finansowej w perspektywie kilkuletniej, raczej wystarcza możliwość uzyskania środków finansowych na najbliższy rok, dwa lata.

Biznes jest mało efektywny, jeśli nie jest sprawnie zarządzany, rynek dość szybko weryfikuje jego wydajność. Organizacje, które są słabo zarządzane, które nie mają ustalonych wewnętrznych procedur, mogą długo działać, przy nawet dużej nieefektywności działań, bo pracownicy są oddani sprawie, a grantobiorcy nie zawsze patrzą na efektywność, gdyż ważne są same działania.

Biznes bez gospodarnego zarządzania finansami upada, bez okresowej analizy kosztów i ewentualnej redukcji nie może zwiększyć swojej konkurencyjności na rynku. Organizacje mogą zdobywać kolejne granty i wydawać środki zgodnie z budżetem, który nie zawsze jest skonstruowany w sposób gospodarny, często podporządkowany wymaganiom grantodawcy. Organizacje rzadko przeprowadzają analizę kosztów, nie ma takiej bezpośredniej potrzeby – nie trzeba tego robić, żeby zdobyć kolejne granty, a dla siebie – zawsze jest brak czasu, ale też i brak świadomości ewentualnych zysków z takich analiz. W organizacjach, jak to było wspomniane wcześniej, nie funkcjonuje prosty rachunek ekonomiczny: im niższe koszty tym wyższy zysk, gdyż zysk finansowy nie istnieje.

Może ciekawe byłoby poznać kryteria, jakimi się kierują instytucje grantodawcze przyznające dotacje: należy do nich zapewne historia dotychczasowych działań i osiągnięć organizacji, czy też umiejętność klarownego przedstawienia swojego projektu – opisu merytorycznego i budżetu, jak też i przejrzystość podstawowych dokumentów finansowych. Ale czy projekty są oceniane pod względem ekonomicznym – czy ktoś robi rachunek np. w przypadku projektów szkoleniowych, ile kosztuje przeszkolenie jednej osoby w różnych projektach w korelacji z ofertą usług, jakie ta osoba dostaje? Czy projekty oceniane są z punktu widzenia oszczędności kosztów? I dalej, czy istnieje korelacja między prostą arytmetyką wyznaczenia ceny np. przeszkolenia jednego beneficjenta ostatecznego, a oceną merytoryczną jakości szkolenia, z jakiego on skorzysta? Instytucje grantodawcze mogą mieć duży wpływ na kształtowanie form zarządzania budżetem przez organizację, jeśli będą również patrzyły na jej działania poprzez pryzmat rachunku ekonomicznego, koniecznie w perspektywie ewaluacji działań merytorycznych.

3.1 Biznesplan, czyli budżet organizacji

Ile organizacji tworzy swoje budżety w perspektywie 2, 3-letniej, zgodne z długookresową strategią rozwoju? Wydaje się, że bardzo niewiele. Może coraz więcej organizacji tworzy budżet roczny – w niektórych przypadkach jest on wymagany przy składaniu wniosku o dotację. Budżety poszczególnych projektów powinny być tworzone w ramach jednego budżetu organizacji. Trudno pewnie byłoby sobie wyobrazić osobne budżety poszczególnych działań firmy prowadzącej działalność gospodarczą: budżet produkcji jest ściśle związany z budżetem sprzedaży, od której w dużej mierze zależy budżet marketingu i który z kolei powinien mieć zwrotny wpływ na wzrost sprzedaży i tym samym wzrost produkcji. Również zamierzone inwestycje muszą znaleźć swoje miejsce w tym układzie.

Wydaje się, że podobnie może być w organizacjach pozarządowych, choć pozornie jest tu większa samodzielność poszczególnych działów – programów.

Budżety projektów często są tworzone jak budżety autonomicznych podmiotów organizacji: mają własne zasoby ludzkie (pracownicy) i materialne (zakupiony czy amortyzowany sprzęt), wydzieloną powierzchnię, szczegółowo wyliczoną dla zespołu projektowego, stanowią jakby wydzieloną całość wewnątrz organizacji. Każdy projekt ma wydzielonego koordynatora, wydzielony sprzęt, szczegółowo przez instytucje grantodawcze amortyzowany w ramach danego projektu tylko w takim procencie, w jakim jest wykorzystywany do danego projektu. Czyli grantodawcy mówią: dajmy Wam wędkę, ale macie łowić tylko złote rybki, nie wolno Wam tą wędką łowić rybek srebrnych.

Układ projektowy jest w pewnym sensie narzuconym sztucznie systemem porządkującym i organizującym także kształt finansowy organizacji. Ale organizacja pozarządowa to jedna struktura, choć realizująca różne zadania. Również pod względem finansowym powinien to być jeden spójny organizm.

3.2 Poziom ryzyka

Organizacje pozarządowe to instytucje działające właściwie w sferze bardzo wysokiego poziomu ryzyka. Często zdarza się tak, zwłaszcza przy korzystaniu ze środków budżetowych czy strukturalnych, że rozpoczynają realizację danego projektu na podstawie złożonego wniosku i sygnałów świadczących o możliwości podpisaniu umowy. Z punktu widzenia prawa brak pisemnego potwierdzenia zobowiązania instytucji grantodawczej sprawia, że organizacja na włas-

ną odpowiedzialność podejmuje ryzyko realizacji danego projektu za „obiecane” środki.

Z drugiej strony, przy braku własnego kapitału obrotowego, organizacja w celu utrzymania płynności finansowej musi sięgać po instrumenty finansowe, np. kredyt obrotowy w banku czy pożyczkę. A jak instytucja finansowa ma ocenić ryzyko udzielenia takiego kredytu czy pożyczki, jeśli nie ma umowy o przyznaniu środków? Przyłożenie tradycyjnych narzędzi oceny ryzyka do takiego przypadku spowodowałoby natychmiastowe odrzucenie wniosku kredytowego organizacji.

Niezwykle istotnym i, jak się okazuje, również całkiem skutecznym, ale jakże mało wymiernym elementem oceny ryzyka jest zaufanie. Nie polega to tylko na głębokim patrzeniu w oczy, ale na traktowaniu organizacji jako klienta z przeszłością świadcząca o jego wiarygodności, a także na znajomości funkcjonowania źródeł finansowania organizacji. Wiadomo, że np. Działanie II projektu EQUAL rozpoczęło się 1 lipca 2005 roku, a szczęśliwe były te organizacje, którym udało się podpisać umowę do końca roku 2005 i otrzymać pierwszą ratę dotacji. Wiadomo też, że np. program PARTNER PFRON przyjmował wnioski na kolejny rok w końcu roku poprzedniego (np. do końca listopada 2005 roku na rok 2006), a negocjacje wokół budżetu przeciągają się do połowy kolejnego roku. W końcu jednak umowy są podpisywane i organizacje otrzymują środki finansowe, z których refundują wcześniej założone koszty. Ocena ryzyka w tym przypadku polegałaby więc m.in. na ocenie prawdopodobieństwa podpisania spodziewanych umów grantowych.

Prowadzenie „biznesu” organizacji pozarządowej jest więc bardzo trudne i obciążone dużym ryzykiem również na etapie realizacji przyznaných dotacji. Szczególnie w przypadku projektów strukturalnych pilnowanie budżetu wymaga wielkiej uwagi i ostrożności, a także bardzo dobrej znajomości szczegółowych wymagań grantodawców. Wprowadzony tu został system rozliczeń w postaci akceptacji poszczególnych wydatków na podstawie kopii dokumentów i potwierdzeń płatności. I mimo że dany wydatek ze swojej natury może mieścić się w danej pozycji budżetowej, to może być zakwestionowany ze względu na niewłaściwe udokumentowanie, czy też niepełny opis tej pozycji budżetowej, np. w pozycji „materiały biurowe – papier, długopisy, ołówki, dyskietki” zabrakło słówka „etc.” i w związku z tym wszelkie inne materiały biurowe, jak np. teczki czy koszulki na dokumenty zostały uznane za koszty niekwalifikowalne. Niestety, skrupulatność urzędników w tym zakresie bywa zaskakująca.

Tak więc nawet podpisanie umowy i wypełnianie budżetu może nie zapewnić całkowitego pokrycia ponoszonych kosztów w ramach otrzymanych dotacji. To kolejny moment, gdy powstaje zapotrzebowanie na „wolne środki” organiza-

cji, z których można pokryć koszty, które, mimo staranności dokładanej ze strony zarządzających, mogą zostać uznane za niekwalifikowalne. W ramach środków własnych organizacja powinna budować swój kapitał bezpieczeństwa, gwarantujący realizację zadań statutowych.

3.3 Organizacja pracy

Za zwiększeniem liczby środków na koncie powinny iść w parze zwiększone nakłady na obsługę finansową, lub może raczej na odpowiednią organizację pracy służb finansowych. Ciekawe byłoby uzyskanie wiedzy, ile tak naprawdę organizacje wydają na zarządzanie finansami organizacji, przy czym w ramach zarządzania rozumiemy zarówno prowadzenie księgowości, jak i dokonywanie przelewów, wykonanie sprawozdań i wszelkich uzgodnień natury finansowej z grantodawcą i wewnątrz organizacji (na linii księgowość – sprawozdawczość), a także techniczną pomoc (np. kserowanie dokumentów). 10 lat temu w fundacji grantodawczej o rocznym budżecie ok. 500 tys. zł, finansowanej ze środków jednego sponsora i ęródęu prywatnych, przy 5 pracownikach, realnie zajmowało to 1 etatu pracowników merytorycznych i 3/4 etatu księgowej (księgowość rćcznie prowadzona), czyli ponad 25% pracy wszystkich pracowników – bardzo duęo. Obecnie wymagania sprawozdawcze są bardziej skomplikowane, działy finansowe w organizacjach są coraz bardziej rozbudowane, często pracownicy merytoryczni mają obowiązki kontroli finansowej swoich projektów, a stopy kserowanej dokumentacji do sprawozdań przerażają już nawet samych grantodawców.

Organizacja pracy w działach usługowych organizacji – finansach i księgowości, obsługi technicznej i administracji oraz osób zarządzających całą organizacją idzie w poprzek budżetów projektowych. Poprawny i odpowiadający rzeczywistości montaż finansowy budżetów projektów wymagałby dzielenia wynagrodzeń tych osób na tyle części, ile jest projektów, w dodatku w odpowiedniej proporcji poświęcanego czasu pracy. Przygotowanie takiej kalkulacji wymagałoby z jednej strony ewidencji czasu pracy poświęcanego na poszczególne projekty, z drugiej – umiejętności oszacowania, ile czasu zajmie dany projekt. A to już jest wyższy poziom zarządzania czasem, bardzo rzadko stosowany w organizacjach.

Sprawne zarządzanie NGO wymaga dobrej dystrybucji zadań. Wiele projektów powtarza te same wymagania sprawozdawcze – warto więc może w ramach organizacji tworzyć centra kompetencyjne – małe zespoły pracowników specjalizujących się w otoczeniu finansowym, prawnym czy szkoleniowym projektów.

Zawsze musi być koordynator projektu odpowiadający za niego. Ale może mógłby on korzystać z usług poszczęólnych zespołów, a nie sam wykonywać wszystkie czynności.

Taki układ zarządzania projektem jest różny od tradycyjnego, do którego przyzwyczailiśmy się w NGO i w instytucjach grantodawczych. Tam występuje koordynator, asystent, ewentualnie obsługa księgowo, prawna i techniczna, w wylicznych częściach etatu. Ale już układ jeden koordynator i kilka centrów kompetencyjnych powoduje jeszcze bardziej skomplikowany montaż finansowy wynagrodzeń, szczegółowego wyliczenia części etatów czy umów zleceń przypadających na jednego pracownika.

Wydaje się, że instytucje grantodawcze nie lubią rozbudowanej struktury zarządczej, często kwestionują pozycje budżetowe typu nadzór finansowy, nadzór merytoryczny czy nadzór PR. Specjalizacja usług wewnątrz firmy jest charakterystyczna dla biznesu. Ale chyba jest też koniecznością dla sektora pozarządowego, jeśli chcemy efektywnie wykorzystywać powierzone nam środki.

Warto się może przyjrzeć wewnętrznej strukturze zarządzania organizacjami, żeby zobaczyć, co można zmodyfikować, i przy użyciu jakich narzędzi, w celu zwiększenia efektywności pracy. I jakie są dostępne możliwości sfinansowania tego rodzaju przedsięwzięć: czy w ramach programów europejskich, czy są dostępne źródła finansowania rozwoju instytucjonalnego organizacji, itd. Prawidłowe i efektywne zarządzanie procesami przy finansach to duża, bardzo potrzebna umiejętność, której dopiero organizacje się uczą.

3.4 Gospodarność w zarządzaniu środkami

Budżety wymagane do projektów strukturalnych są bardzo szczegółowe (np. wyliczona liczba podróży, liczba dni, w jakie jest wykorzystywana dieta, itp.). Przy budżetach ponad 12-miesięcznych taki poziom szczegółowości jest kłopotliwy – z jednej strony na etapie tworzenia, a z drugiej na etapie realizacji. Wydaje się, że taka konstrukcja budżetu może być raczej przyczyną niegospodarnego wykorzystania budżetu za wszelką cenę.

Niektóre instytucje przyznające środki publiczne narzucają konieczność zapłaty odsetek od dnia przekazania środków od niewykorzystanej części dotacji. W związku z tym organizacje będą za wszelką cenę dążyły do wydania wszystkich środków, żeby uniknąć tej swoistej „kary” przeszacowania budżetu.

Trochę paradoksalne, ale ciekawe, może wydać się pytanie, jak organizacja tworzyłaby budżet danego projektu, gdyby miała go zrealizować z własnych środków? Jak planowałaby swoje działania, gdyby nie musiała dopasowywać się do ram budżetowych programów zewnętrznych, a sama ustalała układ rodzajowy i zadaniowy projektu, w dodatku w perspektywie dłuższej niż 12 miesięcy i w kontekście wszystkich swoich działań? Wyniki takiej symulacji mogą być zdumiewające.

3.5 Mechanizmy przejrzystości

Biznes ma ustalone struktury zarządzania i system kontroli wewnętrznej. Wiele firm komercyjnych przeprowadza audyt finansowy, dokonuje szczegółowej i specjalnie dedykowanej sprawozdawczości wobec udziałowców czy Rady Nadzorczej.

W organizacjach pozarządowych mamy do czynienia z wysokim poziomem wewnętrznego zaufania: nierzadkie są przypadki, gdy członkowie zarządu fundacji czy stowarzyszenia podpisują dokumenty finansowe bez rozumienia ich zawartości, bo dokumenty te – bilans czy rachunek wyników – nie posiadają załączników w postaci informacji dodatkowej ze szczegółowo rozpisany wynik finansowy na każdym z projektów, czy też zestawieniem zobowiązań i należności. Wielkie liczby ze sporządzanych dokumentów niewiele więc mówią, jeśli nie zna się przyjętych przez organizację zasad ich kalkulacji.

Specyficzne rodzaje sprawozdań, które organizacje przygotowują dla instytucji grantodawczych, obok podstawowych dokumentów finansowych takich, jak bilans i rachunek wyników, często są jedynymi dokumentami tworzonymi w organizacjach w ramach kontroli budżetu. Wadą tych sprawozdań jest jednak to, że są one często niekompatybilne, dopasowane do budżetów tworzonych względem rodzaju wydatku (np. koszty osobowe, koszty administracyjne), a nie poszczególnych zadań w ramach projektu (np. przygotowanie konferencji z uwzględnieniem kosztów osobowych, kosztów operacyjnych i kosztów administracyjnych). Takie sprawozdania odzwierciedlają wydatkowanie środków, ale nie służą ocenie efektywności działań.

Instytucje grantodawcze pilnują przede wszystkim poprawności formalnej wydatków w ramach przyznanych środków i zgodności z zatwierdzonym budżetem, a nie kontrolują efektywności finansowej przeprowadzonych działań. I zawsze będą dotyczyły wyłącznie danego projektu. Nie będą więc stanowiły wzoru sprawozdawczości pomagającej ocenić efektywność organizacji. A taką ocenę, już na poziomie planowanego budżetu, powinna przeprowadzić każda or-

ganizacja dla siebie samej. A potem na podstawie wykonania budżetu przeprowadzić analizę osiągniętych rezultatów.

Coraz więcej organizacji pozarządowych, o ile mogą sobie na to pozwolić ze względów finansowych, świadomie decyduje się na przeprowadzenie audytu. Zgodnie z ustawą o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie obowiązek ten jest nałożony na organizacje o statusie pożytku publicznego, które w ciągu roku korzystały ze środków publicznych w wysokości co najmniej 50 tys. zł, a także osiągnęły roczne przychody powyżej 3 mln zł. Takich organizacji prawdopodobnie znacznie przybędzie wraz z podejmowaniem dużych projektów strukturalnych. Dodatkowo, wymogiem tych projektów jest przeprowadzenie audytu finansowego.

W biznesie jest sporo elementów samodyscyplinujących, w organizacjach jest ich zdecydowanie za mało. W organizacjach pojawiają się pomysły instytucji certyfikacyjnej, swojego audytora wewnętrznego. Organizacjom niewątpliwie bardzo zależy na przejrzystości podejmowanych działań i społecznym wizerunku gospodarnych i uczciwych instytucji zarządzających powierzonymi środkami finansowymi. Warto zastanowić się nad wypracowaniem skutecznych mechanizmów wewnętrznej kontroli organizacji.

Wydaje się, że ciągle przed organizacjami pozarządowymi jest długa droga do osiągnięcia satysfakcjonującego je poziomu zarządzania finansami, zapewniającego stabilność i ciągłość działań. I chyba coraz więcej liderów organizacji przekonuje się do poszukiwania takich mechanizmów działania, żeby możliwe było generowanie zysku i tworzenie środków własnych. Nie można myśleć o rozwoju organizacji bez inwestycji w zespół, w samą instytucję i metody zarządzania, a środki na te „niepopularne” działania jest coraz trudniej uzyskać z grantów. Wydaje się, że planowany i konsekwentnie prowadzony rozwój instytucji jest możliwy tylko przy wykorzystaniu środków własnych organizacji.

To, w jaki sposób organizacje mogą generować zysk, pozostaje pytaniem całkowicie otwartym. Może to będzie poszukiwany przez projekt „polski model ekonomii społecznej”, może wdrożony, sprawdzony już w innych krajach sposób działań instytucji pożytku publicznego.

Organizacje pozarządowe, wraz z coraz większymi środkami obrotowymi dzięki grantom strukturalnym, mogą stać się interesującym klientem instytucji finansowych, które będą musiały oceniać ryzyko ich przedsięwzięć. Standardowe schematy oceny ryzyka mogą okazać się niewystarczające w przypadku instytucji trzeciego sektora. Warto więc zastanowić się nad zestawem minimalnym danych finanso-

wych, wymaganym przez np. banki przy ocenie zdolności kredytowej, zapewniającym z jednej strony bezpieczeństwo współpracy dla dwóch stron, ale też rzetelną ocenę sytuacji finansowej organizacji, uwzględniającą jej specyficzne warunki działania, czasem wręcz irracjonalne dla banku. Przy czym nie należy lekceważyć zysku społecznego, generowanego przez organizacje pozarządowe, choć nie jest on jeszcze do końca wymierny w liczbach, stanowi istotny element ich działań i również powinien być brany pod uwagę przy ocenie finansowej działalności tych instytucji. Dobrze byłoby też i temu zjawisku poświęcić uwagę i zastanowić się nad sposobami miary zysku społecznego.

Warto na pewno popatrzeć na organizację z punktu widzenia biznesowej oceny efektywności i sprawności jej zarządzania wewnętrzną strukturą, podział zadań w zespole, a także zarządzanie finansami. Może specjalizacja wewnętrznych zespołów, a może zlecanie usług na zewnątrz instytucjom zajmującym się obsługą sektora pozarządowego okażą się skuteczniejsze niż wielogodzinna praca poszczególnych koordynatorów projektów.

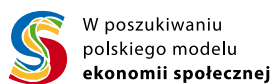
Warto też popatrzeć z punktu widzenia kryteriów instytucji grantodawczej, jej mechanizmów oceny organizacji startującej w konkursie o dotację. Wydaje się, że instytucje te mają znaczący wpływ na kształtowanie się mechanizmów kontroli wewnętrznej organizacji poprzez narzucanie pewnych wzorów sprawozdawczości. Może należałoby stworzyć pewien kanon danych, istotnych dla obydwu stron, które mogłyby być wykorzystywane do analizy efektywności działań samej organizacji, jak i do oceny efektywności rezultatów.

Bo niewątpliwie brak takiej analizy dokonanych działań utrudnia możliwość gospodarnego planowania kolejnych projektów. A przecież wszystkim osobom pracującym w organizacjach pozarządowych zależy na tym, żeby dostarczyć społeczeństwu usług o jak najwyższej obiektywnie jakości i w racjonalnie uzasadnionej cenie.

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to: osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu www.ekonomiaspoleczna.pl.



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.