

Aleksandr KUKLIN

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0001-8411-4889

Dwoistość finansowania państwowego trzeciego sektora: ograniczenia instytucjonalne i możliwości dla społecznych organizacji pozarządowych w Rosji (2006–2021)

Streszczenie: Artykuł przedstawia badanie dwoistej natury państwowego finansowania organizacji pozarządowych w Rosji w okresie 2006–2021. Na podstawie analizy danych statystycznych, wywiadów eksperckich i ankiet przeprowadzonych wśród kierowników organizacji pozarządowych wykazano, jak finansowanie państwowe jednocześnie generuje formalne i nieformalne ograniczenia instytucjonalne, prowadzące do izomorfizmu organizacyjnego i ograniczenia autonomii. Z drugiej strony, tworzy nowe możliwości rozwoju organizacji pozarządowych w ramach dopuszczalnych przez państwo formatów działalności. W odpowiedzi na tę dwoistość organizacje pozarządowe opracowują różnorodne strategie adaptacyjne: od konformizmu po balansowanie między różnymi źródłami zasobów.

Wyniki badania potwierdzają hipotezę o transformacji rosyjskich organizacji pozarządowych z niezależnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w zintegrowanych partnerów państwa w realizacji polityki społecznej. Badanie wnosi wkład w rozwój teorii zależności zasobowej i koncepcji „zarządzanego społeczeństwa obywatelskiego” w kontekście hybrydowych reżimów politycznych.

Słowa kluczowe: NGO, finansowanie państwowe organizacji pozarządowych, ograniczenia instytucjonalne, społeczeństwo obywatelskie

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich dwóch dekad w Rosji obserwowano znaczące zmiany instytucjonalne w sferze funkcjonowania organizacji pozarządowych. Centralizacja władzy, wzmocnienie kontroli nad trzecim sektorem, faktyczny podział organizacji pozarządowych na „lojalne wobec państwa” i organizacje z ograniczonym dostępem do zasobów ukształtowały nową rzeczywistość społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany legislacyjne w latach 2006–2021, w tym wprowadzenie kategorii „organizacji pozarządowych zorientowanych społecznie”, „organizacji pozarządowych – dostawców usług społecznych” oraz przyjęcie ustawy o „agentach zagranicznych” doprowadziły do fundamentalnej transformacji sektora non profit.

Zmiany te mają charakter sprzeczny: z jednej strony, państwo znacząco zwiększyło skalę i formy wsparcia finansowego dla społecznych organizacji pozarządowych, z drugiej – wzmocniło kontrolę administracyjną i ograniczyło możliwości niezależnego finansowania, tworząc system zachęt skłaniający organizacje pozarządowe do przyjmowania priorytetów państwowych. Ta dwoistość wsparcia państwowego jako źródła jednocześnie możliwości i ograniczeń stanowi centralny problem niniejszego badania w ramach studiów nad procesami transformacji społeczeństwa obywatelskiego w hybrydowych reżimach politycznych.

W ramach niniejszego artykułu finansowanie państwowe organizacji pozarządowych jest rozpatrywane jako mechanizm instytucjonalny, który tworzy nowe możliwości rozwoju trzeciego sektora, jednocześnie ograniczając autonomię organizacji pozarządowych do dopuszczalnych przez państwo formatów działalności. Hipotezy pomocnicze zakładają: 1) przesunięcie działalności organizacji pozarządowych od rzecznictwa do modelu usługowego; 2) rozwój izomorfizmu instytucjonalnego wśród beneficjentów finansowania państwowego; 3) korelację między stopniem adaptacji do wymogów państwowych donatorów a dostępem do zasobów; 4) kształtowanie się różnych strategii adaptacyjnych organizacji pozarządowych, od konformizmu do balansowania między różnymi źródłami zasobów.

Podstawą teoretyczną badania jest synteza podejść analizy instytucjonalnej, w tym teorii zależności zasobowej (Pfeffer, Salancik, 2003; Aldrich, 2008; Majer, Rowen, 2011) oraz koncepcji izomorfizmu instytucjonalnego (DiMaggio, Powell, 1983). Teoria zależności zasobowej zakłada, że organizacje zależne od zewnętrznych źródeł finansowania są zmuszone dostosowywać się do wymagań donatorów, co może prowadzić do zmiany ich misji i priorytetów, a ich formy organizacyjne zależą od metod pozyskiwania zasobów. Koncepcja izomorfizmu instytucjonalnego uzupełnia to podejście, wyjaśniając mechanizmy, poprzez które organizacje stają się coraz bardziej podobne do siebie pod wpływem wspólnych ograniczeń instytucjonalnych i presji normatywnej. W odróżnieniu od wcześniejszych badań koncentrujących się głównie na prawnych aspektach regulacji organizacji pozarządowych niniejsza praca przedstawia kompleksową analizę mechanizmów instytucjonalnych wpływu finansowania państwowego na strategię i praktyki organizacji.

Metody badawcze

Badanie opiera się na kompleksowym podejściu łączącym ilościowe i jakościowe metody analizy w celu zbadania wpływu finansowania państwowego na działalność społecznych organizacji pozarządowych w Rosji w okresie 2006–2021. Okres ten został wybrany jako najbardziej reprezentatywny, ponieważ obejmuje kluczowe zmiany legislacyjne, które ukształtowały współczesne środowisko instytucjonalne dla organizacji pozarządowych.

Bazę empiryczną stanowią: 1) analiza statystyczna oficjalnych danych o finansowaniu organizacji pozarządowych ze źródeł budżetowych (Ministerstwo Sprawiedliwości FR, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego FR, Fundusz Grantów Prezydenckich, dane regionalnych organów władzy); 2) 17 półstrukturyzowanych wywiadów eksperckich z przedstawicielami organizacji pozarządowych, organów władzy i niezależnymi ekspertami; 3) badanie ankietowe 94 przedstawicieli różnych typów społecznych organizacji pozarządowych; 4) analiza treści aktów normatywno-prawnych, dokumentacji programów wsparcia, publikacji w mediach. Przewodnik do wywiadów obejmował kwestie percepcji zmian legislacyjnych, transformacji praktyk finansowania, ograniczeń i możliwości instytucjonalnych, a także strategii adaptacyjnych organizacji non profit. Próba została sformowana z zapewnieniem reprezentacji różnych typów organizacji pod względem wielkości, kierunku działalności, geografii i źródeł finansowania. Badanie przeprowadzono od lipca 2023 do kwietnia 2024 roku z przestrzeganiem zasad etycz-

nych pracy naukowej, w tym świadomej zgody uczestników wywiadów eksperckich i badań ankietowych, a także gwarancji poufności przy publikacji wyników.

W celu zapewnienia trafności zastosowano triangulację metodyczną – porównanie danych uzyskanych różnymi metodami. W ramach badania zoperacjonalizowano kluczowe pojęcia. „Ograniczenia instytucjonalne” rozumiane są jako formalne i nieformalne zasady i praktyki zawężające przestrzeń dopuszczalnych działań organizacji pozarządowych. „Możliwości instytucjonalne” interpretowane są jako zasoby i legitymizacja do realizacji celów organizacji, tworzone przez środowisko instytucjonalne. Przez „społeczne organizacje pozarządowe” rozumie się organizacje, których działalność jest ukierunkowana na rozwiązywanie problemów społecznych i pomoc grupom wrażliwym, niezależnie od posiadania formalnego statusu społecznie zorientowanej organizacji pozarządowej. „Finansowanie państwowe” obejmuje wszystkie formy bezpośredniego i pośredniego wsparcia budżetowego dla organizacji pozarządowych. „Strategie adaptacyjne” to trwałe modele zachowań organizacyjnych, ukierunkowane na dostosowanie się do zmieniających się warunków instytucjonalnych przy zachowaniu misji organizacji pozarządowej.

Transformacja ram prawnych funkcjonowania i finansowania organizacji pozarządowych w Rosji

Ewolucja środowiska instytucjonalnego funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji przeszła kilka kluczowych etapów. Kształtowanie współczesnego sektora non profit rozpoczęło się w okresie rozpadu ZSRR, gdy ustawa „O stowarzyszeniach społecznych”¹ (1990) zastąpiła system zezwoleń na tworzenie organizacji systemem rejestracyjnym. Podstawowe ustawy FR „O stowarzyszeniach społecznych”² (1995), „O organizacjach non profit” i „O działalności charytatywnej”³ (1996) określiły podstawowe normy działalności organizacji pozarządowych. W tym okresie stosunkowo swobodna regulacja i dostępność finansowania zagranicznego sprzyjały szybkiemu rozwojowi sektora (Domrin, 2003), który już wtedy w znacznym stopniu podzielił się na kilka grup: propaństwowe organizacje pozarządowe, lokalne organizacje społeczne bez celów politycznych, niezależne organizacje pozarządowe zajmujące się rzecznictwem i otrzymujące międzynarodowe finansowanie od takich donatorów, jak Fundacja Forda, Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji i in. (Cook, Vinogradova, 2006, s. 3–5; Ljubownikow, Crotty, Rodgers, 2013, s. 158–159; Goncharenko, Khadaroo, 2020, s. 110–112; Haddad, Sundstrom, 2023, s. 22–25).

Okres 2006–2012: kształtowanie się podejścia dwuwektorowego

Od połowy pierwszej dekady XXI wieku rozpoczyna się okres polityki dwuwektorowej, kiedy państwo jednocześnie tworzy ograniczenia i możliwości dla organizacji po-

¹ Ustawa ZSRR z dnia 9.10.1990 N 1708-1 (zmieniona 19.05.1995) „O stowarzyszeniach publicznych”.

² Ustawa federalna „O stowarzyszeniach publicznych” z dnia 19.05.1995 r. N 82-FZ.

³ Ustawa federalna „O działalności charytatywnej i wolontariacie” z dnia 11.08.1995 r. N 135-FZ.

zarządowych. Ustawa o organizacjach pozarządowych z 2006 roku⁴ znacząco zastrzymała kontrolę nad społeczeństwem obywatelskim (Bindman, Kulmala, Bogdanova, 2019, s. 212–214; Moser, Skripchenko, 2018, s. 598), co doprowadziło do zmniejszenia finansowania zagranicznego (Siemionow, Biederson, 2017, s. 17–18). Równocześnie zostały stworzone nowe mechanizmy wsparcia państwowego: utworzono Izbę Społeczną FR (2005), uruchomiono program grantów prezydenckich (2006), którego roczny budżet wynosił 1 mld rubli (Benevolenski, Toepler, 2017, s. 66; Laruelle, Howells, 2020, s. 39, Tarasenko, 2015, s. 301).

Ważnym etapem było przyjęcie ustawy federalnej nr 40-FZ⁵, ustanawiającej pojęcie społecznie zorientowanej organizacji pozarządowej (SONKO). Organizacje spełniające kryteria (wsparcie społeczne obywateli, pomoc poszkodowanym, ochrona środowiska itp.) uzyskały dostęp do różnych form wsparcia państwowego (Cook, Iarskaia-Smirnova, Tarasenko, 2020, s. 121–123). Analiza praktyk tworzenia rejestrów SONKO pokazuje, że kluczowym kryterium przypisania do tej kategorii faktycznie stała się lojalność i udział w realizacji polityki społecznej (Skokova, Pape, Krasnopolskaya, 2018, s. 544–545).

Okres 2012–2016: wzmocnienie kontroli i ograniczenie niezależności

Ten okres charakteryzuje się znacznym zastrzeżeniem kontroli nad trzecim sektorem. Przyjęcie ustawy „O agentach zagranicznych”⁶ (2012) znacząco ograniczyło możliwości rosyjskich organizacji pozarządowych w zakresie pozyskiwania zasobów od zagranicznych donatorów. Organizacje zajmujące się „działalnością polityczną” i otrzymujące „finansowanie zagraniczne” musiały rejestrować się w specjalnym rejestrze, co prowadziło do dodatkowych kontroli, kar i strat wizerunkowych (Brenchenmacher, 2017, s. 12–14; Goncharenko, Khadaroo, 2020, s. 116–122).

Ustawa o „niepożądanych organizacjach”⁷ (2015) uzupełniła te ograniczenia, wprowadzając możliwość zakazania w Rosji działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych na podstawie rozmytego pojęcia zagrożenia dla ustroju konstytucyjnego (Žukaitė-Zelenkienė, Fominova, 2022, s. 221). W rezultacie pole polityczno-prawne podzieliło się na dwie części: dla organizacji lojalnych i dla wszystkich pozostałych. Szeroka interpretacja pojęcia działalności politycznej pozwalała organom kontrolnym zaliczać do niej praktycznie każdą aktywność publiczną organizacji pozarządowych (Flikke, 2018, s. 566; Žukaitė-Zelenkienė, Fominova, 2022, s. 214).

⁴ Ustawa federalna „O zmianach niektórych aktów ustawodawczych Federacji Rosyjskiej” z dnia 10.01.2006 N 18-FZ.

⁵ Ustawa federalna nr 40-FZ z dnia 5 kwietnia 2010 r. „O zmianie niektórych aktów ustawodawczych Federacji Rosyjskiej dotyczących wsparcia dla społecznie zorientowanych organizacji non profit”

⁶ Ustawa federalna „O zmianach w niektórych aktach ustawodawczych Federacji Rosyjskiej dotyczących regulacji organizacji non profit pełniących funkcje agenta zagranicznego” z dnia 20.07.2012 r. N 121-FZ

⁷ Ustawa federalna „O zmianie niektórych aktów ustawodawczych Federacji Rosyjskiej” z dnia 23.05.2015 r. N 129-FZ

Okres 2017–2021: rozszerzenie finansowania państwowego

Równolegle z ograniczaniem finansowania zagranicznego organizacji pozarządowych państwo prowadzi politykę zastępowania finansowania zagranicznego i niezależnego państwowymi programami wsparcia. Kluczowym wydarzeniem było utworzenie Funduszu Grantów Prezydenckich (2017) jako jednolitej struktury dystrybuującej środki wśród organizacji pozarządowych. Ogólny wolumen finansowania państwowego wzrósł do 234,2 mld rubli do 2021 roku. Z tego tylko do 68 mld rubli zostało rozdzielonych na zasadzie konkurencji między społeczne organizacje non-profit. Reszta została przekazana konkretnym organizacjom w formie dotacji. Kwota grantów prezydenckich i regionalnych dla organizacji pozarządowych wzrosła do 18,8 mld rubli. Reszta środków została rozdzielona przez ministerstwa resortowe⁸.

Istotną zmianą była redystrybucja finansowania w ramach tematyki projektów grantowych: udział projektów w sferze rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i kontroli społecznej zmniejszył się z 21% w latach 2006–2012 do 7% do 2021 roku, podczas gdy udział projektów dotyczących usług społecznych wzrósł z 30% do ponad 50%. Odzwierciedla to ogólną tendencję do reorientacji organizacji pozarządowych na funkcję usługową w sferze społecznej.

Kolejną istotną zmianą była częściowa prywatyzacja sfery zabezpieczenia społecznego i usług. W 2014 roku wprowadzono pojęcie organizacji pozarządowej – dostawcy usług społecznych, co stworzyło dodatkowe możliwości włączenia organizacji pozarządowych do systemu świadczenia państwowych usług społecznych (Skokova, Pape, Krasnopskaya, 2018, s. 543–544). Jednak ze względu na biurokratyzację, niskie taryfy i wysokie wymagania mechanizm ten nie uzyskał szerokiego rozpowszechnienia wśród organizacji pozarządowych (Grigoryeva, Parfenova, 2021, s. 15).

W ten sposób transformacja środowiska instytucjonalnego organizacji pozarządowych w Rosji ma charakter dwoisty: zwiększeniu wolumenu finansowania i rozwojowi infrastruktury wsparcia towarzyszyło wzmocnienie kontroli państwowej, ograniczenie niezależnego finansowania i kształtowanie selektywnych mechanizmów dystrybucji zasobów. Ta dwoistość określa charakter interakcji organizacji pozarządowych z państwem i społeczeństwem, tworząc specyficzne warunki instytucjonalne dla rozwoju trzeciego sektora.

Instytucjonalna dwoistość finansowania państwowego: ograniczenia i możliwości

Badanie empiryczne pozwala ujawnić dwoistą naturę wpływu finansowania państwowego na rosyjskie organizacje pozarządowe, które jednocześnie tworzy kompleks ograniczeń instytucjonalnych i nowych możliwości dla organizacji. Finansowanie państwowe nakłada na działalność organizacji pozarządowych ograniczenia trzech typów: formalne, nieformalne i przejawiające się poprzez izomorfizm instytucjonalny.

⁸ Dane dotyczące wielkości finansowania organizacji pozarządowych oparte są na raportach Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego FR, Funduszu Grantów Prezydenckich oraz materiałach analitycznych Izby Społecznej FR (2006–2021).

Ograniczenia formalne są utrwalone w aktach normatywnych i procedurach konkursów grantowych. Według danych naszego badania 66% respondentów wskazuje na nadmierną biurokratyzację procedur związanych z otrzymywaniem środków budżetowych:

„Najtrudniejsze jest nie wymyślenie pomysłu na projekt społeczny, ale zebranie i prawidłowe przygotowanie wszystkich niezbędnych dokumentów” (kierownik organizacji pozarządowej, obwód niżnienowogrodzki).

„Na sprawozdawczość często poświęcamy więcej czasu i wysiłku niż na merytoryczną działalność związaną z grantem” (kierownik organizacji pozarządowej, obwód rostowski).

Finansowanie państwowe charakteryzuje się sztywnym ukierunkowaniem celowym. Granty rzadko dopuszczają wydatki na rozwój organizacyjny, badania i działalność rzeczniczą. Większość kierowników organizacji pozarządowych potwierdza, że krótko-terminowy charakter projektów (8–14 miesięcy) utrudnia długoterminowe planowanie i rozwój instytucjonalny organizacji.

Ustawa o „agentach zagranicznych” stworzyła dodatkowe bariery dla organizacji pozarządowych: organizacje z tym statusem są praktycznie pozbawione dostępu do finansowania państwowego (Skokova, Pape, Krasnopolskaya, 2018, s. 553). Analiza wyników konkursów grantów prezydenckich pokazuje, że skuteczność udziału organizacji pozarządowych – agentów zagranicznych jest 4 razy niższa niż przed uzyskaniem tego statusu. To zmusza organizacje do rezygnacji z finansowania zagranicznego nawet przy braku komponentu politycznego w ich działalności.

Oprócz formalnych barier system finansowania państwowego tworzy ograniczenia nieformalne. Wśród rosyjskich organizacji pozarządowych rozpowszechniają się praktyki autocenzury po przyjęciu ustawy o „agentach zagranicznych” (Moser, Skripchenko, 2018, s. 603). Nasze dane potwierdzają ten wniosek: 76% ankietowanych kierowników organizacji pozarządowych otrzymujących finansowanie państwowe przyznaje, że unika krytycznych wypowiedzi publicznych na tematy polityczne. Analiza treści publikacji beneficjentów grantów pokazuje adaptację retoryki do oczekiwań donatorów. Według naszych danych 63% kierowników organizacji pozarządowych formułuje opisy swoich projektów w terminach, które ich zdaniem znajdą poparcie ekspertów konkursów, nawet jeśli nie jest to w pełni zgodne z ich wizją sytuacji.

Na poziomie regionalnym kształtują się nieformalne listy lojalnych organizacji, mających preferencyjny dostęp do finansowania.

„Istnieje niewielka lista »swoich« organizacji, bliskich władzy, które z roku na rok otrzymują dotacje. Innym, »niezależnym« organizacjom bardzo trudno jest uzyskać grant, nawet z dobrymi projektami” (kierownik organizacji pozarządowej, obwód wołogodzki).

Zgodnie z teorią izomorfizmu instytucjonalnego (DiMaggio, Powell, 1983) organizacje działające w tym samym środowisku instytucjonalnym z czasem stają się coraz bardziej podobne do siebie. W kontekście rosyjskich organizacji pozarządowych obserwuje się głównie przymusowy charakter izomorfizmu, gdy organizacje są zmuszone dostosować swoje struktury i praktyki do wymagań państwowych donatorów.

Jednocześnie z profesjonalizacją grantwritingu (pojawienie się specjalistów zajmujących się przygotowaniem wniosków na konkursy grantowe) następuje standaryzacja

działalności projektowej. Większość respondentów zgadza się, że „łatwiej jest uzyskać finansowanie na projekt podobny do już wspieranych inicjatyw niż na innowacyjny pomysł”. Analiza wniosków zwycięzców konkursów grantowych potwierdza wysoki stopień podobieństwa w sformułowaniach celów i zadań w ramach jednego kierunku. Przy realizacji projektów społecznych organizacje pozarządowe coraz częściej koncentrują się na formalnych wskaźnikach ilościowych, a nie na ocenie rzeczywistego oddziaływania społecznego. Rosyjskie organizacje pozarządowe są zmuszone balansować między legitymizacją w oczach państwa a wiernością swojej misji (Moser, Skripchenko, 2018, s. 611).

Możliwości instytucjonalne

Mimo opisanych ograniczeń rozwój finansowania państwowego tworzy znaczące możliwości dla organizacji pozarządowych w Rosji. Wzrost wolumenu finansowania pozwala organizacjom inwestować w rozwój zasobów ludzkich i bazy materialno-technicznej. Około 60% środków z grantów jest kierowanych na wynagrodzenia specjalistów, co sprzyja formowaniu profesjonalnych zespołów.

Analiza danych statystycznych (rejestr SONKO i raporty Funduszu Grantów Prezydenckich) pokazują, że w okresie od 2017 do 2021 r. w konkursach grantowych brało udział około 30% wszystkich społecznych organizacji pozarządowych. Co czwarta z nich otrzymała finansowanie na realizację swoich projektów. Wśród organizacji pozarządowych zaczęła się formować grupa profesjonalnych beneficjentów grantów – 24% organizacji otrzymywało wsparcie więcej niż jeden raz, około 13% – trzy i więcej razy. Przy tym 10% najbardziej skutecznych organizacji otrzymuje większość całkowitego wolumenu finansowania, choć obserwuje się tendencję do zmniejszania tej koncentracji. Analiza potwierdza wnioski o pozytywnej korelacji między finansowaniem państwowym a rozszerzeniem działalności organizacji pozarządowych: 43% organizacji, które otrzymały wsparcie więcej niż jeden raz, zwiększyło zasięg beneficjentów.

Jednocześnie pojawiła się tendencja do rejestrowania nowych organizacji pozarządowych, tworzonych specjalnie do udziału w konkursach grantowych, co potwierdzają dane z wywiadów z ekspertami.

Finansowanie państwowe sprzyja stabilności organizacji pozarządowych w okresach kryzysów. Podczas pandemii COVID-19 państwo zwiększyło wolumen wsparcia dla trzeciego sektora (Gimazova, 2021, s. 142–145), a 62% kierowników zaznaczyło, że właśnie to pozwoliło ich organizacjom zachować stabilność.

Możliwość stania się wykonawcą zamówienia państwowego na świadczenie usług społecznych dla ludności stworzyła nowe możliwości integracji organizacji pozarządowych z systemem świadczeń społecznych (Toepler i in., 2020). Do 2021 roku ponad 1300 organizacji zostało włączonych do rejestrów dostawców usług społecznych i otrzymywało rekompensatę z budżetu. Otrzymywanie finansowania państwowego sprzyja rozszerzeniu relacji partnerskich między organizacjami pozarządowymi a instytucjami państwowymi i innymi organizacjami pozarządowymi. Formują się nowe nisze dla działalności organizacji non profit, szczególnie w sferach wolontariatu, edukacji inkluzywnej i przedsiębiorczości społecznej.

W ten sposób instytucjonalny wpływ finansowania państwowego na rosyjskie organizacje pozarządowe ma charakter dwoisty: z jednej strony ogranicza autonomię i kształtuje zależność organizacji, z drugiej – tworzy zasoby i możliwości dla ich rozwoju i wpływu w ramach dopuszczalnych przez państwo formatów działalności.

Strategie adaptacyjne organizacji pozarządowych w warunkach dwoistego wpływu finansowania państwowego

Dwoistość finansowania państwowego, łączącego elementy wsparcia i kontroli (Salamon, Benevolenski, Jakobson, 2015), wymaga od rosyjskich organizacji pozarządowych opracowania strategii adaptacyjnych w celu optymalizacji możliwości i minimalizacji ryzyka. Na podstawie analizy danych empirycznych można wyróżnić trzy główne typy takich strategii, różniących się stopniem przyjęcia priorytetów państwowych i zachowania autonomii organizacyjnej.

Pierwszy typ strategii charakteryzuje się maksymalnym przyjęciem formalnych i nieformalnych zasad ustanowionych przez system państwowy. Organizacje realizujące tę strategię dostosowują strukturę, kierunki działalności i procesy wewnętrzne zgodnie z priorytetami państwowych donatorów. Według wyników badania ankietowego około 70% ankietowanych organizacji pozarządowych w mniejszym lub większym stopniu stosuje to podejście. Strategie konformistyczne charakteryzują się aktywnym udziałem w konkursach grantowych, adaptacją tematyki projektów do priorytetów państwowych, ostrożną retoryką publiczną. Takie podejście częściej wybierają wyspecjalizowane organizacje zajmujące się konkretnymi problemami społecznymi (pomoc osobom z niepełnosprawnościami, niepełnym rodzinom, sierotom) oraz stosunkowo młode organizacje pozarządowe, pierwotnie zorientowane na wsparcie państwa.

Bardziej złożone podejście jest ukierunkowane na zachowanie względnej autonomii przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwości finansowania państwowego. Takiej strategii trzymają się organizacje zdolne do dywersyfikacji źródeł wsparcia i kierunków działalności.

„Na granty składamy projekty na tematy, które mają duże szanse na zwycięstwo – na przykład wsparcie społeczne dla niepełnosprawnych. A na taką działalność jak ochrona praw pozyskujemy darowizny” (kierownik organizacji pozarządowej, obwód niżnienowogrodzki).

Strategie balansujące są dostępne głównie dla doświadczonych organizacji z trwałymi powiązaniem w społeczności lokalnej i strukturach biznesowych, a także dla tych, które skutecznie łączą usługi płatne i działalność charytatywną.

Niewielka część rosyjskich organizacji pozarządowych stosuje strategię minimalizacji interakcji z systemem finansowania państwowego. Najczęściej dzieje się to pod przymusem albo z powodu (ryzyka) uzyskania statusu agenta zagranicznego, albo z powodu niedostatecznych zasobów do skutecznej działalności grantowej. W warunkach ograniczenia niezależnych źródeł finansowania takie podejście jest opłacalne dla małych organizacji i inicjatyw oddolnych, a także organizacji pozarządowych rozwijających przedsiębiorczość społeczną i usługi płatne.

Analiza danych pozwoliła zidentyfikować kilka kluczowych czynników wpływających na wybór strategii adaptacyjnej:

1. Sfera działalności. Organizacje działające w priorytetowych dla państwa obszarach (wsparcie rodziny, wychowanie patriotyczne, usługi socjalne) częściej wybierają strategię konformistyczną. Organizacje ochrony praw, ekologiczne i pozarządowe zajmujące się kontrolą społeczną są zmuszone zachować niezależność, choć ich możliwości maleją z powodu wzmocnienia kontroli państwowej (Daucé, 2014, s. 239–254; Tulaeva, Tysiachniouk, Henry, 2017, s. 29–35).
2. Wiek i kapitał społeczny organizacji. Trwałe powiązania i reputacja pomagają dywersyfikować źródła zasobów, co umożliwia stosowanie strategii balansujących. Wśród młodych organizacji, utworzonych po 2015 roku, znaczny udział stanowią propaństwowe organizacje pozarządowe zorientowane na granty.
3. Kompetencje zawodowe zespołu w zakresie fundraisingu i zarządzania projektami stają się kluczowym czynnikiem przetrwania w złożonym środowisku instytucjonalnym (Bederson, Semenov, 2020, s. 112).
4. Osobiste przekonania kierowników również odgrywają istotną rolę w wyborze strategii adaptacyjnej, co potwierdzają wyniki wywiadów.

Wyniki badania pokazują, że rosyjskie organizacje pozarządowe nie są biernymi odbiorcami wpływów instytucjonalnych, ale aktywnie opracowują strategię adaptacji maksymalizując możliwości i minimalizując ograniczenia. Różnorodność tych strategii świadczy o zachowaniu pewnego stopnia samodzielności trzeciego sektora i rozwoju nowych form interakcji między państwem a społeczeństwem. Jednocześnie rosnący udział strategii konformistycznych odzwierciedla tendencję do integracji organizacji pozarządowych z państwowym systemem polityki społecznej i kształtowania modelu społeczeństwa obywatelskiego zorientowanego na usługi z ograniczoną autonomią (Toepfer, Zimmer, Fröhlich, Cbuch, 2020, s. 653).

Zrozumienie strategii adaptacyjnych i czynników wpływających na ich wybór ma znaczenie zarówno dla teoretycznego zrozumienia transformacji społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, jak i dla doskonalenia mechanizmów wspierania sektora non profit, zachowujących jego różnorodność i potencjał innowacyjny.

Konkluzje

Przeprowadzone badanie ograniczeń instytucjonalnych i możliwości finansowania państwowego organizacji pozarządowych w Rosji demonstruje złożoną dialektykę interakcji państwa i sektora non profit w warunkach hybrydowego reżimu politycznego. Analiza empiryczna pozwoliła ujawnić dwoistą naturę wsparcia państwowego jako źródła jednocześnie ograniczeń i możliwości dla społecznych organizacji pozarządowych. Wyniki badania wnoszą wkład w rozwój teorii zależności zasobowej w odniesieniu do sektora non profit. Klasyczny model (Pfeffer, Salancik, 2003) zakłada, że organizacje dążą do dostosowania się do wymagań donatorów. Jednak nasze badanie pokazuje bardziej złożony obraz: rosyjskie organizacje pozarządowe nie tylko biernie się adaptują, ale wykorzystują różnorodne strategie dostosowania się do zmian środowiska instytucjonalnego, starając się przy tym zachować określony poziom niezależności.

Obok przymusowego izomorfizmu (DiMaggio, Powell, 1983), w kontekście rosyjskim obserwuje się fenomen „izomorfizmu strategicznego” – świadome przyjmowanie przez organizacje określonych form i praktyk w przestrzeni publicznej przy zachowaniu innych zasad i celów działalności w środowisku wewnętrznym. Zidentyfikowana dwoistość wpływu instytucjonalnego pozwala organizacjom zachować pewną autonomię w warunkach ograniczeń strukturalnych poprzez strategiczne manewrowanie. Badanie pogłębia również rozumienie modelu „zarządzanego społeczeństwa obywatelskiego” (Evans, 2008, s. 904–909; Robertson, 2009, s. 531–532; Flikke, 2018, s. 567) pokazując, że funkcjonuje on nie tylko poprzez mechanizmy represyjne, ale również poprzez system bodźców kierujących działalność organizacji pozarządowych w pożądanym przez państwo kierunku. Kluczowymi elementami tego systemu stały się: ustawodawstwo o społecznie zorientowanych organizacjach pozarządowych, ustawa o „agentach zagranicznych” i rozszerzenie mechanizmów dystrybucji zasobów.

Uzyskane wyniki mogą mieć znaczenie dla zrozumienia ewolucji relacji państwo–społeczeństwo w reżimach hybrydowych. Po pierwsze, identyfikują nowe mechanizmy kontroli politycznej bez stosowania bezpośrednich narzędzi autorytarnych, ilustrując jak państwo może wykorzystywać instrumenty finansowe do zarządzania przestrzenią społeczną bez uciekania się do jawnej represji. Zastosowane przez rosyjskie władze mechanizmy selektywnego finansowania i biurokratycznej kontroli stanowią przykład „miękkiej” regulacji przestrzeni obywatelskiej, która może być naśladowana przez inne reżimy hybrydowe.

Po drugie, wyniki badania pokazują transformację samej natury instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Przesunięcie działalności organizacji pozarządowych od funkcji rzeczniczych i kontrolnych w kierunku dostarczania usług społecznych zmienia nie tylko charakter trzeciego sektora, ale również redefiniuje rolę obywateli z aktywnych podmiotów zmiany społecznej na beneficjentów państwowej polityki społecznej realizowanej za pośrednictwem NGO. Ta fundamentalna zmiana roli organizacji pozarządowych ma istotne implikacje dla teorii demokracji i partycypacji obywatelskiej.

Po trzecie, wyróżnione w badaniu strategie adaptacyjne organizacji pozarządowych mogą służyć jako analityczny model do badania podobnych procesów w innych kontekstach politycznych. Zjawisko strategicznego izomorfizmu pozwala lepiej zrozumieć, jak organizacje społeczne zachowują się w warunkach ograniczonej swobody działania, co ma znaczenie zarówno dla badaczy, jak i praktyków zajmujących się wzmacnianiem społeczeństwa obywatelskiego.

Z punktu widzenia administracji publicznej, badanie dostarcza istotnych wniosków dotyczących skuteczności różnych modeli dystrybucji środków publicznych. Ustanowienie centralnego systemu finansowania (Fundusz Grantów Prezydenckich) umożliwiło bardziej skuteczną koordynację polityki wobec trzeciego sektora, jednocześnie wzmacniając kontrolę państwa. Analiza ta może być przydatna dla konstruowania bardziej zrównoważonych systemów finansowania publicznego, które wspierałyby autonomię organizacji pozarządowych, zamiast ją ograniczać.

Należy zauważyć, że niniejsze badanie ma wiele ograniczeń, które należy uwzględnić przy interpretacji wyników. Po pierwsze, wielkość i charakter próby nie pozwalają na dokonywanie ścisłych uogólnień statystycznych na cały sektor non profit Rosji. Po drugie, badanie jest ograniczone ramami czasowymi 2006–2021 roku. Wydarzenia po lutym 2022 roku przyniosły dodatkowe zmiany w środowisku instytucjonalnym funk-

cjonowania organizacji pozarządowych w Rosji. Wśród kluczowych tendencji tego okresu można wyróżnić: znaczące zaostrzenie ustawodawstwa o „agentach zagranicznych”; zmniejszenie liczby międzynarodowych donatorów; reorientację systemu finansowania państwowego na projekty o charakterze patriotycznym i wsparcia społecznego; oraz przyspieszenie procesów zastępowania niezależnych organizacji pozarządowych strukturami państwowo-społecznymi. Zmiany te prawdopodobnie wzmacniają zidentyfikowane w badaniu tendencje do konformizmu i izomorfizmu wśród rosyjskich organizacji pozarządowych, jednak wymagają dodatkowej analizy.

Perspektywicznymi kierunkami przyszłych badań wydają się: badanie podłużne transformacji organizacji pozarządowych pod wpływem długotrwałego otrzymywania finansowania państwowego, analiza porównawcza strategii adaptacyjnych w różnych regionach Rosji, badanie konsekwencji przesunięcia sektora non profit w kierunku modelu usługowego, analiza porównawcza mechanizmów finansowania państwowego organizacji pozarządowych w krajach z różnymi reżimami politycznymi.

Przeprowadzone badanie pokazuje, że mimo zachowania oznak samodzielności najbardziej długoterminową tendencją jest transformacja organizacji pozarządowych z niezależnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w zintegrowanych partnerów państwa w realizacji polityki społecznej. Doświadczenie rosyjskie pokazuje, jak państwo może wykorzystywać instrumenty finansowe nie tylko do wspierania, ale i do zarządzania trzecim sektorem, a organizacje non profit mogą opracowywać złożone strategie adaptacji, pozwalające im kontynuować działalność w zmieniających się warunkach instytucjonalnych.

Bibliografia

- Aldrich H. (2008), *Organizations and Environments*, Stanford University Press, Redwood City.
- Bederson V., Semenov A. (2020), *The Political Foundations of State Support for the Nonprofit Sector: An Analysis of the Distribution of Presidential Grants in Russia*, „Mir Rossii”, vol. 29, nr 3.
- Benevolenski V. B., Toepler S. (2017), *Modernising social service delivery in Russia: evolving government support for non-profit organisations*, „Development in Practice”, vol. 27, nr 1.
- Bindman E., Kulmala M., Bogdanova E. (2019), *NGOs and the policy-making process in Russia: The case of child welfare reform*, „Governance”, vol. 2, nr 2.
- Brechenmacher S. (2017), *Civil Society under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Cook L. J., Vinogradova E. (2006), *NGOs, Civil Society, and Social Policy in Russia's Regions*, The National Council for Eurasian and East European Research, Washington, D.C.
- Cook L. J., Iarskaia-Smirnova E., Tarasenko A. (2020), *Outsourcing social services to NGOs in Russia: federal policy and regional responses*, „Post-Soviet Affairs”, vol. 37, nr 2.
- Daucé F. (2014), *The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression?*, „Journal of Civil Society”, vol. 10, nr 3.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review”, vol. 48, nr 2.
- Domrin A. N. (2003), *Ten years later: Society, “civil society,” and the russian state*, „The Russian Review”, vol. 62, nr 3.
- Evans A. B. (2008), *Putin's Legacy and Russia's Identity*, „Europe-Asia Studies”, vol. 60, nr 6.
- Flikke G. (2018), *Conflicting opportunities or patronal politics? Restrictive NGO legislation in Russia 2012–2015*, „Euro-Asia Studies”, vol. 70, nr 4.

- Gimazova Y. (2021), *Russian NGOs in pandemic conditions: crisis of state support measures and ways of survival methods*, "Discourse-Pi", vol. 18, nr 4.
- Goncharenko G., Khadaroo I. (2020), *Disciplining human rights organisations through an accounting regulation: A case of the 'foreign agents' law in Russia*, "Critical Perspectives on Accounting", vol. 72, nr 4.
- Grigoryeva I., Parfenova O. (2021), *Socially-oriented NPOs and Social Enterprises as Drivers of Denationalization in Social Services: Barriers and Opportunities*, "The Journal of Social Policy Studies", vol. 19, nr 1.
- Haddad H. N., Sundstrom L. M. (2023), *Foreign agents or agents of justice? Private foundations, backlash against non-governmental organizations, and international human rights litigation*, "Law and Society Review", vol. 57, nr 1.
- Kulmala M. (2016), *Post-Soviet "Political"?: "Social" and "Political" in the Work of Russian Socially Oriented CSOs*, "Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization", vol. 24, nr 2.
- Laruelle M., Howells L. (2020), *Ideological or pragmatic? A data-driven analysis of the Russian presidential Grant Fund*, "Russian Politics", vol. 5, nr 1.
- Meyer J. W., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, "American Journal of Sociology", vol. 83, nr 2.
- Moser E., Skripchenko A. (2018), *Russian NGOs and their struggle for legitimacy in the face of the 'foreign agents' law: Surviving in small ecologies*, "Europe-Asia Studies", vol. 70, nr 4.
- Pfeffer J. Salancik G. R. (2003), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford Business Books.
- Robertson G. B. (2009), *Managing Society: Protest, Civil Society, and Regime in Putin's Russia*, "Slavic Review", vol. 68, nr 3.
- Salamon L. M., Benevolenski V. B., Jakobson L. I. (2015), *Penetrating the dual realities of government-nonprofit relations in Russia*, "Voluntas", vol. 26, nr 6.
- Semenov A., Bederson V. (2017), *Organizational Reactions of Russian NGOs to 2012 Legislative Changes*, "Journal of Economic Sociology", vol. 18, nr 2.
- Skokova Y., Pape U., Krasnopolskaya I. (2018), *The Non-profit Sector in Today's Russia: Between Confrontation and Co-optation*, "Europe-Asia Studies", vol. 70, nr 4.
- Tarasenko A. (2015), *Russian Welfare Reform and Social NGOs: Strategies for Claim-making and Service Provision in the Case of Saint Petersburg*, "East European Politics", vol. 31, nr 3.
- Toepler S., Zimmer A., Fröhlich C., Obuch K. (2020), *The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes*, "Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", vol. 31, nr 4.
- Tulaeva S., Tysiachniouk M., Henry L. (2017), *Strategies of environmental NGOs in the context of the law on foreign agents: Games with formality*, "Laboratorium. Russian Review of Social Research", vol. 9, nr 3.
- Žukaitė-Zelenkienė G., Fominova S. (2022), *Governmentally imposed barriers to the activities of non-governmental organizations: The case of Russia*, "Public Policy and Administration", vol. 21, nr 3.

The Dual Nature of State Funding in the Third Sector: Institutional Limitations and Opportunities for Social Non-Governmental Organizations in Russia (2006–2021)

Summary

The article presents a study of the dual nature of state funding for non-governmental organizations in Russia during the period 2006–2021. Based on statistical data analysis, expert interviews, and sur-

veys conducted among NGO managers, it demonstrates how state funding simultaneously generates formal and informal institutional constraints, leading to organizational isomorphism and limited autonomy. On the other hand, it creates new opportunities for NGO development within state-approved formats of activity. In response to this duality, NGOs develop various adaptive strategies: from conformism to balancing between different resource sources.

The research findings confirm the hypothesis about the transformation of Russian NGOs from independent civil society actors into integrated partners of the state in implementing social policy. The study contributes to the development of resource dependence theory and the concept of “managed civil society” in the context of hybrid political regimes.

Key words: NGO, state funding of NGO, institutional constraints, civil society

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Aleksandr Kuklin

Data curation (Zestawienie danych): Aleksandr Kuklin

Formal analysis (Analiza formalna): Aleksandr Kuklin

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Aleksandr Kuklin

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Aleksandr Kuklin

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(**Sprzeczne interesy:** Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

