

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Krzysztof G. Kron

Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

e-mail: krzysztof@kron.net.pl

KONTROWERSJE ZWIĄZANE Z PROWADZENIEM DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ ORGANIZACJE POŻYTKU PUBLICZNEGO (OPP)

CONTROVERSIAL ISSUES WITH BUSINESS OPERATIONS OF PUBLIC BENEFIT ORGANIZATIONS (PBOS) IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.405.14

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest zdefiniowanie działalności gospodarczej Organizacji Pożytku Publicznego (OPP) na tle uwarunkowań prawnych obowiązujących obecnie w Polsce, w tym szczególnie zmian z 2010 roku, które wprowadza ostatnia nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zagadnienie to wydaje się interesujące w kontekście specyficznego zjawiska zawłaszczenia strumienia filantropii przez grupę dużych, majątnych i medialnie sprawnych OPP, kosztem tych małych, często pozbawionych możliwości przebicia się. Ponadto autor wskazuje na zasadność podejmowania działalności gospodarczej przez OPP, jak i opisuje związane z tym problemy, kontrowersje oraz zagrożenia. Głównym celem artykułu jest natomiast wykazanie, że działalność gospodarcza może dawać możliwości uzyskania przez OPP – szczególnie w ich początkowej fazie działalności – większej niezależności od administracji publicznej, środków publicznych oraz szeroko rozumianej filantropii czy też dobroczynności.

Słowa kluczowe: organizacja pozarządowa, OPP, trzeci sektor, ekonomia trzeciego sektora.

Summary: The present article attempts at defining the economic activities of public benefit organisations (PBOs) against the current Polish legal regulations, including notably the changes introduced by the latest amendment to the law on public benefit activities and volunteer work. The author considers the issue to be interesting as the charity stream is being taken over by a group of large PBOs possessing distinct media images, which financial situation is very good. The article defines economic activities by non-profit organisations in relation to their paid and unpaid statutory activities, as well as the current regulations and practice so far. The main aim of the article is to demonstrate that economic activities by PBOs can give them more independence from the public administration, public funds and charity in its broad sense – especially at their initial stages of activity.

Keywords: public benefit organisations (PBO), third sector, third sector economy.

1. Wstęp

Organizacje Pożytku Publicznego uznawane są za swoisty establishment wśród organizacji reprezentujących trzeci sektor w Polsce, a zatem podmiotów prowadzących działalność społecznie użyteczną (non profit) na rzecz ogółu społeczności. Organizacje te od wielu lat stanowią nieodzowny element struktury gospodarczej i w odpowiedzi na określone potrzeby społeczne realizują zadania, których nie mogą podejmować się typowe dla gospodarki rynkowej podmioty działające dla zysku, podmioty finansów publicznych, partie polityczne czy też inne, należące do formalnej struktury społecznej.

Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez prof. Urszulę Grzełońską wyróżnić można trzy różne rodzaje organizacji: produkcyjne, dystrybucyjne i reprezentacyjne, który to podział z reguły wprost przekłada się na zadania danej organizacji, a zatem wyznacza odpowiednio trzy role, w jakich często występuje w gospodarce i społeczeństwie jedna i ta sama organizacja¹. I tak, organizacje, których rola polega na produkowaniu, uzupełniają w tym zakresie działalności organizacje zaliczane do sektora pierwszego, czyli publicznego, a także sektora drugiego – organizacji działających dla zysku. Z kolei organizacje, których osią działania jest dystrybuowanie czy też redystrybuowanie aktywów, dokonują transferów od członków społeczeństwa na rzecz osób potrzebujących, wykonują zadania komplementarne w stosunku do zadań podmiotów wchodzących w skład struktury państwa, natomiast organizacje reprezentacyjne są tworzone w celu wyrażania i upowszechniania reprezentowanych przez nich wartości i poglądów.

W praktyce dana organizacja wykonuje wszystkie te trzy zadania, a zyskując status Organizacji Pożytku Publicznego, otrzymuje liczne związane z tym uprawnienia, w tym stanowiące przedmiot żywych dyskusji prawo do 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego OPP mogą, oprócz nieodpłatnej działalności, prowadzić działalność odpłatną pożytku publicznego, która pod pewnymi warunkami może stać się działalnością gospodarczą, w efekcie której dochodzi do osiągnięcia większych przychodów z działalności niż koszty poniesione w związku z tymi działaniami. Obserwowane w kilku ostatnich latach tendencje ekonomiczne w sektorze organizacji pozarządowych (*non-government organization* – NGO) wskazują przy tym na wiele kontrowersyjnych zjawisk, towarzyszących prowadzeniu przez OPP działalności gospodarczej. Zjawiska te skupiają się wokół kluczowych zagadnień, takich jak określenie ram owej działalności, zarządzanie finansami czy wielkość przychodów z tytułu działalności gospodarczej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie owych problematycznych zjawisk i zestawienie ich z danymi pochodzącymi z analiz ekonomicznych dotyczących sektora NGO, a także wpisanie ich w kontekst toczących

¹ U. Grzełońska, *Rola sektora non profit w polskiej gospodarce*, Studia Ekonomiczne 2011, nr 4 (LXXI), s. 326.

się obecnie sporów o kształt obowiązujących rozwiązań formalno-prawnych. Problemem szczególnie zasługującym na uwagę jest dokonująca się obecnie ekonomiczna organizacja organizacji pozarządowych w Polsce.

2. Definicja i działalność OPP

W dniu 1 stycznia 2004 roku weszła w życie uchwalona 24 kwietnia 2003 roku Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Akt ten stał się fundamentem położonym pod rozwój instytucjonalnej współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem i ustanowił konieczne ramy prawne dla działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe.

Zgodnie z definicją zawartą w ust. 2 art. 3 wymienionej Ustawy organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw. Najczęściej działają one jako fundacje i stowarzyszenia, przy czym zakres i formy ich działania są bardzo różne.

Ustawa ta wprowadza ponadto termin „Organizacja Pożytku Publicznego” (OPP), mając na uwadze organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego, której istotnym składnikiem jest jej społeczna użyteczność, wyrażająca się poprzez realizację celów niezarobkowych. Podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, spełniające określone tą Ustawą wymagania, mogą następnie uzyskać status Organizacji Pożytku Publicznego (OPP).

Ze statusem OPP związane są szczególne uprawnienia, w tym prawo do 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, ale i wiele obowiązków, w tym zwłaszcza obowiązek sporządzenia i ogłoszenia rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz złożenia sprawozdania finansowego. Ponadto każda OPP musi zamieścić ww. sprawozdania, po ich zatwierdzeniu, na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (tu: Minister Pracy i Polityki Społecznej). Zgodnie z art. 28 ustawy OPP podlegają też specjalnemu nadzorowi właściwego ministra ds. zabezpieczenia społecznego.

Z punktu widzenia interesów społecznych najważniejszą kwestią jest jednak to, że każda organizacja, która ubiega się o status OPP, musi prowadzić działania mieszczące się przynajmniej w jednej z kilku sfer – obszarów pożytku publicznego opisanych w ustawie. Zgodnie z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy wyłączną działalnością statutową podmiotów ubiegających się o uzyskanie statusu OPP musi być bowiem działalność dotycząca realizacji określonych w art. 4 ustawy sfery zadań publicznych, na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów.

W zamian dana organizacja może korzystać z szerokiego katalogu przywilejów, co podkreśla jej szczególną misję oraz pełnienie przez nią wyjątkowo ważnych celów publicznych i społecznych. Należą tu:

- użytkowanie nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na preferencyjnych warunkach,
- prawo do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych,
- zwolnienie od: podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, opłat od czynności cywilnoprawnych (np. umów), opłat skarbowych i sądowych w odniesieniu do prowadzonej działalności pożytku publicznego,
- możliwość nieodpłatnego informowania o prowadzonej działalności poprzez jednostki publicznej radiofonii i telewizji,
- korzystanie z pracy osób skierowanych do odbycia pracy zastępczej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na potencjalne różnice między organizacją mającą status OPP i organizacją prowadzącą działalność pożytku publicznego. Można to sprowadzić do następującej reguły: nie każda organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego, ma status OPP, ale każda organizacja, która ma status OPP, prowadzi działalność pożytku publicznego.

Na koniec 2014 roku 8695 organizacje pozarządowych w Polsce posiadało status OPP.

3. Rodzaje działalności prowadzonej przez OPP

Zgodnie z Ustawą OPP mogą prowadzić: nieodpłatną działalność statutową, odpłatną działalność statutową i działalność gospodarczą. Nieodpłatna działalność pożytku publicznego to działalność prowadzona w sferze zadań publicznych, za które OPP nie pobierają wynagrodzenia, natomiast odpłatna działalność pożytku publicznego to działalność prowadzona w sferze zadań publicznych, za które OPP pobierają wynagrodzenie. Polega ona na sprzedaży towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Do stycznia 2010 roku, czyli do chwili wprowadzenia zasadniczych zmian w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wiele zapisów dotyczących nieodpłatnej działalności statutowej, odpłatnej działalności statutowej oraz działalności gospodarczej wzbudzało kontrowersje. Należał tu m.in. zapis o dochodzie, kosztach bezpośrednich, sposobach określania limitu wynagrodzeń działań nieodpłatnych czy sposobach wykorzystania środków z 1%.

Niejasności wynikające z przepisów prawnych utrudniały wskazanie zakresu i możliwości podejmowanych przez OPP działań w różnych obszarach pożytku publicznego. W kontekście podjętej przeze mnie problematyki kluczowe zmiany w Ustawie wprowadzono w 2010 roku.

Wówczas, na mocy art. 10. Ustawy, ustawodawca jednoznacznie zdefiniował prowadzenie przez organizacje pozarządowe: nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodar-

czej. Nałożył też na organizacje wymóg rachunkowego wyodrębnienia tych form działalności w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności w rachunku zysków i strat. Z reguły polega to na opracowaniu nowych kont lub subkont w księgach rachunkowych, tak by pokazać wydzielone koszty i przychody oraz wynik odnoszący się do każdego rodzaju działalności z osobna.

Ustawodawca zastrzegł też, że zakres tych działalności musi być określony w statucie lub innym akcie wewnętrznym (który zgodnie ze statutem zatwierdza plan działania organizacji). Co do zasady, działalność OPP musi być ściśle określona w statucie, w szczególności w jego zapisach mówiących o celach oraz sposobach ich realizacji. Wynika z tego, że organizacje mające status OPP powinny zakres działalności odpłatnej pożytku publicznego oraz ewentualnej działalności gospodarczej opisać w statucie. Ważne jest przy tym, iż zakresy działań odpłatnych statutowych i gospodarczych nie mogą się pokrywać. W przypadku fundacji w statucie powinna znaleźć się dodatkowo informacja o tym, jaki majątek zostanie przeznaczony na działalność gospodarczą². Co ważne, zgodnie ze znowelizowaną w 2010 roku Ustawą przychód organizacji z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego, a zatem odpłatna działalność statutowa nie może przynosić dochodu. Pojęcie *dochodu* zostało tu zastąpione pojęciem *przychodu*³. W praktyce w przypadku działalności odpłatnej statutowej nie jest zatem możliwe osiągnięcie przez OPP większych przychodów niż równowartość poniesionych kosztów. Co istotne jednak, w obręb kosztów działań odpłatnych statutowych włączone zostały też inne koszty, a nie tylko koszty bezpośrednie, tak jak było przed 2010 rokiem. Należą tu obecnie wszystkie koszty związane z działaniami odpłatnymi, w tym także koszty administracyjne.

4. Działalność gospodarcza OPP

Najogólniej mówiąc, działalność gospodarczą⁴ należy uznać za ważny rodzaj dodatkowej aktywności w ramach pozyskiwania środków na finansowanie statutowej działalności organizacji pozarządowych. W przypadku tego typu organizacji działalnością gospodarczą może stać się każdy rodzaj działalności, który jest podejmowany przez NGO, a który wykracza poza sferę zadań publicznych wskazanych w art. 4 Ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Fakt, że OPP są z definicji podmiotami nienastawionymi na zysk, nie zwalnia członków zarządu od podejmowania wszelkich możliwych działań, które zapewnią ich organizacjom środki na realizację celów statutowych.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2010, nr 234, poz. 1536, ze zm.

³ Tamże; zob. art. 21.

⁴ Wymienić można trzy najbardziej istotne cechy działalności gospodarczej: zarobkowość, formalne zorganizowanie oraz ciągłość.

Działalność odpłatna OPP (statutowa) staje się działalnością gospodarczą, gdy nastąpi osiągnięcie większych przychodów (wynagrodzenia) z działalności odpłatnej pożytku publicznego niż poniesione koszty związane z tymi działaniami odpłatnymi lub gdy przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni⁵ (w styczniu 2015 roku wyniosło 3942,35 zł).

OPP, która spełniła jeden z powyższych warunków, powinna zarejestrować dany rodzaj działalności gospodarczej w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jeśli tego nie zrobi, to bez dalszych sankcji może złożyć wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców, w ciągu 30 dni od dnia wezwania przez organ administracji publicznej. Konsekwencje niedopełnienia tego obowiązku, a wynikające z ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, możliwe są wtedy, gdy organizacja nie wykaże organowi kontroli, że złożyła wniosek rejestrowy. Wówczas organ administracji publicznej informuje sąd rejestrowy właściwy dla tej organizacji o prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej.

Podkreślić należy tu bardzo istotny fakt, że działalność gospodarcza może być prowadzona przez OPP wyłącznie jako dodatkowa w stosunku do działalności pożytku publicznego, a cały dochód (czyli nadwyżka przychodów nad kosztami) przeznaczony musi być na działalność pożytku publicznego.

Problemem może być określenie ram owej dodatkowej działalności gospodarczej. Jak dotąd stosowano zasadę, że przychody uzyskane z tego tytułu stanowią mniejszą część całości przychodów uzyskanych przez OPP. Kluczowe jest stwierdzenie, że cel zarobkowy nie może górować nad celami statutowymi, a prowadzenie działalności gospodarczej powinno służyć realizowaniu zadań statutowych.

5. Przychody OPP z 1%

Zgodnie z Ustawą środki finansowe pozyskiwane przez OPP z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego⁶.

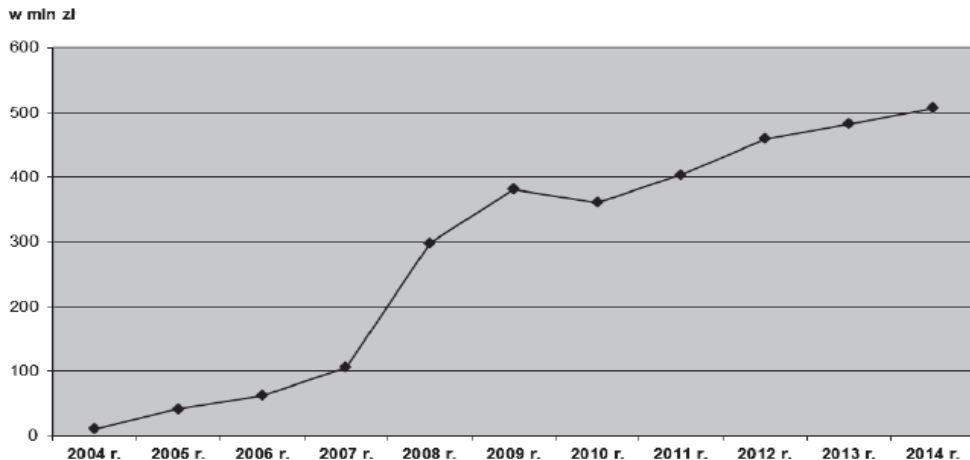
Prawo do 1% podatku dochodowego od osób fizycznych okazuje się bardzo ważne dla funkcjonowania trzeciego sektora. Pokazują to wyniki z raportu badawczego przygotowanego dla Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS: „To właśnie możliwość uzyskania wpływów z 1% podatku była główną motywacją do starania się przez organizacje pozarządowe o status OPP. Odpis podatkowy okazuje się nie tylko zasadniczą motywacją do zmiany statusu organizacji (przyjęcia OPP), ale też

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003....

⁶ Tamże.

widać z badania, że organizacje nie zakładały innej możliwości wykorzystania zapisów ustawy. Ostatecznie ubieganie się o status OPP był pragmatyczny, instrumentalny: »chcieliśmy pozyskać trochę pieniędzy«⁷⁷.

Poza instrumentalnym traktowaniem mechanizmu 1% kolejnym problemem jest często fasadowy charakter różnego rodzaju sprawozdań, umieszczanych na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (należą tu sporządzenia i ogłoszenia rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz sprawozdania finansowego), które powinny stanowić ważny i zauważalny element profesjonalizacji i standaryzacji działań OPP. Warto przytoczyć tu znamienny cytat pochodzący z jednego z wywiadów w Raporcie MPiPS: „mnie kontroluje Rada, a Radę powołuję ja”⁷⁸. Przyglądając się tym konkretnym badanim organizacjom, można stwierdzić, że za statusem OPP nie poszła standaryzacja ich działań. W tym sensie status ten jest raczej elementem wizerunku, a nie kryterium jakości czy punktem odniesienia. Standaryzacja taka jest niezbędna ze względu na wagę zlecanych OPP zadań publicznych. O dużym znaczeniu działań świadczonych przez OPP na rzecz obywateli świadczy najlepiej udział środków publicznych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Łączna kwota 1% podatku należnego przekazana w 2014 roku na rzecz OPP z rozliczenia za 2013 wyniosła ponad 506 mln zł.



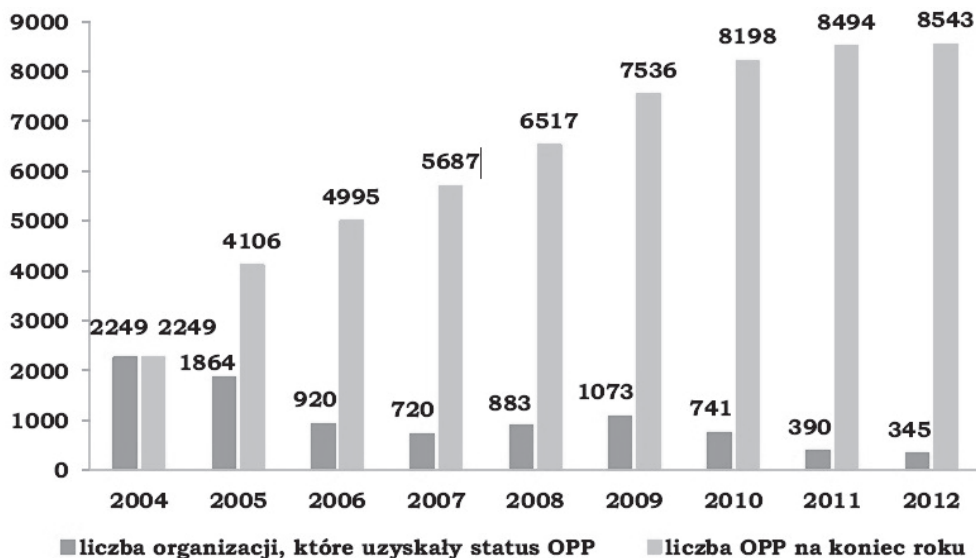
Rys. 1. Kwoty przekazane na rzecz OPP

Źródło: Ministerstwo Finansów.

⁷⁷ Raport *Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego*, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Warszawa 2008.

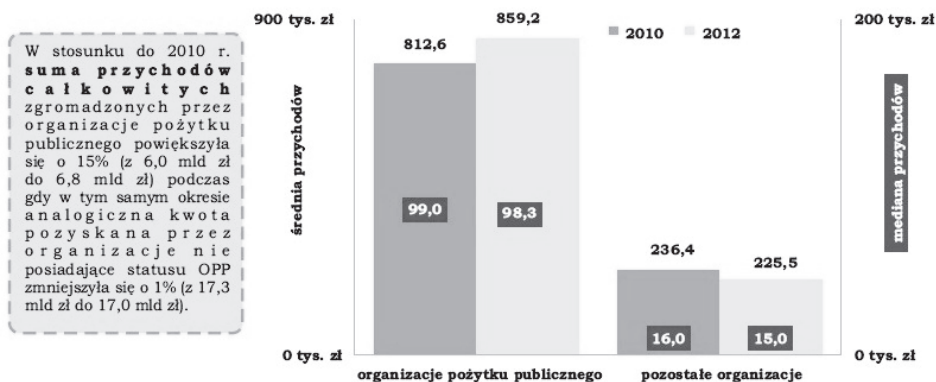
⁷⁸ Tamże.

Sądząc po skali przychodów z 1%, OPP stały się ważnym graczem w III sektorze w Polsce. Pomimo widocznego ostatnio lekkiego wyhamowania, liczebność OPP stale wzrasta, podobnie też rośnie wartość środków finansowych będących w ich dyspozycji. Na koniec 2014 roku suma przychodów wykazanych w złożonych w 2014 roku sprawozdaniach przez ponad 8 tysięcy OPP wyniosła 6 139 702 607,47 zł.



Rys. 2. Organizacje, które posiadały lub uzyskały status OPP w latach 2004–2012

Źródło: Urząd Statystyczny w Krakowie.



Rys. 3. Przychody OPP i organizacji nieposiadających statusu OPP w latach 2010 i 2012

Źródło: Urząd Statystyczny w Krakowie.

Wobec tych tendencji ważnym problemem staje się coraz bardziej zauważalne, specyficzne zjawisko zawłaszczenia strumienia filantropii przez grupę dużych, majątnych i medialnie sprawnych OPP. Zagadnienie to poruszane jest obecnie w dostępnej literaturze przedmiotu, jak i wchodzi w zakres prowadzonych przez autora badań dotyczących problematyki OPP. Zauważa się przy tym istotne bariery w przypadku małych i zaczynających dopiero swoją działalność OPP, z powodu braku środków finansowych pozwalających im na przebicie się i zaistnienie w świadomości opinii publicznej, a co za tym idzie także w świadomości potencjalnych darczyńców. W efekcie dziesięć najbardziej sprawnych i majątnych OPP „zgarńia” prawie 1/6 całości przychodów łącznie uzyskiwanych przez ponad 8 tysięcy organizacji w Polsce.

Tabela 1. Przychody dziesięciu największych OPP

LP.	NR KRS	NAZWA	KWOTA
1	0000037904	FUNDACJA DZIECIOM "ZDAŹYĆ Z POMOCĄ"	141 949 497,75
2	0000116212	ZWIĄZEK OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	137 658 126,58
3	0000198645	CARITAS POLSKA	134 967 940,33
4	0000109744	FUNDACJA NA RZECZ NAUKI POLSKIEJ	123 646 199,87
5	0000225587	POLSKI CZERWONY KRZYŻ	104 169 274,29
6	0000328383	FUNDACJA AUSCHWITZ-BIRKENAU	79 189 826,73
7	0000086818	LIGA OBRONY KRAJU	73 768 165,67
8	0000030897	FUNDACJA WIELKA ORKIESTRA ŚWIĄTECZNEJ POMOCY	68 590 442,13
9	0000020904	STOWARZYSZENIE ŻYDOWSKI INSTYTUT HISTORYCZNY W POLSCE	63 752 111,35
10	0000044175	STOWARZYSZENIE PRZYJACIÓŁ SZKÓŁ KATOLICKICH	57 342 929,93

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Pożytku Publicznego.

Warto zastanowić się więc na tym, co powoduje owo swoiste „uwłaszczenie się” największych OPP i zagarnięcie przez nie prawie całej puli do podziału. Należy sądzić, iż duży wpływ na to ma siła medialnych przekazów, o czym świadczy znaczący w tej skali „przychód” sprawnych medialnie fundacji – co jest paradoksem samym w sobie. Niebagatelnym czynnikiem jest wielkość już posiadanych środków, co otwiera możliwości przeprowadzenia szerokiej kampanii reklamowej w mediach. Innym popularnym sposobem jest dystrybucja przez OPP „darmowych” programów do sporządzania PIT z zakodowanym w nich beneficjentem 1%. Te dość kosztowne działania prowadzą do znacznej koncentracji środków w rękach największych OPP oraz umacniania ich pozycji kosztem tych małych i zlokalizowanych właśnie w biednych, najbardziej potrzebujących regionach.

Jak słusznie zauważa prof. Jerzy Hausner, inicjator i współtwórca ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w rozmowie o OPP z Krystyną Hanygą w wywiadzie opublikowanym w miesięczniku „Sprawy Nauki”: „Dynamiki

ka przychodów była znacznie wyższa u tych, które wcześniej uzyskiwały wysokie wpływy. Duże i bogate są bogatsze, mniejsze tracą, co grozi im marginalizacją, mimo iż lokalnie mogą odgrywać istotną rolę. Zdaje się, że niekiedy pożytek publiczny ustępuje pod naciskiem mechanizmów rynkowych. [...] Powstały organizacje, które są fikcją, służą do transferu pieniędzy, są swego rodzaju kasą transferową. To łamanie idei ustawy i nie powinno być dopuszczone. [...] Część organizacji istnieje właśnie ze względu na ten mechanizm 1% i że przeznaczają znaczną część swoich dochodów na pozyskiwanie tych pieniędzy. Służy to ich istnieniu, a nie realizacji celów statutowych”⁹.

Kwestie te budzić powinny obawy i niepokój. Nie takie były przecież intencje ustawodawcy, wyrażone początkowo jeszcze w dokumencie programowym Rządu pt. „Zasady Dialogu Społecznego”, gdzie stwierdza się, że organizacje pozarządowe współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez władze publiczne oraz uzupełniają działania administracji publicznej tam, gdzie nie jest ona w stanie samodzielnie wypełniać ważnych społecznie zadań¹⁰.

Odnosząc się do powyższych spostrzeżeń, nie sposób się nie zgodzić z końcowym wnioskiem płynącym z briefu programowego Instytutu Kościuszki pod hasłem „Trzeci sektor – piąta władza”, w którym stwierdzono: „Rozwój sektora pozarządowego i organizowania się społeczeństwa obywatelskiego zatrzymał się 7–8 lat temu, nie osiągając nawet połowy stanu właściwego krajom wysokorozwiniętym”¹¹.

6. Przychody z innych źródeł

Można założyć, iż w dużej mierze rozwijanie działalności gospodarczej przez OPP może być krokiem w kierunku uniezależnienia się tych jednostek od dotacji ze środków publicznych i niewystarczającej możliwości filantropii. Jak się bowiem okazuje, wiele OPP zdaje się opierać wyłącznie na pomocy organów publicznych. Aby się do tego argumentu odnieść, należy przyjrzeć się dokładniej sytuacji ekonomicznej trzeciego sektora w Polsce.

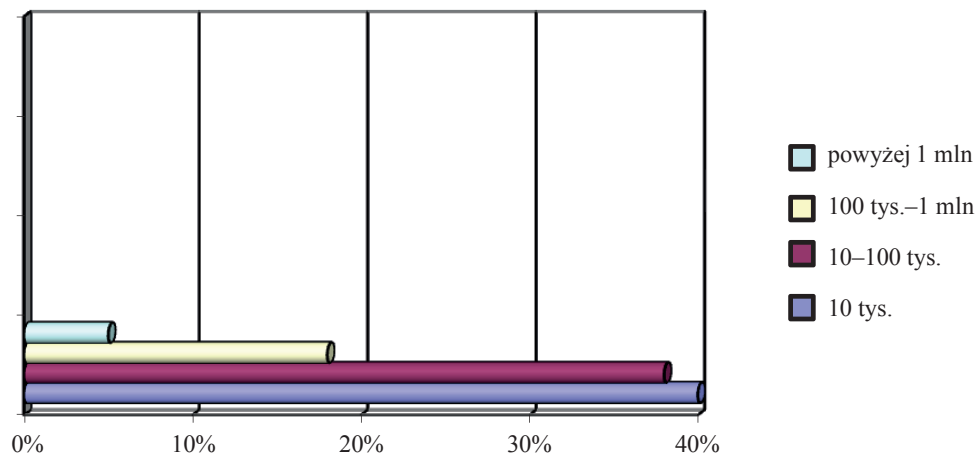
Jak podaje Główny Urząd Statystyczny, w 2010 roku ponad połowa podmiotów (62% ogółu badanych) w ogóle nie zatrudniała płatnego personelu, a organizacje zatrudniające na podstawie stosunku pracy najczęściej dysponowały nie więcej niż 5 pracownikami etatowymi (11%). Poziom przychodów większości objętych badaniem organizacji trzeciego sektora był stosunkowo niski. Najliczniejsze okazały się organizacje o rocznych przychodach nieprzekraczających 10 tys. zł (40%) oraz osią-

⁹ K. Hanyga, *Wywiad z prof. Jerzym Hausnerem, inicjatorem i współtwórcą ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Sprawy Nauki, Warszawa 2011.

¹⁰ Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa.

¹¹ Instytut Kościuszki, *Trzeci sektor, piąta władza?*, brief programowy Instytutu Kościuszki, 2011, s. 16, http://ik.org.pl/cms/wpcontent/uploads/2011/05/BPIK_05.2011_instytut_kosciuszki_3sektor_5wladza.pdf (1.05.2015).

gające między 10 a 100 tys. zł (38%). Przychody w przedziale od 100 tys. do 1 mln zł zadeklarowało 18% organizacji, a zaledwie 5% badanej zbiorowości stanowiły organizacje o przychodach powyżej 1 mln zł¹².



Ze względu na zaokrąglenia danych procenty nie sumują się dokładnie do 100%

Rys. 4. Poziom przychodów objętych badaniem organizacji trzeciego sektora (2010 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza przychodów badanych podmiotów na poziomie poszczególnych województw wykazała, że organizacje o przychodach nieprzekraczających 10 tys. zł dominowały w województwach: podlaskim i świętokrzyskim (po 50%) oraz lubelskim (49%), natomiast najwięcej podmiotów o najwyższych przychodach (powyżej 100 tys. zł) znajdowało się w mazowieckim i pomorskim, gdzie stanowiły one odpowiednio 33% i 29% wszystkich organizacji. Widać tu związek przychodów trzeciego sektora z zamożnością regionu działania.

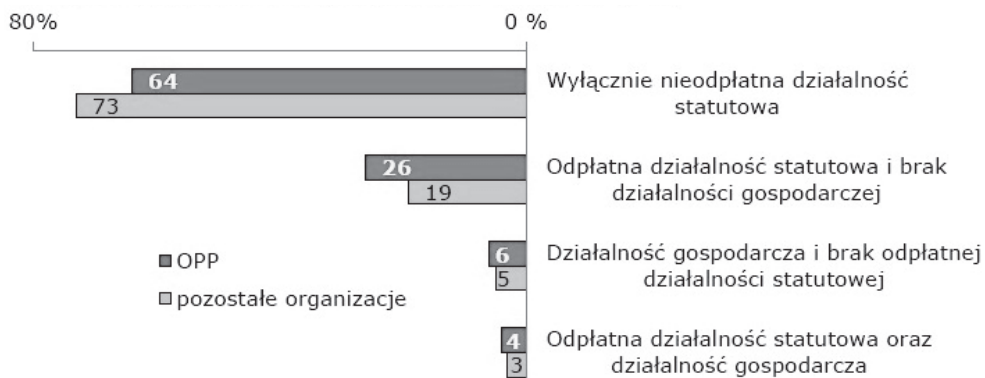
Analizowane powyżej źródła przychodów trzeciego sektora jednoznacznie pokazują, że największa część wszystkich uzyskanych przychodów pochodziła ze źródeł o charakterze nierynkowym – wykazało je aż 63% badanych organizacji. Środki te stanowiły 47% ogółu przychodów, a największy wkład wniosły środki przekazywane przez krajową administrację publiczną (samorządową i rządową).

Podobnie OPP także opierały swoją aktywność praktycznie w większości właśnie na nieodpłatnej działalności (64%) i tylko 10% z nich posiadało również środki wypracowane dzięki działalności gospodarczej. Spośród przychodów o charakterze rynkowym najrzadziej uzyskiwane były natomiast środki otrzymane na realizację zadań publicznych w drodze otwartego przetargu, m.in. na podstawie ustawy o za-

¹² Główny Urząd Statystyczny, *Trzeci sektor w Polsce*, Studia i Analizy Statystyczne, Warszawa 2013.

mówieniach publicznych – tego rodzaju fundusze zdołało pozyskać tylko 5% tego typu podmiotów.

Należy podkreślić, że organizacje posiadające status OPP odróżniał na tle pozostałych NGO-sów przede wszystkim znacznie wyższy udział procentowy jednostek otrzymujących środki o charakterze niernkowym (99% w stosunku do 67%) oraz większy udział tego rodzaju funduszy w ogóle wszystkich zgromadzonych przychodów (61% w stosunku do 42%).



Rys. 5. Struktura OPP i innych organizacji trzeciego sektora według rodzaju prowadzonej działalności (2010 r.)

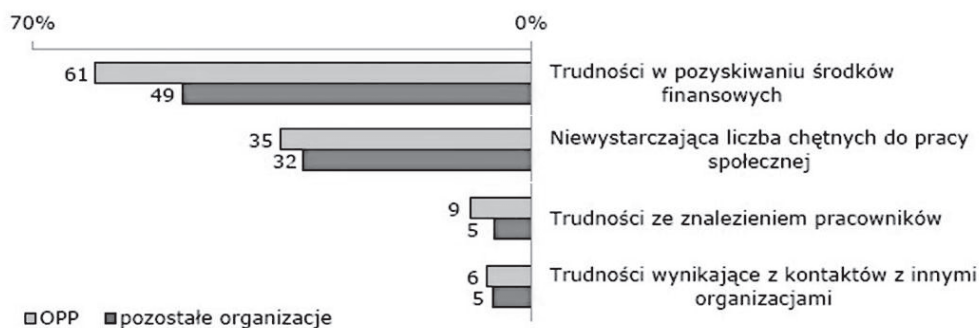
Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

W grupie organizacji pożytku publicznego (OPP) tylko połowę stanowiły podmioty, których przychody w 2010 roku przekroczyły 100 tys. Prawidłowość ta, o czym już wspomniałem, przekłada się również na podział środków otrzymanych z 1% podatku od osób fizycznych. Widać tu olbrzymie różnice: zaledwie 0,3% OPP otrzymało środki z odpisów od PIT w kwotach powyżej 2 mln zł, a 0,4% w kwocie od 1 do 2 mln zł, 5% OPP w kwotach od 100 tys. zł, ale nie więcej niż 1 mln, a aż połowa OPP musiała zadowolić się kwotą nieprzekraczającą zaledwie 5 tys. zł.

7. Bariery w rozwoju OPP

Aż 89% organizacji posiadających status OPP wyraża przekonanie, że ich działalność napotyka jakieś bariery czy niedogodności. Jako najczęstsze problemy wskazywano trudności w pozyskiwaniu środków finansowych na działalność jednostki (61% OPP) oraz niewystarczającą liczbę chętnych do pracy społecznej.

O dużym rozwarstwieniu finansowym w trzecim sektorze świadczy fakt, że około 13 tys. podmiotów non profit, które na koniec 2010 roku zatrudniały przynajmniej jednego pracownika na umowę o pracę, czyli 16% badanych, koncentrowało 84% wydatków całego sektora.



Rys. 6. Odsetek OPP i innych organizacji trzeciego sektora według zgłaszanych problemów z prowadzeniem działalności (2010 r.)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Co istotne, na przestrzeni ostatnich 5 lat, w latach 2005–2010, zmieniła się struktura przychodów podmiotów non profit. O 12% zmniejszył się udział środków uzyskiwanych w ramach działalności o charakterze rynkowym, a zwłaszcza tych wypracowywanych w ramach działalności gospodarczej (o 7%). Jednocześnie zwiększył się udział przychodów pochodzących ze środków publicznych (o 11%), w tym z odpisu 1% od podatku.

Jednocześnie, jak pokazuje raport z badania 2012 „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych”, przygotowany przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2013 roku, w kolejnych dwóch latach zwiększył się zdecydowanie strumień publicznych środków zagranicznych, przy czym nie wzrosła częstość wykorzystywania tych źródeł. Wzrósł też wolumen transferów na rzecz organizacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹³. W tym miejscu warto odnotowania są także zmiany pod względem wykorzystania źródeł pozapublicznych, czyli wyraźny spadek filantropii, a także mniejszy udział wpływów z działalności odpłatnej.

W świetle powyższych analiz sposoby pozyskiwania przez OPP środków finansowych na działalność zdają się przypominać „korzystanie z okazji” i z najprostszycch oraz najłatwiej obecnie dostępnych źródeł, przy jednoczesnym zaniechaniu działań o charakterze rynkowym. Dzieje się tak zapewne dlatego, iż problemem dla wielu OPP pozostaje zarządzanie finansami – tylko 45% szczegółowo planuje przychody i wydatki, a dla 34%, jak pokazuje badanie, problemem jest prowadzenie księgowości.

Jak ujmują to Agata Stafiej-Bartosik, Ewa Krupa, Tomasz Pactwa i Elżbieta Żórawska, organizacje pozarządowe powstają najczęściej w odpowiedzi na pewną potrzebę społeczną, a zatem pieniądze, jakie są im powierzane, trafiają do nich ze

¹³ J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

źródeł kierujących się zaufaniem do danej konkretnej organizacji i uznających ważność jej misji społecznej¹⁴. Sposób gospodarowania tymi środkami jest istotny właśnie z uwagi na to zaufanie, którym cieszą się dane podmioty. Dobrze zarządzana finansowo organizacja powinna przede wszystkim posiadać ogólny plan finansowy, obejmujący dłuższy okres niż czas realizacji jednego projektu, powinna także monitorować swój plan przepływów pieniężnych, aby śledzić skuteczność pozyskiwania środków z różnych źródeł.

Na potrzebę efektywnego pozyskiwania środków finansowych przez organizacje trzeciego sektora, jako jego swoistą ekonomizację, wskazują także Anna Olejniczak i Robert Barański. Autorzy ci uznają, że efektywne zarządzanie jest jedną z kluczowych umiejętności warunkujących powodzenie działalności prowadzonej przez fundacje i stowarzyszenia¹⁵. Pomimo iż doświadczenie związane z realizacją przedsięwzięć przez organizacje jest coraz większe, to umiejętność zagospodarowania potencjalnych źródeł finansowania nadal pozostawia wiele do życzenia. Jak dotąd, podmioty te nie wykorzystywały też w pełni możliwości, jakie daje im współpraca z biznesem, a wręcz przeciwnie, w miarę upływu lat obserwowane są na tym polu raczej trendy spadkowe.

Jan Jakub Wygnański z kolei słusznie uznaje ekonomizację sektora pozarządowego za próbę „wymknięcia się” ze swoistej pułapki zależności od administracji publicznej i filantropii. Ekonomizacja oznacza jego zdaniem szansę na skuteczniejsze pozyskiwanie środków na działania własne organizacji, a także odzyskanie „wewnątrzsterowności” i odchodzenie od postawy „wyciągniętej ręki”, czyli od całkowitego uzależnienia od publicznych i prywatnych donatorów. Daje to także możliwość uniknięcia sytuacji, w której organizacje stają się „przedłużeniem” instytucji publicznych albo zakładnikiem filantropijnej przychylności¹⁶. Trudno nie zgodzić się z taką oceną sytuacji.

Co więcej, zjawisko uzależnienia może okazać się niebezpieczne dla OPP, na co wskazuje także Agnieszka Rymsza, udowadniając, że zjawiska te prowadzą często do uzależnienia działalności organizacji społecznych, a nawet podmiotów czy osób nimi dysponującymi, od grantów, następnie też do marnotrawstwa środków publicznych czy w końcu zaniku funkcji misyjnej organizacji pozarządowych¹⁷.

W świetle powyższych stwierdzeń można zatem ustalić jednoznacznie, że ekonomizacja organizacji pozarządowych jest koniecznością. Ekonomizacja ta definiowana jest w literaturze przedmiotu jako podejmowanie przez organizacje działań

¹⁴ A. Stafiej-Bartosik i in., *Jak rozpoznać dobrze zarządzaną finansowo organizację pozarządową?* Fundacja Dla Polski, Fundusz PAFPIO, Fundacja PWC, Warszawa 2014.

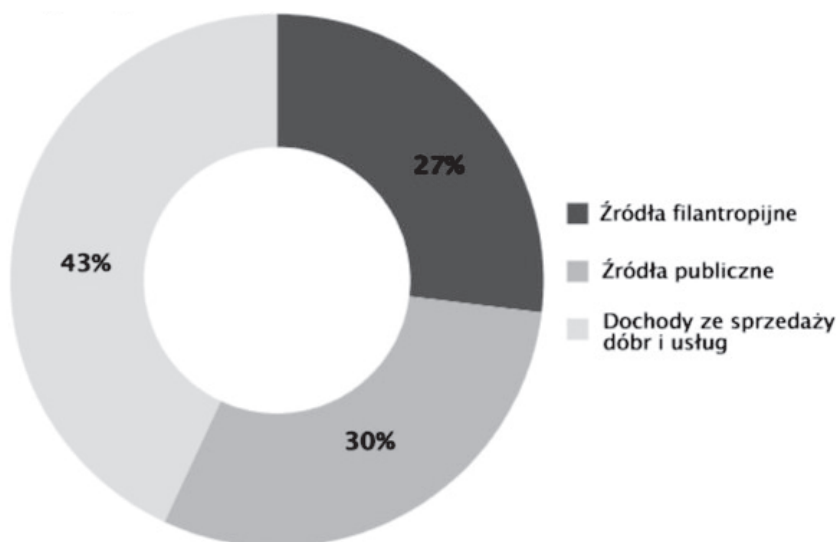
¹⁵ A. Olejniczak, R. Barański, *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

¹⁶ J.J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

¹⁷ A. Rymsza, *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pożytku Publicznego, Warszawa 2013, s. 228.

zarobkowych, które pozwolą zdobyć środki na pokrycie kosztów działalności statutowej poprzez sprzedaż towarów lub usług. W przypadku OPP jest to działalność odpłatna pożytku publicznego oraz właśnie działalność gospodarcza.

Zaskakiwać może jednak fakt, że tylko około 5% organizacji ma w planach podejmowanie działalności odpłatnej pożytku publicznego oraz właśnie działalności gospodarczej, jak to wynika z omawianych badań. Jest to zastanawiające, jeśli zestawić to z wynikami międzynarodowego badania sektora non profit, realizowanego przez Johns Hopkins University, pokazującymi, iż to właśnie dochody ze sprzedaży dóbr i usług są decydującym składnikiem przychodów tych organizacji.



Rys. 7. Udział różnych źródeł w finansowaniu działalności OPP

Źródło: Badania Johns Hopkins University w 35 krajach; za: J.J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

Jak pokazują te badania, dochody ze sprzedaży usług często stanowią ponad połowę przychodów trzeciego sektora (w 22 badanych krajach). Co ciekawe, najwyższe wskaźniki w tym zakresie uzyskują kraje „biedne” lub będące „na dorobku” z Ameryki Środkowej lub Południowej, a najniższe bogate kraje europejskie.

Wytłumaczeniem tego mogą być powiązania możliwości filantropii społeczeństwa oraz strumienia finansów publicznych z sukcesem gospodarczym oraz bogactwem danego kraju. Polska, będąc gospodarczym średniakiem, jest zdecydowanie ciągle krajem „na dorobku”. Wydaje się, że warto zatem czerpać wzorce od tych, którzy już sprawdzili użyteczność takich rozwiązań, i podążać przetartym szlakiem.

Oprócz uznania zasadności korzystania ze sprawdzonych wzorców, istotne znaczenie mają same motywacje do podejmowania działalności gospodarczej przez OPP. Najczęściej motywacje te mają właśnie charakter czysto ekonomiczny – chodzi o pozyskanie środków na pokrycie kosztów działalności. Jak uważam, jest to właściwe podejście.

Tabela 2. Najważniejsze determinanty podejmowania działalności gospodarczej przez OPP

1	Samodzielność i swoboda ekonomiczna
2	Bezpieczeństwo funkcjonowania organizacji
3	Wykorzystanie zasobów organizacji
4	Wyższy poziom świadczonych usług
5	Możliwości dla przedsiębiorców

Źródło: według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor; J.J. Wygnański, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

Dodatkowym czynnikiem branym pod uwagę przy podejmowaniu decyzji może być posiadanie przez OPP specyficznej przewagi rynkowej, polegającej na znajomości obszaru działalności i zdobytym na tym polu doświadczeniu oraz ugruntowanej pozycji na rynku NGO.

Jak zauważa Izabela Henning, prowadzenie działalności gospodarczej w organizacji pozarządowej wpływa na rozwój tak zwanej przedsiębiorczości społecznej, przy czym kluczowym jej elementem są ludzie. Ten, kto pracował efektywnie jako wolontariusz, może być wartościowym i efektywnym pracownikiem płatnym¹⁸. Działalność gospodarcza może zapewnić lepszą płynność finansową, dać możliwość przyjęcia do pracy kompetentnych osób, które w danej chwili nie mogą być zatrudnione z uwagi na brak środków. Z kolei dzięki przyciągnięciu nowych klientów organizacja posiada coraz większą wiedzę o ich potrzebach. Poznanie nowego segmentu rynkowego oraz dokładne rozpoznanie potrzeb klientów stwarza następnie możliwość dalszego rozwoju.

W efekcie organizacja może dalej rozwijać się, gdyż z jednej strony posiada coraz większą wiedzę i może objąć działaniami kolejny obszar usług, a z drugiej jej sytuacja finansowa się poprawia. Innym bardzo ważnym atutem wynikającym z prowadzenia działalności gospodarczej przez OPP jest swoista wolność: wolność od budżetu danego projektu czy też od ograniczeń związanych z dofinansowaniem działalności odpłatnej przez jednostkę publiczną. Ważne jest także właściwe wynagrodzenie pracowników, przy czym nie jest barierą owa 3-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bo dotyczy to tylko działalności odpłatnej.

Wachlarz argumentów przemawiających za podjęciem decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej przez OPP jest zatem przekonujący i szeroki.

¹⁸ I. Henning, *Działalność gospodarcza i odpłatna w organizacjach pozarządowych*, Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS, Bielsko-Biała 2010.

Jak pokazują to analizowane badania, rozpoczynające działalność gospodarczą OPP mogą mieć problemy z dostępem do finansów niezbędnych do dokonywania inwestycji (finansów startowych), gdyż większość organizacji (ok. 80%) nie posiada żadnego istotnego majątku trwałego ani rezerw finansowych. Dostęp do kredytu jest zatem także dla nich znacznie utrudniony. Nowe projekty tymczasem wymagają niekiedy wniesienia tzw. wkładu własnego, którym nie mogą być środki pochodzące z realizowanego projektu.

Nakładają się na to problemy rynkowe, związane m.in. z brakiem popytu na dane towary lub usługi. Najbardziej występują bariery związane z pośrednimi, czyli wizerunkowymi konsekwencjami bycia organizacją zaangażowaną w działalność gospodarczą.

Badania pokazały także, że aż 60% organizacji prowadzących działalność gospodarczą nie ma opracowanej strategii jej prowadzenia. Jako dodatkowe ryzyko związane z ekonomizowaniem, na jakie mogą natknąć się OPP, należy wymienić ewentualne problemy formalne z dostępem do środków publicznych.

8. Instytucje państwa a OPP

Krzepiący może wydawać się fakt, iż cały czas trwają prace nad ulepszeniem możliwości działania trzeciego sektora, prowadzone przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, która jest organem opiniodawczo-doradczym, o charakterze pomocniczym dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, czyli Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Dodatkowo trzeba wskazać, iż Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prowadzi konsultacje w ramach projektu dokumentu pn. „Kodeks Dobrych Praktyk Organizacji Pożytku Publicznego”. W dniu 16 marca 2015 roku odbył się kolejny warsztat konsultacyjny w tej sprawie, w sali Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie. Dokument ten, opracowywany we współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego, odnosi się do podstawowych dziedzin działalności organizacji pożytku publicznego. Dotyczy zasad i trybu pracy ich organów statutowych oraz – co istotne – kwestii związanych z gospodarką finansową tych organizacji. Poprzez przedmiotowy dokument zdecydowano się zarekomendować wzory postępowania godne zastosowania, będące zarazem pomocą w sytuacjach, których nie przewiduje przepis ustawy. I tak np. środki finansowe otrzymane z 1% podatku dochodowego nie mogą być zgodnie z kodeksowym zapisem przeznaczone na inwestycje w majątek trwały, który byłby wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej.

Odbywają się także stosunkowo często posiedzenia podkomisji stałej ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. I tak np. 27 lutego 2015 roku odbyło się kolejne posiedzenie podkomisji, którego głównym tematem było przedstawienie informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat stanu i kierunków rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce oraz ustalenie harmonogramu prac nad

przygotowaniem komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych.

Podkomisja pracuje także nad przygotowaniem kolejnego projektu nowelizacji Ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Mowa w nim m.in. o rozszerzeniu katalogu działań pożytku publicznego oraz możliwości prowadzenia nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, m.in. z uwzględnieniem sprzedaży przedmiotów darowizn.

Przywołane powyżej działania właściwych instytucji stanowią dowód na rosnące znaczenie trzeciego sektora, również dla ekonomicznych uwarunkowań państwa. Pokazują, iż coraz więcej osób i instytucji zdaje sobie sprawę, że należy w tym obszarze ciągle doskonalić obowiązujące prawo – dostosowywać i modyfikować regulujące je przepisy i czynić je bardziej racjonalnymi.

Gdy w 2013 roku w artykule opublikowanym w „Przeglądzie” postulowałem ograniczenie możliwości wydatkowania środków, pozyskanych przez OPP z 1% odpisu podatkowego, na reklamę do właściwej maksymalnej granicy 5%, wiele osób wątpiło w sens tego postulatu¹⁹. Okazało się, że przemawiało za nim wiele racji. Są bowiem takie OPP w Polsce, które przeznaczają wielomilionowe kwoty, stanowiące nierzadko połowę ich wpływów z 1%, na kampanie reklamowe dotyczące właśnie 1%, tylko po to, by zapewnić sobie przedłużenie egzystencji. Pieniądze te zasilają zatem budżet komercyjnych agencji reklamowych i mediów – do tego bardzo często zagranicznych. Jak widać, nie ma to nic wspólnego z wolą ustawodawcy oraz osób wskazujących beneficjenta. Wskazujących – gdyż w tym przypadku to nie są środki prywatne darczyńcy, lecz środki z odpisu podatkowego, *de facto* uszczuplające budżet państwa.

Obecnie, w 2015 roku, jak wynika z prac sejmowej podkomisji ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, procedującej wspomniany projekt nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego, projekt ten ma zawierać także określenie procentowego limitu środków otrzymywanych w ramach 1%, które OPP może przeznaczyć na reklamę mającą na celu pozyskiwanie 1% w następnych latach, właśnie do 5% wartości uzyskanych środków, a w przypadku pozyskanych środków w wysokości przekraczającej 200 000 zł – do nie więcej niż 2% ich wartości.

Warto zatem przyglądać się zmianom w zakresie czynników instytucjonalnych, następującym z uwagi na ciągły wzrost znaczenia gospodarki rynkowej oraz ograniczanie rangi państwa w procesach gospodarczych. Uznać bowiem należy, że wpływ instytucji trzeciego sektora na sprawne działanie systemu ekonomicznego państwa i na jego ekonomiczną efektywność powinien zyskiwać na znaczeniu.

Przykładowo, działania OPP w tak wrażliwych obszarach działania państwa, jak opieka medyczna, mogą mieć istotny wpływ na ich sprawność. Działania te powinny być jednak w sposób właściwy i ukierunkowany wspierane przez instrumenty polityki ekonomicznej. Prawdopodobnie staje się także dopuszczenie do ta-

¹⁹ K.G. Kron, *Dziurawe fundacje*, Przegląd 2013, nr 26, <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/dziurawe-fundacje> (14.05.2015).

kiej sytuacji, by działalność gospodarcza OPP była niczym nieograniczona i mogła być ich działalnością podstawową, a jedynym kryterium powinna być konieczność przeznaczania całości dochodu na działalność pożytku publicznego, właściwie jednak sparametryzowane, np. z przeznaczeniem na dofinansowanie konkretnego publicznego szpitala czy też danego szpitala uniwersyteckiego, który oprócz świadczenia usług opieki zdrowotnej rozwija przyszłe kadry polskiej nauki.

Być może należałoby rozważyć możliwość ogłaszania przez właściwe instytucje państwa co roku uaktualnianej krajowej listy takich celów? Założyć można, że w przypadku zaoferowania takich możliwości grupy profesjonalnych, wysoko opłacanych menedżerów chętniej angażowałyby się w tworzenie sprawnych i dochodowych organizacji, wspierających państwo i zwiększających jego sprawność i skuteczność w innych obszarach.

9. Zakończenie

Podsumowując należy stwierdzić, iż wszelkie omawiane aspekty jednoznacznie wskazują, iż OPP powinny podejmować działalność gospodarczą. Pomimo wskazanych problemów, ostateczny bilans korzyści, szczególnie w przypadku małych i średnich OPP, przemawia za wyborem takiej drogi rozwoju. Jak sądzę, podejmowanie przez organizacje pożytku publicznego (OPP) wysiłków na polu działalności gospodarczej może przynieść owoce w postaci uzyskania przez OPP – szczególnie te zaczynające działalność – większej niezależności od administracji publicznej, środków publicznych oraz szeroko rozumianej filantropii czy też dobroczynności.

Omawiając procesy i zjawiska ekonomiczne dotyczące trzeciego sektora, kieruję się potrzebą zrozumienia i wyjaśnienia ich występowania, po to by przewidywać i prognozować kierunek i możliwości jego rozwoju. Trzeci sektor, a szczególnie jego kościec, jakim są OPP, jest trwałym elementem współczesnego państwa i jego znaczenie będzie się zwiększać. Aktywne prowadzenie przez OPP działalności gospodarczej może tylko tę tendencję przyspieszyć. Pytaniem pozostają tylko granice prowadzenia takiej działalności.

Na koniec pragnę przytoczyć fragment wywiadu dotyczącego OPP z prof. Jerzym Hausnerem, inicjatorem i współtwórcą ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie: „Organizacje pozarządowe to jest także i segment aktywności zawodowej – rosnący zresztą na całym świecie. [...] Potrzebne jest stworzenie ośrodków, które byłyby w stanie prowadzić kompetentne, profesjonalne badania w tym zakresie. Uczelnie muszą zacząć doceniać, że w ogóle istnieje trzeci sektor, muszą pojawić się naukowcy wyspecjalizowani w tej problematyce. Gdyby porównać, jak wygląda zaplecze badawcze tego sektora w Niemczech czy w innych krajach, to my jesteśmy jeszcze na poziomie szkoły podstawowej”²⁰.

²⁰ K. Hanyga, wyd. cyt.

Literatura

- Główny Urząd Statystyczny, 2013, *Trzeci sektor w Polsce. Studia i analizy statystyczne*, Warszawa.
- Grzełońska U., 2011, *Rola sektora non profit w polskiej gospodarce*, Studia Ekonomiczne, nr 4 (LXXI), s. 325–344.
- Hanyga K., 2011, *Wywiad z prof. Jerzym Hausnerem, inicjatorem i współtwórcą ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Sprawy Nauki, Warszawa.
- Henning I., 2010, *Działalność gospodarcza i odpłatna w organizacjach pozarządowych*, Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS, Bielsko-Biała.
- Instytut Kościuszki, 2011, *Trzeci sektor, piąta władza?*, brief programowy Instytutu Kościuszki, s. 16, http://ik.org.pl/cms/wpcontent/uploads/2011/05/BPIK_05.2011_instytut_kosciuszki_3sektor_5wladza.pdf (1.05.2015).
- Kron K.G., 2013, *Dziurawe fundacje*, Przegląd, nr 26, <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artykul/dziurawe-fundacje> (14.05.2015).
- Olejniczak A., Barański R., 2013, *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J., 2013, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania z 2012 roku*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa.
- Raport *Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego*, 2008, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Warszawa.
- Rymsza A., 2013, *Zagubiona tożsamość? Analiza porównawcza sektora pozarządowego w Polsce i w Stanach Zjednoczonych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pożytku Publicznego, Warszawa.
- Stafiej-Bartosik A., Krupa E., Pactwa T., Żórawska E., 2014, *Jak rozpoznać dobrze zarządzaną finansowo organizację pozarządową?*, Fundacja dla Polski, Fundusz PAFPIO, Fundacja PwC, Warszawa.
- Trzeci sektor w Polsce*, Studia i Analizy Statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
- Trzeci sektor w Polsce w 2012*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Ośrodek Badania Gospodarki Społecznej, październik 2014.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2010, nr 234, poz. 1536, ze zm..
- Wygnański J.J., 2008, *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.