

MAREK TKACZUK

*Organizacje pożytku publicznego jako próba
doskonalenia III sektora w Polsce*

The Organizations of Public Benefit as an attempt to enhance the third sector
in Poland

Abstract: Kolejne rządy w Polsce próbują pozbyć się uciążliwych aktywności społecznych, cedując je w pierwszej kolejności na samorząd terytorialny (w ramach zasady pomocniczości), a następnie na organizacje społeczne, czasami angażując w ten proces biznes. Propagują idee kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, powoli przerzucając na obywateli obowiązek dbania o własne sprawy i rozwiązywania własnych problemów lub pomagania bliźnim (bezinteresownie lub nie) w rozwiązywaniu tych problemów. Status organizacji pożytku publicznego to kolejny krok w tym kierunku. Ma on wymóc procesy doskonalące organizacje społeczne jako istotne podmioty polityki społecznej.

WPROWADZENIE

Introduction

W warunkach społecznej zawodności rynku oraz niewydolności państwowej polityki społecznej w Polsce, borykającej się między innymi z kłopotami finansowymi i ogromem narastających problemów społecznych, konieczne staje się przejmowanie przez obywateli (i w ramach budowy społeczeństwa obywatelskiego) roli istotnego podmiotu, który przez działania zorganizowane i filantropię jest w stanie (razem ze społecznie odpowiedzialnym biznesem¹) przyczynić się do łagodzenia wielu kwestii społecznych. A według apologetów może realizować to szybciej, skuteczniej oraz efektywniej niż państwo.

¹ Zob. M Rybak, *Etyka menedżera (społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa)*, PWN, Warszawa 2004. Por. C. Crook, *A sceptical look at corporate social responsibility*, „The Economist”, 22 January 2005.

W poważnej opozycji do tak idealistycznych poglądów pozostają zwolennicy teorii zawodności III sektora, zwracając uwagę na słabości rozwiązań non-profit, redukujące ocenę ich efektywności²:

- Partykularyzm
- Paternalizm
- Amatorszczyzna lub nadmierny profesjonalizm
- Niewystarczalność zasobów
- Luka odpowiedzialności.

Partykularyzm oznacza w tym wypadku, że często organizacje pozarządowe realizują głównie interesy grupowe, niekoniecznie zgodne z dobrem ogólnym. Paternalizm tych podmiotów wiąże się z niemożnością ustanawiania praw, które są podstawą roszczeń, a korzystający z ich usług nie mogą się niczego domagać, a jedynie prosić o pomoc. Brak odpowiednich kwalifikacji pracowników, sam ich zapał do pracy okazuje się równie nieskuteczny, jak pogoń za nadmiernym profesjonalizmem, często uniemożliwiającym indywidualizację podejścia. Ograniczoność zasobów znacząco limituje aktywność III sektora oraz zmusza do zawieszania działalności lub obniżania jakości świadczonych usług. Ponadto organizacjom społecznym brakuje wystarczających mechanizmów odpowiedzialności przed opinią publiczną.

Potrzeba zmniejszania słabości tworzącego się w Polsce sektora non-profit, większej jego profesjonalizacji i przejrzystości w działaniu (szczególnie w kontekście zdarzających się afer), a także właściwe rozumienie zasady pomocniczości legły u podstaw koncepcji organizacji pożytku publicznego ucieleśnionej w ustawie z 24 kwietnia 2003 roku.³

ORGANIZACJE POŻYTKU PUBLICZNEGO The Organizations of Public Benefit

Organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiot działający na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych⁴ oraz ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁵, jeżeli:

² R. Szarfenberg, *Teoria zawodności trzeciego sektora* (wersja z 28.06.2005), www.ips.uw.edu.pl/rszarf/.

³ Ustawa z 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873.

⁴ Ustawa z 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1989, nr 29, poz. 154 z późn. zm.

⁵ Ustawa z 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. 2000, nr 26, poz. 319 z późn. zm.

- prowadzi działalność na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;
- nie prowadzi działalności gospodarczej albo prowadzi ją w rozmiarach służących realizacji celów statutowych;
- cały dochód przeznaczają na działalność pożytku publicznego;
- posiada statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego, który mu nie podlega w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru;
- posiada statut, w którym przewidziane są ograniczenia dotyczące wykorzystywania majątku organizacji oraz dokonywania zakupów od podmiotów związanych z członkami organizacji;
- podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego;
- sporządza roczne sprawozdanie merytoryczne ze swojej działalności oraz podaje je do publicznej wiadomości,
- sporządza i ogłasza roczne sprawozdanie finansowe także wówczas, gdy obowiązek jego sporządzenia oraz ogłoszenia nie wynika z przepisów o rachunkowości,
- przekazuje wyżej wymienione sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Upublicznienie działalności oraz sytuacji finansowej ma sprzyjać swoistej „przezroczystości” organizacji i umożliwiać kontrolę ze strony społeczeństwa (wspierającego pracą i pieniędzem) i państwa. Ułatwienia umożliwiające aktualnie publikację sprawozdań w Internecie stają się szansą uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego przez mniejsze i słabsze ekonomicznie organizacje społeczne.

O status takiej organizacji może się ubiegać podmiot prowadzący działalność w zakresie bardzo szeroko pojętej działalności prospołecznej i humanitarnej⁶:

- pomocy społecznej;
- działalności charytatywnej;
- podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalności na rzecz mniejszości narodowych;
- ochrony i promocji zdrowia;
- działania na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej;
- działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;

⁶ Zob. E. Leś, *Ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 7, s. 1–5.

- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy;
- działalności wspomagającej rozwój społeczności lokalnych;
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania;
- krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji;
- kultury fizycznej i sportu;
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym;
- upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa;
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- ochrony praw konsumentów;
- integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- promocji i organizacji wolontariatu.

Każda organizacja pozarządowa może prowadzić działalność nieodpłatną pożytku publicznego, odpłatną działalność pożytku publicznego oraz działalność gospodarczą. Należy jednak odróżnić działalność w sferze pożytku publicznego od statusu opp nadawanego przez Krajowy Rejestr Sądowy.

Przywilejami organizacji pożytku publicznego mającymi zachęcić do ubiegania się o ten niekiedy kosztowny i wymagający przeobrażeń status są⁷:

- użytkowanie nieruchomości 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 przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji,
- korzystanie z pracy poborowych skierowanych do odbycia służby zastępczej.

Mechanizmy uruchomione ustawowo wzbogaca Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, będący wieloletnim programem rządowym, mającym na celu pobudzenie i wzmocnienie sektora obywatelskiego w Polsce, a dokładnie działań statu-

⁷ A. Hryniewicka, *Formalizacja działań organizacji społecznych*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 2, s. 8–9.

towych (pozagospodarczych) organizacji pożytku publicznego. W drodze otwartego konkursu ofert wybierane są najciekawsze i najlepsze (najbardziej efektywne) sposoby realizacji celów określonych przez dysponenta środków⁸:

- Cel 1. Wspieranie działań inicjowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych
- Cel 2. Wspieranie rozwoju współpracy pomiędzy sektorem pozarządowym i publicznym
- Cel 3. Wspieranie działań organizacji pozarządowych umożliwiających im korzystanie ze środków Unii Europejskiej
- Cel 4. Wspieranie działań o charakterze interdyscyplinarnym w zakresie inicjatyw obywatelskich wymagających, z obiektywnych powodów, zintegrowanej, opartej na kryterium sektorowo-branżowym lub terytorialnym, określonej formuły aktywności organizacji pozarządowych
- Cel 5. Promocja dobrych praktyk, modelowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania zasady pomocniczości, standardów współpracy, kształtowania demokratycznego ładu społecznego.

W działaniu budzi on na razie wiele kontrowersji i protestów samych organizacji społecznych wobec zmieniania procedur konkursowych czy redukcji pewnych pozycji kosztów niezbędnych do realizacji zadań.

Nie jest to jedyny przykład uruchamiania przez prezentowaną ustawę relacji z administracją publiczną. Pozostałe związki dotyczą:

- Nadzoru
- Funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego
- Współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi
- Współpracy z urzędami wojewódzkimi i marszałkowskimi
- Współpracy z powiatami i gminami.

Nadzór nad organizacjami pożytku publicznego sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie jest to minister pracy i polityki społecznej); wyjątek stanowi ratownictwo i ochrona ludzi (minister spraw wewnętrznych i administracji). Kontrola dotyczy prawidłowości korzystania z przywilejów ustawowych, a jej negatywny wynik grozi utratą statusu opp.

Nowym przejawem instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego ma stać się Rada Działalności Pożytku Publicznego, będąca organem opiniodawczo-doradczym ministra. To 20-osobowe gremium ma do spełnienia następujące zadania:

- Wyrażanie opinii w sprawach dotyczących ustawy
- Wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego i wolontariatu

⁸ Ustawa z 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873.

- Udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pożytku publicznego
- Uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym
- Dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach
- Rekomendowanie standardów realizacji zadań publicznych.

Jednym z widomych przejawów działalności Rady są przyjmowane przezeń uchwały, jak do tej pory związane z jej organizacją wewnętrzną i relacjami z organami państwa czy desygnowaniem przedstawicieli do udziału w pracach oddziałów wojewódzkich NFZ czy nad Narodowym Programem Rozwoju.

WSPÓŁPRACA Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ Cooperation with public administration

Ważnym obszarem funkcjonowania organizacji pożytku publicznego jest współpraca z administracją publiczną różnych szczebli, respektująca takie zasady, jak⁹:

- Pomocniczości
- Suwerenności stron
- Partnerstwa
- Efektywności
- Uczciwej konkurencji
- Jawności

Przybierać może ona najczęściej formę¹⁰:

- Zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych
- Wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków
- Konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów
- Tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczo-inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli opp oraz właściwych organów administracji publicznej

a także wiele innych nieprzewidywanych ustawowo.

Organy administracji publicznej (w tym samorządu terytorialnego) mogą zlecać zadania publiczne z zakresu swoich kompetencji organizacjom pozarząd-

⁹ Zob. H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.

¹⁰ R. Skiba, *Jak współpracować z administracją publiczną (stan prawny na dzień 1.19.2005)*, www.pozYTEK.ngo.pl/x/89819.

dowym oraz innym uprawnionym podmiotom prowadzącym działalność w sferze pożytku publicznego (a nie tylko opp). Możliwość taka istniała już i wcześniej na podstawie bardzo zróżnicowanych aktów prawnych (ustawy: o finansach publicznych, o pomocy społecznej, o samorządzie terytorialnym, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu narkomanii, o ochronie zdrowia i o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej). Zlecenie zadań publicznych może nastąpić w dwóch formach:

- Wspierania
- Powierzania

Kiedy organ administracji publicznej uznaje, iż działania realizowane przez organizację pozarządową są ważne i potrzebne albo tańsze, może je wesprzeć, dofinansowując realizację zadania. O ile wspieranie jest najczęściej inicjatywą organizacji społecznej, o tyle powierzanie to efekt aktywności organu władzy związanej z przekazaniem do realizacji konkretnych zadań oraz pokryciem całości jego kosztów. W obu przypadkach konieczne jest przeprowadzenie otwartego konkursu ofert. Przy wyborze najlepszej uwzględnia się możliwości realizacyjne, ocenia kalkulację kosztów oraz szacuje się wysokość środków publicznych niezbędnych do realizacji zadania.

Poprzedza to zwykle (choć nie zawsze) uchwalenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (a więc nie tylko opp), zawierającego dość zróżnicowane ustalenia i formy współpracy.¹¹

Zlecane dotychczas zadania w przypadku kompetencji ministerstw i urzędów centralnych najczęściej dotyczyły nauki, oświaty i wychowania, działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, a szczególnie rozwój przedsiębiorczości oraz ochrony i promocji zdrowia, ale tylko szósta część ich wartości dotyczyła trybu wprowadzonego ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tj. otwartego konkursu ofert. W tych ostatnich przypadkach zdarzały się unieważnienia lub zerwania umów spowodowane najczęściej sytuacjami, gdy:¹²

- Beneficjent nie posiadał środków własnych
- Beneficjent nie realizował postanowień umowy
- Zbyt krótki był czas na realizację umowy
- Nieterminowo przekazywane były środki
- Występowały trudności w rekrutacji pełnej liczby uczestników
- Zbyt mała była suma przyznanej dotacji
- Pojawiał się brak środków spowodowany wycofaniem się sponsora itp.

W przypadku pozostałych form współpracy realizowanej w badanym okresie należy szczególnie wymienić: konsultacje aktów normatywnych, powoływanie

¹¹ www.pozYTEK.gov.pl/Zasady.tworzenia.programow.wspolpracy. Strona Departamentu Pożytku Publicznego (stan na dzień 8.02.2004).

¹² *Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (I część). Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Styczeń 2005, s. 18.

zespołów doradczych i inicjatywnych oraz wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków.

Pojawiły się również pierwsze problemy negatywnie rzutujące na możliwości współpracy na tym szczeblu, a obejmujące¹³:

- Utrudnienia terminowości i płynności realizacji zadań spowodowane rygorami konkursu ofert
- Nadmierną formalizację i biurokratyczność
- Dodatkowe obciążenia finansowe (oddzielne rachunki bankowe dla każdej dotacji, ogłoszenia)
- Luki prawne dotyczące współpracy rozwojowej
- Problem wykorzystania środków zwróconych przed końcem roku
- Nieuwzględnianie specyfiki niektórych przedsięwzięć (np. kulturalnych)
- Nieterminowość i nierzetelność w rozliczeniach zadań zleconych
- Niemożność zawierania w pewnych wypadkach umów wieloletnich itp.

Współpraca urzędów wojewódzkich z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego ma charakter powszechny, jednak nie zawsze towarzyszy jej uchwalanie programów takiej współpracy. Zlecane zadania (ich wspieranie i powierzanie) dotyczą najczęściej: pomocy społecznej, krajoznawstwa i wypoczynku dzieci i młodzieży, wspierania osób niepełnosprawnych, ochrony i promocji zdrowia, ochrony dóbr kultury i tradycji oraz nauki, oświaty i wychowania. W roku 2004 około 60% środków przekazywanych było przez urzędy wojewódzkie w drodze konkursu ofert. Zdarzają się przypadki unieważniania lub zrywania umów podpisanych ze zwycięzcami konkursów. Główne przyczyny takich sytuacji dotyczą:¹⁴

- Realizacji projektu niezgodnie z postanowieniami umowy
- Nieterminowego przekazania środków
- Nieterminowego rozliczenia się z wykorzystanych środków
- Niewłaściwego wykorzystania przyznanej kwoty dotacji.

W trakcie współpracy ujawniają się różnorakie problemy, spośród których warto szczególnie wymienić następujące zarzuty:

- Ustawa nie przewiduje form współpracy niezwiązanych z przekazywaniem środków finansowych i utrudnia współpracę merytoryczną
- Preferowane są organizacje duże, mające własny aparat administracyjny

¹³ *Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 39.

¹⁴ Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport końcowy z realizacji projektu badawczego „Monitoring Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” przygotowany dla Ministerstwa Polityki Społecznej. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa 2005, s. 63.

- Skomplikowana jest procedura przekazywania przez osoby fizyczne 1% podatku dochodowego
- Trudności w prawidłowym wypełnianiu ofert o dotacje w ramach otwartego konkursu.

Współpraca urzędów marszałkowskich z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego zawsze związana jest z uprzednim uchwalaniem odpowiedniego programu i najczęściej dotyczy zlecenia zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, krajoznawstwa, działania na rzecz niepełnosprawnych i pomocy społecznej, a szczególnie pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania ich szans (otwarty konkurs w 50% przypadków).

Powody unieważnienia lub zerwania umów dotyczyły najczęściej¹⁵:

- Niedotrzymania terminów
- Rezygnacji podmiotu z otrzymanej dotacji
- Rezygnacji z powodów wewnętrznych
- Niedostarczenia dokumentów
- Zbyt niskiej dotacji
- Niewłaściwego rozliczenia poprzedniej dotacji
- Brak deklarowanych środków własnych
- Zbyt skomplikowanej procedury
- Niemożności realizacji zgłoszonego projektu
- Formalnych braków we wnioskach
- Zbyt małej liczby zgłoszeń.

Kwestiami problemowymi ciągle rzutującymi na możliwości dalszej współpracy zdają się być¹⁶:

- Brak możliwości nadzoru wydatkowania środków publicznych
- Nieumiejętność prawidłowego rozliczania dotacji
- Zbyt długi czas trwania procedury otwartego konkursu ofert
- Koszt przeprowadzenia konkursu niekiedy przekracza wartość dotacji
- Słaba kondycja większości organizacji społecznych utrudnia znalezienie wartościowych partnerów
- Niska znajomość ustawy
- Procedura otwartych konkursów eliminuje małe organizacje i małe projekty.

Na szczeblu powiatowym również coraz powszechniejsze stają się wspólne działania władz i NGO's. Dziedzinami, w których najczęściej w 2004 roku zle-

¹⁵ Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, *op. cit.*, s. 52.

¹⁶ Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych po wejściu w życie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, *op. cit.*, s. 110.

cano zadania, były: upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz wspieranie osób niepełnosprawnych i wypoczynek dzieci.

Jeśli zdarzały się przypadki unieważniania lub zerwania umów, to dotyczyły one przede wszystkim:

- Realizacji projektu niezgodnie z postanowieniami umowy
- Nieterminowego przekazania środków
- Nieterminowego rozliczenia się z wykorzystanych środków
- Niewłaściwego wykorzystania przyznanej kwoty dotacji
- Przeszkód natury obiektywnej (np. zdarzeń losowych).

Dodatkowo pojawiały się i pozaustawowe formy współpracy na tym szczeblu, koncentrujące się głównie na:

- Organizacji szkoleń
- Udzielaniu pomocy merytorycznej i technicznej
- Wspólnych przedsięwzięciach
- Nieodpłatnym udostępnianiu lokali
- Pomocy w organizowaniu szkoleń
- Doradztwie organizacyjnym
- Działalności informacyjnej.

Samorząd powiatowy oraz opp wskazywały przy tym na szereg bolączek utrudniających poszerzenie zakresu korzystnej społecznie współpracy, takich jak¹⁷:

- Niejednoznaczna interpretacja norm prawnych (ustawy i rozporządzeń)
- Brak zasobów kadrowych w opp do wykonywania nowych zadań ustawowych
- Brak środków finansowych
- Skomplikowane procedury dla oferentów
- Problem kosztów zamieszczania ogłoszeń
- Niejasna sytuacja dotycząca jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, które mogą przystępować do otwartego konkursu, ale nie mogą otrzymywać dotacji.

Współpraca gminy z podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego prowadzona była głównie na podstawie uchwalonego programu, a 25% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie oraz powierzanie zadań uwzględniało wyniki konkursu ofert. Zlecane w 2004 roku zadania najczęściej dotyczyły: upowszechniania kultury fizycznej i sportu, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, krajoznawstwa, wypoczynku dzieci i młodzieży oraz ochrony zdrowia i pomocy społecznej.

¹⁷ Monitoring działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (I część). Raport z badań, *op. cit.*, s. 39.

W niektórych wypadkach konieczne było odstąpienie przez samorząd od umowy zawartej w drodze konkursu. Przyczynami takiego postępowania były¹⁸:

- Rezygnacja podmiotu z realizacji zadania
- Brak pozyskania dodatkowych źródeł dochodów
- Brak terminowego sprawozdania z realizacji zadania
- Niewykonalność projektu z powodu zdarzeń losowych
- Wykorzystanie dotacji niezgodnie z umową
- Trudności organizacyjne spowodowane niekorzystnym wyborem terminu realizacji zadania.

Jedynie na tym szczeblu współpracy zanotowano w 2004 roku działania polegające na przekazaniu nieruchomości w wieczyste użytkowanie, co przewiduje omawiana ustawa.

Problemy zgłaszane w zakresie prezentowanego poziomu współdziałania obejmowały szczególnie¹⁹:

- Zbyt trudną i skomplikowaną procedurę konkursową
- Kłopotliwości ogłaszania otwartych konkursów w przypadku małych dotacji
- Zbyt skomplikowaną procedurę rozliczania zadań
- Trudności interpretacji przepisów ustawy
- Brak wskazówek przy wypełnianiu ofert konkursowych
- Zbyt skomplikowaną procedurę konkursową, uniemożliwiającą kontynuację zadań od stycznia (ogłoszenia w prasie lokalnej z 30-dniowym wyprzedzeniem)
- Kłopoty z prawidłowym wypełnianiem wniosków konkursowych
- Wątpliwości dotyczące możliwości uczestnictwa przez jednostki nieposiadające osobowości prawnej bądź niemogące otrzymywać dotacji
- Wysokie koszty odrębnej księgowości
- Zbyt małe upowszechnianie informacji o organizacjach pozarządowych i sposobach realizacji zadań publicznych
- Brak środków budżetowych na zlecenie zadań
- Trudności z rejestracją opp
- Skomplikowaną procedurę przekazywania 1% podatku dla opp
- Dodatkowe koszty dla samorządu terytorialnego (ogłoszenie o konkursie)
- Niska aktywność organizacji pozarządowych i nieznanostwo ustawy
- Brak zainteresowania współpracą przez organizacje pozarządowe.

Interesującym rozwiązaniem wiążącym częściowo losy organizacji pożytku publicznego z wykształcającym się w Polsce społeczeństwem obywatelskim

¹⁸ Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, *op. cit.*, s. 75.

¹⁹ *Ibid.*, s. 77.

oraz uruchamiającym wiele pozytywnych impulsów ulepszających zachowania tych organizacji (umiejętność pozyskania społeczeństwa dla swojej działalności przejrzystością reguł funkcjonowania, ważkością problemów, którymi się zajmują itp.) staje się powoli mechanizm tzw. 1%. Rozwiązanie takie funkcjonuje w wielu krajach Europy, również w byłych państwach socjalistycznych powoli toruje sobie miejsce w systemach podatkowych (najwcześniej na Węgrzech – w 1997 roku).²⁰

W polskich realiach od 1 stycznia 2004 roku podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych mogą w zeznaniu rocznym pomniejszyć należny podatek o kwotę przekazaną na rzecz opp do wysokości dokonanej wpłaty, jednak nie więcej niż do wysokości 1% rocznego podatku. Podobne rozwiązanie dotyczy podatników opodatkowanych w formie ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych.

Za rok podatkowy 2004 przekazano w ten sposób kwotę ponad 41 milionów złotych, co w stosunku do poprzedniego okresu stanowi znaczący, bo czterokrotny przyrost. Również istotnie (o 88%), w dużym stopniu dzięki podjętej kampanii informacyjnej (np. Departamentu Pożytku Publicznego), wzrosła liczba podatników–darczyńców. To ciągle jednak niewiele w stosunku do potencjalnych możliwości społecznego współfinansowania opp (tylko 680 tysięcy osób wobec 23,5 miliona podatników). Stale na przeszkodzie powszechności tego typu działań stoi zwykła ludzka niewiedza (tłumaczenie, że mnie nie stać), a nawet jawna niechęć wobec organizacji pozarządowych (zwykle wywoływana informacjami o szeregu afer ich dotyczących).

Wśród największych beneficjentów tego rozwiązania za rok podatkowy 2004 należy wymienić następujące organizacje społeczne o statusie opp:²¹

- Caritas (5 078 391,34 zł)
- Związek Harcerstwa Polskiego (1 415 077,55 zł)
- Polska Akcja Humanitarna (1 000 000 zł)
- Fundacja Polsat (750 000 zł)
- Fundacja im. Stefana Batorego (325 370,67 zł)
- Fundacja TVN „Nie jesteś sam” (142 000 zł)
- Fundacja dzieci niepełnosprawnych „Nadzieja” (70 000 zł).

Z mocy ustawy w organizacjach pożytku publicznego możliwe jest odbywanie służby zastępczej przez poborowych, jednak zainteresowanie takim rozwiązaniem w roku 2004 było jeszcze marginalne (130 osób w 70 organizacjach – najwięcej w województwie warmińsko-mazurskim).

W sytuacji ograniczonych środków finansowych, jakimi dysponują organizacje społeczne, możliwość korzystania ze wsparcia osobowego wolontariuszy

²⁰ Odpis 1% w innych krajach – www.filantropia.org.pl/jedenprocent/index.php?id=jp07 (stan na dzień 8.02.2006).

²¹ *Ibidem*.

znacząco może poszerzyć skalę podejmowanych działań, poprawić konkurencyjność świadczonych usług ze względu na koszty, choć nie zawsze ze względu na kwalifikacje tak pozyskanych pracowników. Dzięki usankcjonowaniu instytucji wolontariatu organizacje te mogą liczyć na większe zaangażowanie społeczeństwa. Coraz częściej ich kontakty z wolontariuszami mają sformalizowany charakter i uwzględniają ustawowe zobowiązania oraz procedury.²²

Możliwość bezpłatnego korzystania z usług informacyjnych publicznej radiofonii i telewizji potwierdziła na początku 2005 roku Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jednak spoty reklamowe pojawiają się na razie incydentalnie, w ograniczony sposób kształtując wrażliwość i świadomość społeczną.

Według stanu z początku 2006 roku zarejestrowano już 4107 opp, w tym 54% uzyskało swój status w 2004 roku, a pozostałe w 2005. Przeciętnie co miesiąc przybywa ponad 100 organizacji; najwięcej ich mają województwa: mazowieckie (775), dolnośląskie (494), małopolskie (349), pomorskie (318) i śląskie (313). Profil działalności jest tożsamy z profilem wszystkich organizacji społecznych – dominują prowadzące działalność w obszarze pomocy społecznej, upowszechniania kultury fizycznej i sportu oraz w ochronie i promocji zdrowia, a także nauki, edukacji, oświaty i wychowania.²³

PODSUMOWANIE

Conclusions

Wprowadzana w życie ustawa o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie nie ma charakteru rewolucyjnego, a jedynie porządkująco-doskonalczy, ewentualnie edukacyjny. Wprowadza do polskiej, i tak skomplikowanej i zmiennej rzeczywistości kolejny byt.

Status organizacji pożytku publicznego nie zapewnia wyłączności na niektóre przywileje sformułowane w ustawie, ma często bardziej charakter reklamowy, cechę swoistej przynależności klubowej, która ma je nobilitować w oczach potencjalnych darczyńców i wolontariuszy. Wymaga jednak znacznie większych aktywności organizacyjnych i dodatkowych wydatków. Dla małych organizacji może to stanowić czynnik zniechęcający do starań o status organizacji pożytku publicznego, a oby nie prowadziło to do zniknięcia wielu z nich z mapy działań wspierających społeczeństwo. Przede wszystkim może pomagać dużym organizacjom, dając im większą pewność działania, profesjonalizując i wzmacniając ekonomicznie. Ale tak czy inaczej wymaga ciągłego doskonalenia.

²² Zob. *Wolontariat, filantropia i 1% – raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor. 2004.

²³ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/156669.html> Strona Organizacji Pozarządowych (stan na dzień 17.01.2006).

SUMMARY

Rather than being revolutionary, the Act of the Organizations of Public Benefit and the Voluntary Actions recently implemented in Poland is more regulatory and educational character. The Act introduces a new entity into an already complicated and changeable Polish reality.

The status of an organization of public benefit does not guarantee exclusiveness for some of the prerogatives formulated in the Act. It functions more like an advertisement and confirms a particular club membership, which apparently elevates the organization in the eyes of prospective contributors and volunteers. However, in order to gain this status, the organization is required to demonstrate advanced organizational skills, which are usually connected with

additional costs. This requirement may hinder the efforts of smaller organizations to gain the status of organization of public benefit. As a result, a lot of them may cease to exist. On the other hand, the new law benefits bigger organizations by creating a stable environment for their professional and economic development.