

Jan Jakub Wygnański

PIT a filantropia

Punktem wyjścia do zawartych w tekście rozważań jest teza, że choć system podatkowy może pomagać lub przeszkadzać działaniom prospołecznym, to zwolnienia i ulgi podatkowe nie powinny być traktowane jako podstawowy atrybut organizacji pozarządowych. Autor pokazuje, że realne znaczenie darowizn od prywatnych darczyńców dla budżetów organizacji *non-profit* jest stosunkowo niewielkie. Darowizny zyskują na znaczeniu w krajach biedniejszych i tam, gdzie sektor pozarządowy jest słabo rozwinięty. Ulgi podatkowe dla darczyńców wydają się nie decydować o przekazaniu darowizny, ale mają istotny wpływ na jej wielkość. Już choćby z tego powodu powinny więc być trwałym elementem systemu podatkowego. Warto natomiast prowadzić debatę publiczną wokół pytań: komu, na jakie cele i ile powinni móc przekazać indywidualni darczyńcy, by skorzystać z ulgi podatkowej. Tekst zawiera krótki przegląd zachęt podatkowych do zachowań filantropijnych stosowanych w różnych krajach. Autor przedstawia też analizę parametryzacji zachęt podatkowych w polskim podatku PIT. Z przytoczonych w tekście danych wynika, że w obecnym kształcie polskiego systemu podatkowego, wymierne korzyści podatkowe z filantropii odnoszą przede wszystkim osoby zamożniejsze. To one są też najważniejszym „źródłem” darowizn. W 2003 r. podatnicy z III grupy (5% wszystkich podatników) przekazali na cele filantropijne więcej niż wszyscy pozostali. Przedmiotem analizy jest też wprowadzony w 2004 r. mechanizm 1%, który stanowi dodatkowe źródło dochodów organizacji pozarządowych mających status organizacji pożytku publicznego. Autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, co na tym mechanizmie zyskuje państwo, a co organizacje. Nie jest bowiem oczywiste, czy dzięki mechanizmowi 1% dochody netto organizacji rzeczywiście rosną. Realne jest też zagrożenie, że mechanizm ten może w istocie wypierać bezcenną, prawdziwą filantropię.

Podatki to jedynie wąski wycinek niezwykle obszernego zakresu regulacji dotyczących organizacji *non-profit*. Z obszernego zakresu regulacji podatkowych niniejszy tekst dotyczyć zaś będzie jedynie podatku PIT i zawartych w nim zachęt dla działalności filantropijnej. Artykuł ten piszę z mieszanymi uczuciami. Z jednej strony zmuszony jestem twierdzić, że system podatkowy ma duże znaczenie dla kształtowania postaw filantropijnych (co więcej, sam uczestniczę w zabiegach o optymalny z tego punktu widzenia jego kształt), z drugiej zaś

strony mam całkowitą jasność, że istotne dla filantropii mechanizmy uruchamiane są gdzie indziej. Ponieważ prawie żadna praca o organizacjach pozarządowych w Polsce nie może się obyć bez cytatów z Alexisa de Tocqueville’a, w tym przypadku szczególnie trafne wydaje mi się przytoczenie następującego fragmentu jednego z jego listów „[...]społeczeństwa polityczne są tym, czym się stają, nie dzięki swym ustawom, ale tym, do czego przygotowują je uczucia, wierzenia, idee, nawyki serca i umysłu ludzi, z których się składają, tym, czym uczyniły ich natura i wychowanie”¹.

¹ A. de Tocqueville, *Listy*, tłum. I. Grudzińska-Gross, Znak, Kraków 1999.

System „zachęt” podatkowych nie wytworzy skłonności do działań prospołecznych². Podatki bowiem nie pełnią i nie powinny pełnić funkcji wychowawczych. Istotą ulg i zachęt podatkowych nie jest również uznanie przez państwo kompetencji i zdolności obywateli do współuczestniczenia w dobrowolnym wsparciu zadań o charakterze publicznym. Choć system podatkowy nie zastąpi motywacji do autentycznej solidarności i altruizmu (byłaby to zresztą katastrofa), może im pomagać lub przeszkadzać.

W niniejszym tekście podejmę próbę odpowiedzi na następujące pytania: dlaczego organizacje pozarządowe miałyby korzystać z ulg filantropijnych? Jak ważne są w działaniach organizacji pozarządowych źródła filantropijne? Co skłania ludzi do filantropii? Jaki jest wpływ podatków na skalę i strukturę działań filantropijnych? Przedstawię również analizę parametryzacji zachęt podatkowych w podatku PIT. Na koniec zajmę się mechanizmem 1% i jego znaczeniem dla filantropii, a także krótko scharakteryzuję rozwiązania przyjmowane w tej dziedzinie w innych krajach.

Co usprawiedliwia stosowanie zachęt podatkowych dla wspierania organizacji *non-profit*?

Właściwą skalę problemów podatkowych w stosunku do innych, z jakimi borykają się organizacje, pokazują wyniki ostatniego badania Stowarzyszenia Klon/Jawor³. Pytane o typy problemów, z jakimi stykały się w ciągu ostatnich 2 lat, organizacje pozarządowe najczęściej wymieniają trudności w zdobyciu funduszy (76%), brak osób gotowych bezinteresownie działać na rzecz organizacji (52%) oraz nadmiernie rozbudowaną biurokrację administracji publicznej (48%). Owe trzy najczęściej wymieniane kwestie wskazują na podstawową barierę wzrostu organizacji (środki, ludzie, przestrzeń do działań). Problemy związane z nad-

miernym opodatkowaniem organizacji wymieniane są o wiele rzadziej (18%). Jednocześnie aspekt podatkowy, który w istocie powinien być traktowany jako dodatkowy atrybut funkcjonowania organizacji pozarządowych, często uznawany jest za główną jego cechę. To dość niebezpieczna tendencja, pojawiają się bowiem zarzuty, że preferencyjne traktowanie organizacji często nie jest ułatwieniem dla ich działań, ale zgoła przyczyną ich powstawania. Coraz częściej mówi się też, że *tax free economy* stanowi w istocie zagrożenie dla zdrowych mechanizmów konkurencji (w Polsce stało się tak w przypadku zakładów pracy chronionej).

Jakie są zatem powody uzasadniające szczególne traktowanie organizacji *non-profit*? Można wskazać dwie zasadnicze linie argumentacji. Pierwsza to ta, że sektor pozarządowy pełni funkcje, które państwo chce wspierać, ponieważ sprzyjają one realizacji ustrojowych wartości demokratycznego państwa (np. takich jak demokracja, partycypacja, woluntaryzm, pluralizm, budowanie kapitału społecznego itd.). Można zaryzykować tezę, że państwo – w rozumieniu bardziej organicznym i holistycznym – potrzebuje tego rodzaju składników i jednocześnie nie bardzo jest w stanie je samodzielnie wytwarzać. Ten rodzaj „tkanki łącznej” powstaje bowiem na ogół jako wynik spontanicznych interakcji międzyludzkich, przy pomocy szczególnych „enzymów”, których państwo wytwarzać nie umie.

Według drugiego rodzaju argumentacji państwo wspiera organizacje *non-profit*, ponieważ wypełniają one funkcje, które w przeciwnym wypadku państwo musiałoby wypełniać samo (przy założeniu, że państwo istotnie chce dzielić się pracą). Uzasadnieniem dla ulg podatkowych jest to, że organizacje te dostarczają dóbr publicznych (*collective goods*) w wybranych dziedzinach, takich np. jak ochrona zdrowia, edukacja, ochrona dziedzictwa kulturowego. Chodzi o usługi, których świadczenie należy do zadań państwa, a które nie byłyby świadczone w sposób satysfakcjonujący

² Za specyficzny eksperyment z zakresu „bezkosztowej” filantropii można uznać tzw. mechanizm 1%, polegający na tym, że każdy podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych ma możliwość odliczenia od należnego podatku kwoty nie większej niż 1% tego podatku, pod warunkiem, że została ona przekazana organizacji pożytku publicznego.

³ Badanie zostało zaprojektowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor i przeprowadzone przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne w okresie lipiec–wrzesień 2004 r. na reprezentatywnej warstwowej próbie 1000 organizacji pozarządowych.

przy zastosowaniu mechanizmów czysto komercyjnych. (Ta linia rozumowania jest bliższa myśleniu w kategoriach zawodności rynku – *market failure* oraz zawodności państwa – *state failure*, zwłaszcza w formie, jaką zaprezentował swego czasu Burton A. Weisbroad, uzasadniając istnienie trzeciego sektora na gruncie *public good theory*⁴). Ulgi powodują wprawdzie utratę przez państwo części dochodów, ale korzyści z tego wynikające są większe od strat. Wedle symulacji prowadzonych na początku lat dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii, zniesienie ulg podatkowych dla organizacji i wynikił stąd ograniczenia skali ich działań musiałyby zostać skompensowane zwiększoną podażą usług publicznych, których sfinansowanie wymagałoby podniesienia stóp podatkowych aż o 8%.

Przedstawione wyżej argumenty przemawiające za uprzywilejowaniem organizacji *non-profit* nie są przyjmowane bezkrytycznie. Wypada więc również przedstawić garść argumentów przeciw ulgom podatkowym dla tych organizacji.

Po pierwsze, podatki nie powinny służyć do kreowania polityki – w końcu państwo może po prostu kupować lub subsydiować preferowane przez siebie działania (przewaga transferów bezpośrednich nad pośrednimi). Po drugie, tworzenie przywilejów podatkowych stwarza ryzyko nieuczciwej konkurencji. Po trzecie, powoduje, że powstają podmioty, których celem jest wyłącznie instrumentalne korzystanie z nich. Zwraca się też często uwagę, że przyznawanie przywilejów podatkowych, szczególnie tam, gdzie ma ono charakter dyskrecjonalnych uprawnień administracji, może być źródłem korupcji. Warto wreszcie pamiętać o argumentie, że tworzenie zachęt podatkowych dla filantropii rujnuje ich znaczenie w sensie aksjologicznym. Filantropia staje się częścią gry podatkowej, a nie działalnością spontaniczną i bezinteresowną. Zachęty mogą tu mieć zatem charakter przeciwny.

Podsumowując, można stwierdzić, że część oporu wobec przywilejów podatkowych dla organizacji pozarządowych ma charakter doktrynalny (pytanie: ile chcemy państwa), część dotyczy problemów technicznych (np. korupcji, tworzenia podmiotów wyłącznie w celu skorzystania z ulg itd.), a inne dotyczą skali, tzn. nabierają znaczenia proporcjonalnie do wielkości samego sektora (np. nieuczciwa konkurencja). Spory doktrynalne nie będą nas tu zajmować, skupimy się natomiast na tym, jak powyższe kwestie, zwłaszcza zachęty podatkowe dla filantropii (w tym dla darczyńców organizacji pozarządowych), są rozwiązywane w praktyce.

Znaczenie wsparcia ze strony prywatnych darczyńców dla organizacji *non-profit*

Jak wskazują wyniki szerokich badań międzynarodowych przeprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych w ramach programu Johns Hopkins University, dochody z filantropii (i to łącznie z darowiznami ze strony przedsiębiorstw) w badanych krajach średnio stanowią tylko 12% dochodów organizacji pozarządowych. Jest to około jednej trzeciej kwoty pochodzącej z dotacji rządowych i około jednej czwartej sumy uzyskiwanej przez organizacje w postaci opłat za usługi. Dla kondycji finansowej sektora pozarządowego filantropia ma większe znaczenie w krajach, w których sektor ten jest stosunkowo słabo rozwinięty, a jego kondycja finansowa – relatywnie słabsza. Zasadę tę można poniekąd odwrócić: źródłem przyrostu „masy” sektora (niekiedy zawsze mu to dobrze służy) nie jest filantropia, ale możliwość dostępu do środków publicznych oraz szeroko rozumiana działalność zarobkowa.

Choć więc potocznie sektor pozarządowy i *non-profit* (nie tylko w Polsce) kojarzy się z filantropią i działalnością społeczną, właściwie nigdzie

⁴ Weisbroad podjął jedną z pierwszych prób ekonomicznego wyjaśnienia fenomenu organizacji *non-profit*. W jego teorii dóbr publicznych (a właściwie *quasi-public goods*) głównym dostawcą tych dóbr jest tradycyjnie państwo i zapewnienie przez nie dóbr publicznych na poziomie satysfakcjonującym dla większości użytkowników (wyborców) jest wystarczające, w systemie demokratycznym, do legitymizowania jego działań. Ponieważ w społeczeństwie są również osoby, których potrzeby w zakresie tych dóbr są większe niż te, które wyznacza poziom mediany (w zależności od przebiegu tej funkcji mogą to być mniej lub bardziej liczne grupy), zaspokajaniem tych potrzeb zajmują się organizacje *non-profit*. Można zatem twierdzić, że organizacje te są instytucjonalną odpowiedzią na zbyt małą lub nie dość zdywersyfikowaną podaż dóbr publicznych. Por. B.A. Weisbroad, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge 1988.

Tabela 1
Częstość korzystania przez organizacje pozarządowe z poszczególnych źródeł finansowania w 2003 r.

Źródła finansowania	Procent^a
Składki członkowskie	69,1
Źródła publiczne – samorządowe (środki gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	52,4
Darowizny od osób fizycznych	46,7
Darowizny od instytucji i firm	44,2
Źródła publiczne – rządowe (środki ministerstw, agencji rządowych, województw)	21,7
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje, dochody z majątku (np. wynajmu lokali)	17,7
Dochody z działalności gospodarczej (jeśli organizacja prowadziła taką działalność w 2003 r.)	11,6
Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych (zwłaszcza fundacji)	10,6
Opłaty (zwroty kosztów) uzyskiwane w ramach odpłatnej działalności statutowej organizacji (nie będącej działalnością gospodarczą)	10,2
Dochody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych (np. cegiełki, pocztówki)	7,3
Wsparcie od innych zagranicznych organizacji pozarządowych	5,4
Źródła publiczne – zagraniczne programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej, np. Phare, Sapard, Access)	5,1
Dotacje przekazane przez inny oddział/element tej samej organizacji (jeśli organizacja jest częścią większej struktury)	3,6
Dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	1,4
Inne źródła	14,4

^a Respondenci mogli wymienić kilka źródeł finansowania.
Źródło: badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor 2004, por. przypis 3

Tabela 2
Częstość korzystania przez organizacje pozarządowe
z prywatnych darowizn jako źródła przychodów

Dziedzina działań	Procent
Religia	100,0
Ochrona zdrowia	65,3
Usługi socjalne, pomoc społeczna	57,3
Kultura i sztuka	42,5
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	41,8
Edukacja i wychowanie	39,0
Prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna	36,0
Ochrona środowiska	35,1
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym	23,0
Wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	21,5
Badania naukowe	21,0
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	16,7
Działalność międzynarodowa	14,2
Pozostała działalność	39,9

Źródło: jak do tabeli 1

na świecie nie mógłby przeżyć, opierając się wyłącznie na nich. Co więcej, w wielu przypadkach ich znaczenie (finansowe) jest marginalne.

Sytuacja ta nasuwa wiele pytań: czy trzeba szukać nowych typów źródeł finansowania organizacji *non-profit*, czy powrócić do tradycyjnych? Czy pieniądze zebrane w trakcie różnego rodzaju kampanii są istotnie źródłem suwerenności organizacji, czy czynią z nich zakładników mediów i przedmiot specyficznego szantażu ze strony opinii publicznej? Czy organizacje zaniechały zbierania pieniędzy od osób indywidualnych tylko dlatego, że łatwiej zdobywać je gdzie indziej? Komu i z jakich pieniędzy wypada korzystać oraz jakie ma to konsekwencje? W moim przekonaniu udzielanie odpowiedzi na te pytania w odniesie-

niu do całego sektora grozi poważnymi nieporozumieniami. Czym innym bowiem jest np. świadczenie usług opiekuńczych na zlecenie administracji publicznej (nieuniknione i wskazane jest korzystanie ze środków publicznych), a czym innym prowadzenie kampanii rzecznicstwa, której celem jest wywarcie wpływu na rząd (nieco niezręcznie jest wtedy korzystać z jego pieniędzy).

Jak ważne są zatem dochody z filantropii dla organizacji pozarządowych w Polsce? Po raz pierwszy przedstawiam tu wstępne wyniki ostatniego badania Stowarzyszenia Klon/Jawor (tabela 1). Okazuje się, że z dobroczynności osób indywidualnych (w jakimkolwiek stopniu) korzysta obecnie niecałe 50% organizacji.

Warto przeanalizować, które dziedziny sfery *non-profit* są szczególnie zależne od filantropii. Badania John Hopkins University wskazują na organizacje religijne oraz na działalność międzynarodową (głównie humanitarną, która na ogół wykracza poza zainteresowania rządu i którą trudno komercjalizować). Badanie przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor potwierdza, że z dobroczynności korzystają w Polsce niemal wszystkie organizacje religijne (tabela 2). Z tego samego badania wynika, że działalność międzynarodowa jest w Polsce w niewielkim stopniu finansowana przez filantropię. Przyczyny tego stanu rzeczy to jednak temat na osobny artykuł.

W Polsce wyjątkowo często (w porównaniu z innymi krajami) z filantropii czerpią organizacje działające na polu pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia. Jest to zresztą jeden z powodów, dla których dość powszechnie – mylnie – uważa się, że ich udział liczbowy w sektorze pozarządowym jest bardzo duży. Świadczy to też prawdopodobnie o tym, że wiele z nich nadal nie jest w stanie (mimo że często realizuje w istocie zadania publiczne) korzystać ze środków publicznych. Warto zauważyć, że popularność filantropii jako źródła finansowania organizacji zajmujących się pomocą społeczną i ochroną zdrowia wynika ze szczególnej wrażliwości indywidualnych ofiarodawców na te właśnie potrzeby. Potwierdzają to badania nad wolontariatem i filantropią Polaków prowadzone regularnie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Ofiarodawcy najczęściej łożą na organizacje charytatywne (47% ofiarodawców), organizacje i ruchy religijne (27%) oraz organizacje związane z ochroną zdrowia i rehabilitacją (18%). Na rzecz organizacji działających poza granicami Polski datki przekazuje jedynie 3% ofiarodawców.

Co skłania ludzi do filantropii?

W Stanach Zjednoczonych 88% dorosłych obywateli przeznaczają pieniądze na cele społeczne (co drugi z nich jest jednocześnie wolontariuszem)⁵. W Wielkiej Brytanii 81% obywateli przekazuje darowizny na rzecz *charities*⁶, w krajach starej Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosił średnio 11%⁷. W Polsce, według badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor i SMG/KRC w 2002 r., 34,4% Polaków przeznaczyło w ostatnim roku pieniądze lub dary rzeczowe na rzecz organizacji pozarządowych. Dlaczego to robią? Wyjaśnienie na pewno wykracza poza analizę zachęt podatkowych.

Wydaje się, że w przypadku filantropii myślenie w kategoriach klasycznego modelu „racjonalnego wyboru” jest zawodne. Z wyjaśnianiem fenomenu filantropii ma kłopot cała neoklasyczna mikroekonomia – wraz z uznawanymi w niej za nienaruszalne założeniami dotyczącymi funkcji maksymalnego zwiększania użyteczności (*utility maximizer*). Zastosowanie tego rodzaju teorii do zachowań filantropijnych wymaga albo uznania tych zachowań za anomalie, albo wprowadzenia bardzo złożonej i tym samym trudnej do zastosowania – w prostych modelach – definicji użyteczności. Konieczne w tym wypadku „socjologizowanie” czy nawet „psychologizowanie” modeli ekonomicznych od dawna jest zmartwieniem ekonomistów. *Homo oeconomicus*, owa molekula modelu czysto ekonomicznego, filantropią zajmuje się „po godzinach”, znużony ciągłym „optymalizowaniem” wydajności. Jak pisze Elinor Ostrom: „Ekonomia ma tysiąc sposobów, by mówić o wydajności, lecz ani jednego, by mówić o sprawiedliwości”⁸. Pojawia się więc *homo sociologicus*.

Pojęcie *człowiek socjologiczny* niekoniecznie oznacza porzucenie modelu egoistycznego na rzecz altruistycznego. Raczej wskazuje na to, co w filantropii może być wynikiem perswazji, nacisku społecznego, roli itp. Zdarza się przecież, że dawanie

⁵ *Giving and Volunteering in USA – Key Findings 2001*, „Independent Sector”, November 2001 (<http://www.independentsector.org/PDFs/GV01keyfind.pdf>).

⁶ P. Halfpenny, D. Lowe, *Individual Giving and Volunteering in Britain*, Charities Aid Foundation, Tonbridge, Kent 1994.

⁷ European Commission, *Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe*, EUR-OP, Luxembourg, 1997 (COM 97, nr 241).

⁸ E. Ostrom, *The Comparative Study of Public Economies*, The P.K. Siedman Foundation, Western Springs 1998.

nie jest wynikiem wyboru, ale raczej specyficznego społecznego przymusu/zobowiązania związanego z przypisaną rolą (by użyć najprostszego przykładu, zastanówmy się, jak trudne może być niewrzucenie datku do puszki Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy na ulicy, w otoczeniu ludzi, z których prawie każdy ma już naklejkę z serduszkim). Wprowadzenie wymiaru społecznego oznacza akceptację faktu, że korzyści płynące z zachowań filantropijnych pozostają korzyściami, zmienia się tylko „waluta”, w której są wypłacane. Podejście to odstę-

Motywy zachowań filantropijnych są także przedmiotem zainteresowania specjalistów od wywierania wpływu na zachowania. Jeden z najbardziej znanych psychologów społecznych, Robert B. Cialdini, opisał niedawno, jak potężne w służbie *fundraisingu* mogą się okazać znane elementy „perswazji” i umiejętnie wytworzone poczucie wzajemności zobowiązania (dłużności), tworzenie wrażenia unikatowości konkretnego daru, autorytet innych, którzy dokonali już tego wyboru, wreszcie – odwoływanie się do spójności i konsekwen-

Tabela 3
Sposoby przekazywania przez Polaków pieniędzy na cele dobroczynne w latach 2001–2003 (w %)

Sposób	2001	2002	2003
Puszka, skarbonka, zbiórka na ulicy lub w instytucji	59,0	72,6	63,0
Zakup przedmiotów, z których dochód przeznaczony jest na cele społeczne (np. świeca Caritasu, aukcje na cele dobroczynne itp.)	24,0	22,7	21,5
Przekaz pocztowy	11,0	6,8	8,2
Audiotele / SMS	3,5	4,3	16,5
Wykupienie wstępu na imprezę charytatywną (bal, koncert itp.), z której dochód przeznaczony jest na cele dobroczynne.	2,3	3,1	4,8
Systematyczne potrącenie z mojej wypłaty w zakładzie pracy, stała dyspozycja w banku	0,6	0,9	2,5
Wpłata z karty kredytowej dokonana za pośrednictwem Internetu	–	0,4	0,7
Inna	7,0	6,8	3,9

Źródło: Badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor wspólnie z SMG/KRC. Por. przypis 11.

puje od prostych modeli indywidualnych porównań na rzecz modeli bardziej złożonych, bliższych teorii gier⁹. Jest jednak znacznie rzadsze i na razie, niestety, socjologia spod znaku teorii racjonalnego wyboru nie stworzyła alternatywy dla podejścia ekonomicznego.

cji raz dokonanych wyborów¹⁰. Pozostaje wierzyć, że gdzieś między ekonomicznym przymusem egoizmu, socjologicznym przymusem konformizmu oraz psychologiczną manipulacją znajduje się też trochę przestrzeni dla własnej, suwerennej decyzji ofiarodawcy¹¹.

⁹ W pewnych wariantach (np. *rational action theory*) można nawet uznać, że podejście socjologiczne nie jest opozycją, ale korektą ekonomicznych teorii racjonalnego wyboru.

¹⁰ R.B. Cialdini, *The Power of Persuasion*, „Stanford Social Innovation Review”, Summer 2003.

¹¹ Najczęściej wymienianym powodem, dla którego ludzie angażują się w pomoc innym jest to, że „mają takie moralne, religijne lub polityczne przekonania” (83%). Badanie „Wolontariat i filantropia Polaków”, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wspólnie z SMG/KRC, Warszawa 2003.

Celem niniejszego tekstu nie jest jednak wyjaśnienie zachowań filantropijnych, ale jedynie zasygnalizowanie, że korzyści podatkowe nie są najważniejszym czynnikiem w ich wyjaśnianiu. Powtórzmy, że większość osób przeznaczając swoje pieniądze na cele dobroczynne, nie odnosząc z tego żadnych korzyści podatkowych (np. w Polsce w 2002 r. jedynie ok. 3% podatników skorzystało z ulg podatkowych, a zatem ledwie co dziesiąty spośród tych, którzy nominalnie mieli do tego uprawnienia, gdyż przekazali dary pieniężne organizacjom). Jedni o te zachęty nie dbają, inni nie wiedzą, jak z nich skorzystać, jeszcze inni nie chcą osłabiać filantropijnej

Rola ulg podatkowych

Czy podatki nie mają zatem żadnego znaczenia? Owszem, mają, jednak wiele wskazuje na to, że wywierają mniejszy wpływ na samą decyzję o przekazaniu pieniędzy, istotny natomiast – na ostateczną wysokość kwot darowizny. Można powiedzieć, że wysokość darowizny wyjaśniana jest modelem ekonomicznym, a dyspozycja do dawania – nie jest.

Istnieje oczywiście silna zależność między kształtem rozwiązań podatkowych a skłonnością do korzystania z nich. Zilustrujmy ją trzema zesta-

Tabela 4
Poziom dochodów podatników a korzystanie z ulgi z tytułu darowizn w podatku PIT, na podstawie zeznań podatkowych za 2003 r.

Grupa podatkowa	Roczny dochód (w zł)	Liczba podatników	Liczba korzystających z ulgi	Odsetek korzystających z ulgi	Średnia wielkość darowizny (w zł)	Kwota darowizn (w zł)
I	poniżej 37 tys.	22 064 684	597 354	2,7	355	212 060 670
II	37-74 tys.	877 111	89 824	10,2	1 106	99 345 344
III	powyżej 74 tys.	257 564	39 969	15,5	7 171	286 617 699
Łącznie	.	23 199 359	727 147	.	.	598 023 713

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

i altruistycznej natury swoich działań przez odnośnienie z nich korzyści. Duże znaczenie ma wreszcie sposób przekazywania pieniędzy (np. puszka, zakup towarów, SMS), uniemożliwiający odpisanie darowizny od podatku. Owe problemy techniczne mogą mieć szczególnie duże znaczenie w przypadku Polski, ponieważ te właśnie sposoby są najczęściej stosowane (tabela 3).

wami danych. Pierwszy dotyczy zależności między poziomem dochodów podatnika a faktem korzystania z ulgi od darowizn w podatku PIT (tabela 4). Jak widać, zależność ta jest niezwykle silna. Udział podatników korzystających z ulgi w najliczniejszej I grupie (95% wszystkich podatników) wynosi niecałe 3%, w grupie II wynosi 10%, a w grupie III – ponad 15%.

Tabela 5
Poziom dochodów podatników a wykorzystanie możliwości odpisu 1% w zeznaniu podatkowym za rok 2003

Grupa podatkowa	Roczny dochód (w zł)	Kwota alokacji	Liczba podatników, którzy skorzystali z opcji 1%	Liczba podatników ogółem (2002)	Udział podatników z danej grupy (w %)
I	poniżej 37 tys.	546 000	28 531	22 064 684	0,13
II	37–74 tys.	2 303 000	33 720	877 111	3,84
III	powyżej 74 tys.	7 456 000	17 943	257 564	6,97
Łącznie	.	10 305 000	80 194	23 199 359	0,35

Źródło: jak do tabeli 4.

Zależność ta potwierdza się w przypadku korzystania przez podatników z możliwości 1-procentowych odpisów (w pierwszym roku wdrażania tego systemu skorzystała z niej niewielka część podatników). Na każde 10 tys. podatników grupy I z możliwości tej skorzystało 13 osób. W grupie III na każdych 100 skorzystało 7. Wydaje się, że minie wiele czasu, zanim osiągniemy wyniki choćby zbliżone do tych, które osiągane są na Węgrzech, gdzie

z możliwości tej korzysta jedna trzecia podatników i zagospodarowują oni ok. 50% ogólnej kwoty 1-procentowych wpływów do budżetu pochodzących z podatku PIT. Tabela 5 ilustruje związek między poziomem dochodów a uczestnictwem w systemie alokacji 1%

Oczywiście można przypuszczać, że przedstawionych wyżej wyników nie tłumaczy kwestia regulacji podatkowych, ale ogólny związek między filan-

Tabela 6
Przekazywanie darowizn na rzecz organizacji lub kościołów a dochód netto na członka rodziny (w %)

Brak dochodu	Dochód				Nie wiem, odmowa odpowiedzi	Średnia
	do 400 zł	401–600 zł	601–1000 zł	Powyżej 1000 zł		
31,1	32,3	33,9	29,9	46,0	32,4	34,2

Źródło: jak do tabeli 3.

tropią (nie powiązaną z ewentualnymi korzyściami podatkowymi) a dochodem. Jak pokazuje tabela 6, zależność między poziomem dochodów a skłonnością do filantropii jest wyraźna, ale ma znacznie mniejsze natężenie.

Na podstawie przytoczonych danych można zatem sformułować hipotezę, że w obecnym kształcie system podatkowy PIT rejestruje i tym samym

Z przytoczonych danych jasno też wynika, jak wielka jest rola podatników z III grupy w działalności filantropijnej. Pozwala to zrozumieć determinację, z jaką przedstawiciele organizacji pozarządowych (w tym piszący te słowa) zabiegali o zniesienie zastosowanego w 2003 r. limitu 350 zł darowizn. Uświadamia też, skąd w Ministerstwie Finansów wziął się pomysł tego limitu – przemawiała za nim

Tabela 7.
Wykorzystanie ulg z tytułu darowizn w latach 1993–2002

Rok	Dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne	Odliczenia od dochodu osób fizycznych		
		kwota	procent	liczba podatników korzystających z ulg
1	2	3	3:2	4
1993	80 473 622	77 215	0,1	676 813
1994	109 352 703	206 967	0,2	814 673
1995	147 290 257	4 847 268	3,3	4 106 069
1996	184 208 912	9 030 377	4,9	6 322 880
1997	224 067 809	811 991	0,4	1 681 975
1998	265 165 504	642 409	0,2	1 467 352
1999	291 618 909	1 095 848	0,4	1 721 188
2000	324 569 303	1 144 114	0,4	1 652 985
2001	343 496 240	1 346 368	0,4	1 568 301
2002	348 351 475	597 962	0,2	727 147

Źródło: jak do tabeli 4.

dystrybuuje korzyści podatkowe przede wszystkim w stosunku do osób zamożniejszych. Darowizny udzielane przez podatników z I grupy podatkowej nie są uwzględniane (głównie ze względu na wymóg dokumentowania darowizn oraz fakt, że wiele osób z tej grupy podatkowej nie wypełnia samodzielnie PIT), a podatnicy ci nie czerpią z nich korzyści podatkowych.

siła demagogicznego stwierdzenia, że ponad 80% darowizn nie przekroczyło w poprzednim roku tej kwoty (liczba podatników z I grupy, którzy skorzystali z ulgi w stosunku do liczby wszystkich korzystających z ulgi). W 2003 r., w czasie gorących sporów z Ministerstwem Finansów, trudno było przebić ten „demograficzny” argument argumentem „ekonomicznym”, że 5% ofiarodawców z III grupy

przekazało na cele filantropijne więcej środków niż wszyscy pozostali.

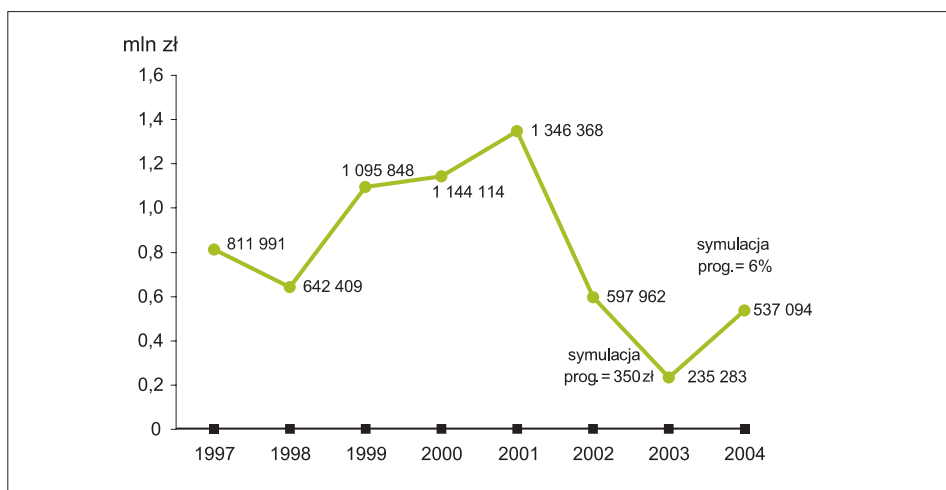
W latach 1993–2002 zmieniała się liczba osób korzystających z ulg i wysokość tych ulg (tabela 7).

Warto zwrócić uwagę na dwie „nieciągłości”. Pierwsza pojawiła się w 1997 r., kiedy to liczba podatników korzystających z ulg obniżyła się czterokrotnie (ponad 6 mln w stosunku do 1,6 mln). Załamanie to wynikało jednak nie ze zmiany wysokości ulg podatkowych, ale ze zmiany zakresu podmiotowego beneficjentów. Od 1997 r. nie było możliwe odpisywanie od podstawy opodatkowania darowizn na rzecz osób indywidualnych. Innymi słowy, po raz pierwszy uznano, że zakres przedmiotowy zwolnienia (np. działalność charytatywna) nie jest wystarczającym powodem do ulgi. Istotne jest, kto jest odbiorcą darowizny. Od tego czasu w Ministerstwie Finansów daje się zauważyć stałą podejrzliwość w stosunku do podatników korzysta-

jących z tej ulgi. Na marginesie warto wspomnieć, że – jak wynika z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor – to właśnie osoby indywidualne są często odbiorcami pomocy. W 2003 r. takiej właśnie pomocy bezpośrednio kierowanej do osób indywidualnych (z wyłączeniem osób wspólnie zamieszkujących) udzieliło 53% badanych. Nie jest jednak jasne, jaka część tej pomocy może być uznana za filantropię i objęta z tego tytułu przywilejami podatkowymi.

Druga „nieciągłość” pojawiła się w 2002 r. Tym razem miała ona, jak można przypuszczać, związek z wprowadzeniem szczególnego warunku udokumentowania darowizny. Otóż darowizna musi być przekazana na konto bankowe beneficjenta. W ten sposób Ministerstwo Finansów wyeliminowało *de facto* z systemu ulg podatkowych większość darowizn od osób nie posiadających rachunków bankowych, a także osób przekazujących darowizny w zbiórkach ulicznych itd.¹². W polskich warunkach

Rysunek 1
Symulacja całkowitych wielkości odpisów
z tytułu darowizn w podatku PIT w latach 1997–2004



Źródło: symulacja Stowarzyszenia Klon/Jawor – model oparty na projekcjach zachowań w 2002 r.

¹²Warto np. zauważyć, że z tego punktu widzenia prawie cały „festiwal dobroczynności”, jakim jest Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, nie jest w zasadzie objęty systemem zachęt podatkowych. Nie kosztuje on zatem państwa nic. Co więcej, swego czasu okazało się, że dzięki temu, iż pieniądze WOSP są przekazywane głównie na zakup sprzętu medycznego dla publicznych jednostek służby zdrowia, Ministerstwo Zdrowia obniżyło własny budżet na zakup sprzętu o kwotę spodziewaną ze zbiórek. Pamiętać też trzeba o tym, że Skarb Państwa zarobił przy tej okazji na podatku VAT odprowadzonym z tytułu zakupu sprzętu. W identycznej sytuacji jest np. Fundacja TVN, która także dofinansowywała zakupy sprzętu medycznego.

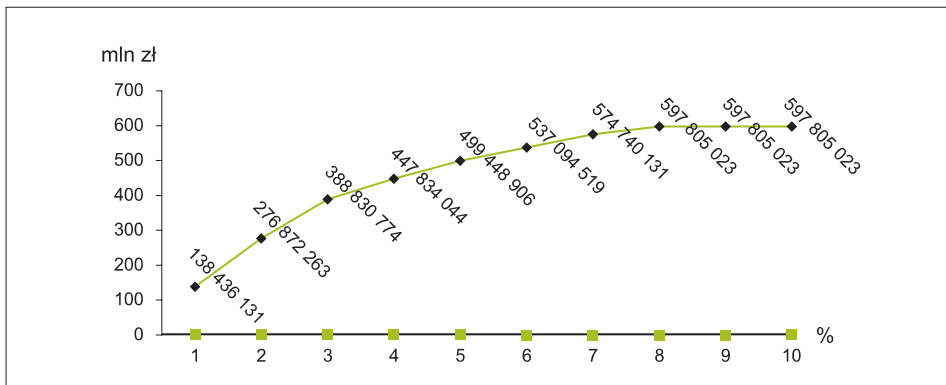
ma to szczególne znaczenie, ponieważ, jak już była o tym mowa, te właśnie sposoby przekazywania pieniędzy na cele dobroczynne są bardzo częste. Rozwiązanie to zatem nie tyle uporządkowało i uszczelniło system, ile po prostu utrudniło dostęp do ulg pewnej kategorii podatników. Paradoksalnie wykluczyło ono z systemu najczystsze i najbardziej wartościowe – w głębszym, aksjologicznym sensie – darowizny czynione spontanicznie. Jednocześnie, wbrew intencjom pomysłodawców, nie położyło tamy ewentualnym istotnym dla budżetu stratom – te nie powstają bowiem w wyniku przekazywania małych darowizn. Problem nadużyć, co przyznają nieoficjalnie sami urzędnicy Ministerstwa

zamierzony przez Ministerstwo Finansów skutek (*nota bene* ministerstwo to nie potrafi w swoich statystykach odróżnić darowizn przekazywanych na rzecz kościołów od pozostałych).

Wpływ zmian w konstrukcji PIT na wartość darowizn pokazuje rysunek 1. Spadek odpisów w ostatnich latach jest dramatyczny. Nie wiemy jeszcze, jakie skutki odniosło zastosowanie bariery 350 zł. Na rysunku używam symulacji, którą przeprowadziłem w na podstawie analizy zachowań podatkowych z lat poprzednich.

Konstruując rysunek 2, zaryzykowałem z kolei symulację skutków, jakie przyniesie zapowiadany powrót do regulacji procentowej¹³. Jednocześnie

Rysunek 2
Symulacja całkowitych kwot odpisu w zależności od wysokości progu



Źródło: jak do rysunku 1.

Finansów, leży gdzie indziej. Dotyczy on przede wszystkim podmiotów, które nie muszą dokumentować i tym samym dokładnie sprawozdawać swoich przepływów finansowych (dotyczy to, niestety, m.in. organizacji kościelnych), a także podmiotów, w przypadku których odpisy nie są limitowane (co także dotyczy często kościołów – mimo długich sporów orzecznictwo w tej sprawie wskazuje raczej na pierwszeństwo zapisów konkordatowych nad podatkowymi). Przy okazji można więc zauważyć, że zastosowana ostatnio „gilotyina” (limit kwotowy 350 zł) spadła boleśnie nie tam, gdzie odniosłaby

symulacja ta nie uwzględnia ewentualnych dodatkowych ograniczeń wynikających z technicznych form przekazania środków (konieczność podania w zeznaniu podatkowym numeru NIP beneficjenta) oraz „odpływów” związanych z korzystaniem z bardziej atrakcyjnej podatkowo opcji 1%.

Wyniki przeprowadzonej symulacji wskazują na oczywisty skądinąd fakt, że analizowana zależność nie ma charakteru liniowego. Jest dość jasne, że przykręcając śrubę podatkową, można łatwo stłumić filantropię, ale odkręcając tę śrubę, można pobudzić filantropię tylko do pewnej granicy. Jak widać,

¹³ Prezentowane tu wyliczenia są oparte na bardzo uproszczonych modelach. Zainteresowanych zachęcam do lektury artykułu: W. Deb, R. Brown, *Estimating Charitable Deductions in Giving USA*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly” 2003, vol. 32, nr 4.

powyżej pewnego progu (w okolicach 8%) ogólna kwota nie będzie już istotnie wzrastać (oczywiście, nie zmienia to faktu, że mogłoby to mieć wpływ na pojedyncze przypadki indywidualnych darowizn o znacznej wartości). W niniejszym tekście koncentruję się na PIT, ale przy okazji warto przypomnieć, że analogiczne zachęty istnieją w systemie CIT. W Polsce procentowe limity darowizn uprawniających do skorzystania z ulgi są w systemie PIT ustalone na dość wysokim poziomie 10–15% (w zależności od celu darowizny). Ta szczodrość niewiele zresztą budżet państwa kosztuje. Na podstawie dostępnych danych można bowiem szacować, że analogiczna krzywa dla darowizn od podmiotów prawnych „wysyca się” już na poziomie ok. 2%.

Nie zamierzam jednak twierdzić, że działalność Ministerstwa Finansów jest efektem „strukturalnej niechęci” wobec specjalnego traktowania organizacji pozarządowych. System ulg rodzi bowiem problemy, na które nie można zamykać oczu. Najistotniejszym problemem jest, jak sadzę, wzajemność świadczeń. Powinna ona z zasady dyskwalifikować darowizny, których beneficjentem jest sam darczyńca. Problem ten przybiera dwie formy.

Pierwsza – to sytuacja, w której darczyńca sam jest odbiorcą usługi¹⁴. Na przykład za zabieg w szpitalu wpłacamy darowiznę na rzecz działającej przy szpitalu fundacji (pewnie lepsze to niż „koperta”, ale ciągle wskazuje na nieprawidłowości w funkcjonowaniu służby zdrowia). Podobnie w formie darowizny płacimy za edukację dzieci itd. Być może system podatkowy powinien podatkowo uprzywilejowywać tego rodzaju wydatki (na zdrowie, edukację), ale nie powinny one być włączane w katalog ulg o charakterze filantropijnym, ponieważ w istocie stanowią zakup usługi. Wydaje się, że w Polsce wiele osób nie dostrzega tej różnicy. Z proce-

deru wymiany pozornie dobrowolnych świadczeń korzystają zarówno podatnicy, jak i organizacje. Mimo orzeczenia NSA zakazującego takiej praktyki, porady „jak zapłacić darowizną za leczenie” można znaleźć w popularnych gazetach.

Zrujnowanie oryginalnego znaczenia darowizny jako czynności bezinteresownej na rzecz dobra publicznego i zastępowanie jej zasadą wymiany dóbr narusza, niestety, fundamenty całej argumentacji na rzecz preferencji podatkowych dla darowizn. Zostają one bowiem wtłoczone w ten sam system rozumowania, który dotyczy innego rodzaju ulg powiązanych z wydatkami na rzecz samego podatnika (np. ulgi budowlanej). A stąd już tylko krok do konkluzji, że zamiast ulg po prostu rozsądniej jest obniżyć podatki i tym samym pozostawić w dyspozycji podatnika więcej środków na własną konsumpcję zgodną z jego preferencjami. Problem w tym, że filantropia nie jest wydatkiem na własną konsumpcję. Bez zrozumienia tej zasady nie sposób jednocześnie popierać liberalnego modelu obniżenia podatków i zachęt podatkowych dla filantropii.

Po drugie, szczególna definicja działalności gospodarczej (przed wprowadzeniem w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* kategorii tzw. odpłatnej działalności nie dla zysku) skutkowało tym, że przyjęcie jakichkolwiek pieniędzy w formie innej niż darowizna traktowane było jako uruchamianie działalności gospodarczej. W konsekwencji po stronie zarówno podatników, jak i ustawodawcy pojawiło się przeświadczenie, że darowizny nie mają w istocie przypisanego im tradycją znaczenia, ale nieuchronnie są elementem pseudorynku czy wręcz szarej strefy. Nie sposób całkowicie zaprzeczyć tym przypuszczeniom, zwłaszcza biorąc pod uwagę przestępczy proceder wystawiania fałszywych zaświadczeń o darowiznach.

¹⁴ W tej kwestii kilkakrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok NSA 27 sierpnia 1997, sygn. akt III SA 34/96 oraz NSA z 29 sierpnia 1997 r., sygn. akt III SA 67/96). Sprawy te dotyczyły tzw. darowizn na komitety budujące kanalizację. W zamian za darowizny podatnicy byli przyłączani do sieci kanalizacyjnej. NSA uznał, że tego rodzaju wpłat nie można uznać za darowizny podlegające odliczeniu. Odmiennie orzekł jednak NSA w wyroku z 7 marca 2003 r., (sygn. akt I SA/Gd 1542/99, głośna krytyczna A. Bartosiewicza i R. Kubackiego w „Monitorze Podatkowym” 2003, nr 3). Rozbieżność orzecznictwa w tak fundamentalnej sprawie wskazuje, w moim przekonaniu, na konieczność bardziej jednoznacznej regulacji kwestii świadczeń wzajemnych w przepisach podatkowych. Zakaz tego rodzaju transakcji wprowadzono wprost w większości krajów Unii Europejskiej (Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Hiszpania). W Wielkiej Brytanii sprawa ta jest uregulowana w sposób dość szczegółowy – darczyńca (ani jego bezpośrednia rodzina) nie może uzyskać korzyści większej niż 2,5% darowizny, jednak nie więcej niż 250 funtów.

Istnienia tych problemów nie można negocjować. Należy jednak dyskutować z przyjętą w tym wypadku zasadą domniemania winy każdego z podatników i kasowania ulg w miejsce uszczelniania systemu.

Co trzeba uregulować, tworząc zachęty dla działań filantropijnych?

Mówiąc w największym uproszczeniu, system podatkowy musi odpowiadać na pytania: komu, na jakie cele i ile przekazać mogą indywidualni darczyńcy chcący skorzystać z ulgi podatkowej. W praktyce oznacza to konieczność określenia trzech podstawowych parametrów ulg:

- zakresu podmiotowego darowizn;
- zakresu przedmiotowego darowizn;
- dopuszczalnej wielkości odpisu z tytułu darowizny.

Zakres podmiotowy darowizn

Do 1996 r. nie miało znaczenia, jaka instytucja lub osoba jest odbiorcą darowizny. Mogła nią być też osoba indywidualna (także członek rodziny), firma komercyjna i oczywiście jednostka administracji publicznej. W art. 17 *Ustawy o PIT* sformułowano natomiast cele, na jakie darowizna może być przeznaczona. Stopniowo zakres ten był jednak zawężany. W 1996 r. wyłączono z niego osoby indywidualne, a następnie w 2003 r. ograniczono do podmiotów wymienionych w art. 3 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W tym procesie zawężania doszło nawet do absurdalnej sytuacji, gdy ulgi chciano zawęzić jedynie do darowizn na rzecz organizacji pożytku publicznego, które *de facto* jeszcze nie istniały. Ostatecznie udało się uzgodnić zakres zgodny z zapisami *Ustawy o działalności pożytku publicznego* (tabela 8). Warto jednak

Tabela 8
Zmiany w zakresie podmiotowym darowizn

Okres	Zakres
Do 1996 r.	bez ograniczeń
Do 2002 r.	dowolne podmioty prawne
Jesień 2003 r.	wyłącznie organizacje pożytku publicznego
Obecnie	organizacje wymienione w art. 3 <i>Ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie</i>

przypomnieć, że nie jest to bynajmniej jedyny typ podmiotów uzyskujący preferencje. Ciągłe w sposób szczególny traktowane są darowizny na rzecz jednostek administracji. Zdarzają się także inne rozwiązania (np. do niedawna z podatku VAT zwolnione były darowizny komputerów na rzecz szkół umieszczonych... na liście sporządzonej przez Kancelarię Prezydenta RP). Ogólnie jednak wyraźna jest tendencja do zawężania i ujednorodniania listy podmiotów, na których rzecz można z korzyścią podatkową przekazywać darowizny.

Warto podkreślić, że wprowadzeniu *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* towarzyszyło uzgodnienie ze środowiskiem pozarządowym, że przywileje organizacji pożytku publicznego nie uszczuplą praw „nabytych”, jakie organizacje pozarządowe miały dotychczas. Zasada ta jest, jak dotąd, dotrzymywana¹⁵. Nieporozumieniem jest twierdzenie, że przywileje organizacji pożytku publicznego realizowane są kosztem pozostałych organizacji. Status tych ostatnich nie uległ pogorszeniu – więcej nawet, ostatnie zmiany podat-

Tabela 9
Zmiany w zakresie przedmiotowym darowizn

Do 2002 r.	<p>Prawo do odliczenia do 15% dochodu przysługiwało, gdy darowizna przekazana była na cele:</p> <ul style="list-style-type: none">- naukowe,- naukowo-techniczne,- oświatowe,- oświatowo-wychowawcze,- kulturalne,- kultury fizycznej i sportu,- ochrony zdrowia i pomocy społecznej,- rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów,- wspierania inicjatyw społecznych w zakresie budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę. <p>Prawo do odliczenia do 10% dochodu przysługiwało, gdy darowizna przekazywana była na cele:</p> <ul style="list-style-type: none">- kultu religijnego,- działalności charytatywno-opiekuńczej,- bezpieczeństwa publicznego,- obrony narodowej,- ochrony środowiska,- dobroczynne,- związane z budownictwem mieszkaniowym dla samorządu terytorialnego na budowę strażnic jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz ich wyposażenie i utrzymanie.
------------	--

¹⁵ Autor odnosi się tutaj do stanu prawnego. Warto jednak zaznaczyć, że w 2003 r. w rządzie prowadzone były prace nad opodatkowaniem „wolnych” środków organizacji pozarządowych, tj. funduszy nie wydatkowanych w danym roku. Regulacje takie nie zostały jednak wprowadzone. Ponadto wydaje się, że omawiane przez Autora zastąpienie w 2003 r. w systemie PIT procentowego limitu odpisów limitem kwotowym (350 zł) – choć bezpośrednio dotyczące darczyńców – pośrednio pogarszało sytuację organizacji pozarządowych. Planowany powrót w 2005 r. do limitu procentowego (na poziomie 6%) jest *de facto* naprawianiem wcześniejszej błędnej decyzji, którą sam Autor określa w dalszej części tekstu jako „próbę zastąpienia tradycyjnych zachęt dla filantropii – systemem 1%” (przyj. red.).

2003 r.	<p>Odliczana od podstawy opodatkowania jest darowizna na rzecz organizacji działających w następujących dziedzinach:</p> <ul style="list-style-type: none">- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,- działalności charytatywnej,- podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,- działalności na rzecz mniejszości narodowych,- ochrony i promocji zdrowia,- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,- upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,- nauki, edukacji, oświaty i wychowania,- krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży,- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji,- upowszechniania 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 oraz wojen w kraju i za granicą,- upowszechniania i ochrony praw konsumentów,- działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,- promocji i organizacji wolontariatu,- działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.
---------	--

kowe bardzo rozszerzyły zakres przedmiotowy darowizn, zawężając jednocześnie ich zakres podmiotowy jedynie do organizacji pozarządowych, więc *de facto* sprzyjający im. Pogląd ten może okazać się mało popularny, ale uważam, że w Polsce zdarza się, iż oczekiwania organizacji pozarządowych w dziedzinie podatkowej bywają nieco wygórowane w stosunku do międzynarodowych rozwiązań, a także w stosunku do zakresu dóbr publicznych, jakich te organizacje dostarczają.

Zakres przedmiotowy darowizn

Zakres przedmiotowy darowizn objętych zwolnieniem odnosić się musi do szerszego kontekstu debaty nad tym, co jest, a co nie jest dobrem publicznym. Trudno sobie wyobrazić, aby zakres

niezwykle precyzyjne (np. budowa i utrzymanie strażnic przeciwpożarowych).

Lista obowiązująca do 2003 r. miała charakter dość eklektyczny. Takie rozwiązanie bywa szczególnie kłopotliwe, gdy skala zachęt podatkowych jest różna – np. niezwykle trudne jest odróżnienie działań z zakresu pomocy społecznej (gdzie limit odpisów uprawniających do ulgi ustanowiony był na poziomie 10% dochodu) od działań charytatywno-opiekuńczych (limit 15%). Lista dziedzin pożytku publicznego wprowadzona w 2003 r. *Ustawą o działalności pożytku publicznego* liczy 24 pozycje (właściwie 23 + 1, gdyż 24. polega na wspieraniu pozostałych 23). Ta pojemność może być poniekąd interpretowana jako wysokość ceny politycznej za poparcie ustawy przez różne środowiska pozarządowe i resorty administracji – pierwotnie lista miała prze-

Tabela 10
Progi wysokości odpisów z tytułu darowizn w podatku PIT

Rok	Ograniczenie wielkości darowizn
2002	10% lub 15% od podstawy opodatkowania w zależności od celu
2003	350 zł
2004 (?)	6% od podstawy opodatkowania

zwolnień był szerszy, choć często może on być znacznie węższy (np. wyłącznie kultura). Pojęcie dobra publicznego zmienia się w czasie. Można co prawda, wzorem Brytyjczyków, pozostać przy czterech dziedzinach (pomoc najuboższym, religia, oświata, inne działania wspierające wspólnoty) ustanowionych 400 lat temu, ale trzeba zdawać sobie sprawę, że konsekwencją tego jest rejestrowanie ponad 90% *charities* (status ten odpowiada polskiemu statusowi organizacji pożytku publicznego) jako „innych działań użytecznych dla wspólnoty”. Z drugiej strony, wszelkie rozszerzone listy zwolnień są niemal zawsze materialnym dowodem działania różnego rodzaju *lobbies*. Są to niekiedy zapisy

cięż posłużyć przede wszystkim do wyodrębnienia organizacji pożytku publicznego.

Nie oznacza to, że synchronizacja różnego rodzaju list przedmiotowych została zakończona. W systemie prawnym istnieją ciągle inne ich sformułowania (np. *Ustawa o fundacjach*, która mówi o tym, że fundacje powołuje się do celów społecznie i gospodarczo użytecznych).

Dopuszczalna wielkość odpisów z tytułu darowizn

Tabela 10 ilustruje zmiany limitów odpisów podatkowych. Ich wpływ na wielkość darowizn

został omówiony powyżej. Ogólnie rzecz biorąc, procentowy limit odpisu uważam za rozwiązanie lepsze niż próg kwotowy, szczególnie na tak niskim poziomie. Próg 350 zł jest śmiesznie niski. Jego zastosowanie odrzuca darowizny znacznych kwot, a dopuszcza te, które na ogół i tak nie są odpisywane od podatku. Powrót do regulacji procentowej (mimo że próg jest niższy niż poprzednio i niższy niż w przypadku przedsiębiorstw) można by uznać za znaczny sukces – w momencie kończenia prac nad tym artykułem został on zaakceptowany przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych. Trzeba mieć nadzieję, że rozwiązanie to zyska akceptację obydwu izb parlamentu.

Przypadek szczególny: alokacja 1%

Do czynników, które ułatwiały skorzystanie z węgierskiego wzoru jednoprocenowych odpisów na Słowacji, na Litwie i w Polsce należą jego względna prostota oraz możliwość uruchomienia w trybie administracyjnym (w przeciwieństwie do innych, bardziej organicznych i długotrwałych procesów). Najważniejsze jednak, jak sądzę, było to, że 1% jest próbą odpowiedzi na powszechny w tym regionie problem braku pieniędzy. Rozwiązanie to proponuje mechanizm, dzięki któremu, jak się zdaje, można względnie szybko sięgnąć po nowe środki. W polskiej debacie nad wielowątkową *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wyobraźnię rozpalą przede wszystkim właśnie kwestia 1% (mimo że ma ona znaczenie drugorzędne w porównaniu z innymi kwestiami regulowanymi w ustawie). Znacznie mniej intensywnie były, niestety, dyskutowane takie fundamentalne elementy ustawy, jak mechanizmy podziału pracy między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Mamy więc do czynienia z dość paradoksalną sytuacją. Państwo i same organizacje pozarządowe, choć zgodne co do tego, by 1% z podatku PIT trafiał do organizacji, nie wiedzą, jak ustrojowo podzielić się pracą. Odpowiedź na pytanie, czemu państwo miałyby pomniejszyć swoje dochody o 1% dochodów z PIT nie jest wcale oczywista. Nie wiemy, jak alokacja 1% wpływa na mechanizmy tradycyjnej filantropii (i czy aby jej nie pomniejsza). Nie wiemy zatem,

czy możemy istotnie mówić o wzroście dochodów netto organizacji. Mało na razie wiemy też o tym, czy podatkowe koszty łącznego działania zachęt filantropijnych i mechanizmu 1% istotnie wzrosły. Rachunek komplikuje się dodatkowo, gdy uświadomimy sobie, że powierzone organizacjom pieniądze z 1% w pewnej części i tak wrócą do budżetu państwa w postaci podatków, jakie zapłacą organizacje, wydając środki uzyskane z 1% (podatek od wynagrodzeń, podatek VAT). Istnieje wreszcie ryzyko, że państwo (tak stało się w Polsce w ostatnich miesiącach), poszukując oszczędności, podejmie (w przypadku Polski nieudaną) próbę zastąpienia tradycyjnych zachęt dla filantropii – systemem 1%. Nie jest jasne, czy istotnie państwo oddaje 1% na znak, że chce wspierać organizacje pozarządowe i szanuje preferencje podatników, czy też może robi tak po to, by zyskać lepsze argumenty polityczne do jeszcze większej dowolności w dysponowaniu pozostałymi 99%. Na koniec warto przypomnieć, że 1% posłużył (szczególnie na Węgrzech) jako rodzaj zasłony dymnej dla wprowadzanych jednocześnie cięć w wydatkach socjalnych lub też (jak to było na Słowacji) do likwidowania innych ulg dla organizacji pozarządowych. Pozostawiam Czytelnikowi namysł nad tym, czy jednoczesne wyposażanie organizacji *non-profit* w dodatkowe środki jest metodą ich wzmocnienia, by mogły łagodzić skutki cięć budżetowych – czy też może ceną, jaką państwo płaci za ich milczenie w tej sprawie.

Z tej perspektywy warto zadać sobie pytanie, dlaczego w krajach Unii Europejskiej, gdzie organizacje pozarządowe znacznie częściej korzystają z pieniędzy publicznych w systemie kontraktowania usług, właściwie nie pojawiają się poważne próby zastosowania mechanizmu 1%.

Pierwszy powód to, jak sądzę, ten, że, jak już była o tym mowa, dostęp do pieniędzy publicznych jest tam możliwy dzięki innym metodom i że generalnie metody te przynoszą dostatecznie dużo środków, żeby nie warto było troszczyć się o trudny do zdobycia 1%.

Po drugie, dostęp do pieniędzy publicznych jest w tych krajach znacznie bardziej cywilizowany i czytelny. Nie ma zatem konieczności zastosowania 1% jako metody swoistej depolityzacji podziału środków (jedna z ważnych przesłanek w przypadku

węgierskim, gdzie środki dla organizacji były rozdzielane przez komisję parlamentarną). Klientelizm, upolitycznienie decyzji o dystrybucji pieniędzy publicznych, a nawet kapitalizm polityczny to, niestety, powszechne przywary krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Odwołanie się poprzez mechanizm 1% do decyzji poszczególnych obywateli można uznać za eksperymentowanie w zakresie zastosowań demokracji bezpośredniej wobec słabości demokracji pośredniej. Pamiętajmy jednak, że obszar tego eksperymentu jest dość ograniczony. Nieco prowokacyjnie można też powiedzieć, że cała operacja 1% jest jednym z najtańszych sposobów na poprawienie samopoczucia obywatelom, którzy nieuchronnie muszą płacić podatki, a zyskują przynajmniej satysfakcję z możliwości podejmowania samodzielnej decyzji w kwestii ich alokacji. Pośrednio prowadzi to nawet do przewrotnego wniosku, że większe podatki są lepsze, bo oznaczają więcej środków pozostających w dyspozycji podatnika. Wszystko to razem na dłuższą metę nie jest pozbawione ryzyka. Czy obszar tego eksperymentu powinno się powiększać?

Dotychczas mówimy symbolicznie o 1%, choć w istocie w poszczególnych krajach może to być *de facto* 2% lub 1% + 1%. Pojawiają się też postulaty zwiększenia odpisu do 3%, a nawet 7%. Gdzie jest granica? Kiedy fantazja zamienia się w niebezpieczną polityczną utopię? Nie znam konkretnej granicy, ale wiem na pewno, że nie chciałbym mieszkać w kraju, w którym państwo wyrzekłoby się funkcji redystrybucyjnych i decyzje w tej sprawie podejmowałoby bezpośrednio sami podatnicy. Zresztą, szczerze mówiąc, w takiej sytuacji sam pobór podatków nie miałby sensu. Ich ustrojowym uzasadnieniem jest bowiem właśnie redystrybucja. Chciałbym za to żyć w kraju, którego obywatele są w stanie skutecznie kontrolować jakość redystrybucji środków publicznych oraz tych, którzy tej redystrybucji dokonują. Tak więc dotarłem do prowokacyjnej tezy, że popularność mechanizmu 1% zawdzięczamy poniekąd słabości i braku wiarygodności mechanizmów demokracji przedstawicielskiej wraz z towarzyszącą temu tradycyjnie skłonnością do zmniejszania roli instytucji pośrednich. Mechanizm 1% może być z tego punktu widzenia postrzegany jako rodzaj politycznego wentylowania napięcia, jakie pojawia się w tej kwestii.

Co zyskują organizacje pozarządowe?

Jest oczywiste, że większość instytucji potrzebuje środków materialnych, aby przetrwać i działać. Środki te nie wystarczą jednak do funkcjonowania w owym głębszym sensie, jakiego oczekujemy od instytucji obywatelskich. Do tego potrzeba autentycznego zaangażowania, powołania, bezinteresowności. Potrzeba społecznego kapitału, który może w pewnych warunkach generować kapitał finansowy. Niestety, reakcję tę rzadko da się przeprowadzić w odwrotnym kierunku. Organizacje mają swoją własną hierarchię potrzeb, a u jej podstaw – czy chcemy tego, czy nie – leży potrzeba przetrwania, a co za tym idzie – akumulacji zasobów materialnych, zwłaszcza że zasobów tych jest niewiele, a znikają środki pochodzące od sponsorów zagranicznych.

Trzeba mieć świadomość, że liczba organizacji pozarządowych zwiększa się nieproporcjonalnie szybko w stosunku do przyrostu środków potrzebnych do ich działania. Czy 1% może istotnie powiększyć pulę tych środków? Same organizacje często mają w tej sprawie wygórowane oczekiwania. W rzeczywistości wsparcie z 1% trafia tylko do niewielkiej liczby określonych organizacji. Na przykład na Węgrzech z dobrodziejstw tego systemu korzysta tylko około jednej trzeciej organizacji pozarządowych.

Wyrażana jest opinia, że w całej operacji nie chodzi jednak o pieniądze, ale raczej o liczne uczestnictwo obywateli w mechanizmie 1%. Mówi się np. o tym, że liczba osób, które korzystają z tego rozwiązania jest większa niż tych, którzy angażują się w tradycyjną działalność filantropijną. Trzeba jednak pamiętać, iż dane pochodzące ze służb skarbowych są nieco złudne, skoro ponad 90% osób, które angażują się w działania filantropijne (wedle różnych szacunków 37–55% podatników) nie korzysta z tego powodu z żadnych ulg podatkowych. Korzystanie z mechanizmu 1% jest z kolei automatycznie rejestrowane przez fiskus. Na Węgrzech, gdzie system działa już 7 lat, z możliwości tej korzysta około jednej trzeciej podatników. To sporo, ale można się też zastanawiać, dlaczego aż dwie trzecie nie chcą z niego korzystać.

Pojawia się też inny problem: na razie brakuje przekonujących dowodów, że mechanizm

1% nie obniża kwot przekazywanych w tradycyjnym mechanizmie filantropijnym. Łatwo natomiast można sobie wyobrazić scenariusz, w którym 1% nie uzupełnia filantropii, ale wypiera ją. Byłoby to groźne zjawisko.

Zaletą 1% jest to, że tworzy on mechanizm, który można nazwać testem publicznego poparcia. Aby skorzystać ze wsparcia podatników, trzeba „przełożyć” działania organizacji na język ogólnie zrozumiały. Rodzi to pewne nadzieje w związku z pogłębiającą się „hermetyzacją” działań niektórych organizacji oraz zapobiega ich alienowaniu się od realnych potrzeb społecznych i pogrążaniu się w bezproduktywnym „wewnętrzny metabolizmie”. Może to jednak mieć także niechciane konsekwencje. W środowisku pozarządowym zaczynają działać mechanizmy wzajemnej rywalizacji, a trzeba wiele naiwności, aby uwierzyć, że podatnikami kierują reguły racjonalnego wyboru. Chcąc nie chcąc, organizacje próbują przekonać (bo niekoniecznie udowodnić), że ich działania są lepsze niż działania innych „konkurentów”. Sięgają przy tym (i wydają na to pieniądze) po narzędzia marketingowe. Bywa, że wydatki te są większe niż kwota, jaką ewentualnie można zyskać w wyniku całej operacji. Ponadto – jak to bywa z działaniami marketingowymi – sukces odnosi ta działalność, którą ogólnie da się określić jako „łatwą do sprzedania” (np. opieka nad dziećmi, pomoc charytatywna); tam właśnie kumulują się wybory podatników. Należy natomiast wątpić, czy mechanizm 1% istotnie pomoże organizacjom, które realizują działania mniej popularne, choć często niezwykle ważne. W konsekwencji głównymi beneficjentami 1% są organizacje o znanej marce oraz czytelnej, przekonywującej i niekontrowersyjnej misji.

Oczywiście, nie wszystkie organizacje pozarządowe muszą korzystać z instrumentów marketingowych. Niektóre nie starają się nawet dotrzeć do masowego odbiorcy i nie organizują wielkich kampanii. Ich siłą jest to, że działają lokalnie i są rozpoznawalne w swych społecznościach. Skala ich działań i liczba klientów jest niewielka, ale niewielkie też są ich potrzeby. Kwoty, które trafiają do małych, lokalnych organizacji są znacznie mniejsze niż te, które

trafiają do znanych organizacji ogólnokrajowych, jednak mają one dla nich znacznie większe znaczenie. Potwierdzają to wyniki badań¹⁶. Dla organizacji o najniższych dochodach przychód z 1% wynosi średnio 25% ich rocznego budżetu, dla organizacji o największych budżetach – jedynie 4%.

Środki uzyskane dzięki mechanizmowi 1%, mimo że czasem niewielkie w ogólnym budżecie, mają dla organizacji jeszcze jedną szczególną wartość – zapewniają większą elastyczność niż pieniądze, które można uzyskać od większości instytucjonalnych sponsorów czy klientów. Ta elastyczność jest bardzo potrzebna organizacjom. Jednak i tu może kryć się pułapka. Organizacje, zwłaszcza te duże, często obiecują potencjalnym darczyńcom, że uzyskane od nich ich pieniądze nie zostaną przeznaczone na mało popularne wydatki administracyjne, stając się następnie zakładnikami tych obietnic.

Skąd się wziął pomysł 1%?

Pomysł 1% nie wywodzi się bynajmniej z naszej części Europy. Pierwotnie zastosowany on został m.in. w Hiszpanii i Włoszech jako mechanizm alokacji podatków na rzecz Kościołów. Jako taki zresztą dotarł na Węgry. To, że ostatecznie zastosowano go wobec organizacji pozarządowych, trudno to uznać za przypadkowe. Zarówno bowiem w przypadku Kościoła, jak i organizacji pozarządowych istotne jest rozwiązanie problemu odrębności i suwerenności tych podmiotów w stosunku do państwa, przy jednoczesnym uznaniu pożytków płynących z funkcjonowania tych instytucji. W obydwu przypadkach chodzi o odpolitycznienie zasad przyznawanych subsydiów na rzecz uznania bezpośrednich preferencji podatnika.

W obydwu też przypadkach popularności tych pomysłów towarzyszy zgoła przyziemna okoliczność: konieczność poszukiwania nowych źródeł finansowania. W pewnym uproszczeniu można też powiedzieć, że w obydwu przypadkach mechanizm alokacji podatkowej miał uzupełniać wątle świadczenia o charakterze czysto filantropijnym. Była już mowa o tym, że nie jest jednak całkiem oczywiste, czy istotnie z racji sumy owych świadczeń cała operacja netto oka-

¹⁶NGO Report and Evaluation of the Effectiveness of Hungary's „1% Law”, NIOK, Budapest 1999.

zuje się korzystna. Charakterystyczna w tym względzie jest reakcja Kościoła katolickiego w Polsce. Zrezygnował on z zabiegów o korzystanie z tego mechanizmu, biorąc pod uwagę możliwość obniżenia tradycyjnej dobroczynności na swoją rzecz. W Polsce dobroczynność na rzecz Kościoła (zarówno w formie „tacy”, jak i zwyczajowych wpłat związanych z czynnościami sakramentalnymi) ma znaczne wymiary i w pewnym sensie ryzyko jej „popsucia” przez mechanizm 1% zostało (chyba słusznie) uznane za Kościół za zbyt duże. Ogólnie zresztą można przypuszczać, że oddziaływanie mechanizmu 1% jest znacznie mniej oczywiste w krajach, gdzie filantropia w jej właściwym znaczeniu ma się dobrze.

W tym kontekście warto też uświadomić sobie, że mechanizm 1% nie był obmyślony przez same organizacje pozarządowe (choć później zaangażowały się one w jego wprowadzanie). Na Węgrzech pomysł alokacji podatkowej początkowo miał dotyczyć instytucji publicznych (np. instytucji kulturalnych) oraz szczególnego rodzaju organizacji *quasi*-pozarządowych (*quasi-non-governmental organizations* – QUANGO), jakimi są w tym kraju fundacje publiczne. Do organizacji 1% trafił więc dzięki zabiegom innych instytucji (Kościół oraz instytucji publicznych), które wprowadziły to rozwiązanie do politycznego obiegu, nie mogąc jednak zachować go wyłącznie dla siebie. Jakkolwiek boleśnie to zabrzmiało, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej organizacje pozarządowe z wielu powodów uczestniczą w tworzeniu rozwiązań systemowych głównie w trybie reaktywnym, reagując raczej na pomysły zgłaszane przez rząd, a nie formułując je samodzielnie.

Pomysł zastosowany 7 lat temu na Węgrzech szybko znalazł naśladowców. Jego mutacje zostały wprowadzone na Słowacji, na Litwie i w Polsce. Podobne rozwiązania przygotowywane są w Rumunii. Popularność tego pomysłu ma wiele źródeł, z których chyba najważniejszym jest brak środków na działania organizacji pozarządowych. Można stwierdzić, że 1% jest poniekąd drogą na skróty w stosunku do mozolnego budowania kultury autentycznej filantropii, która opiera się na świadomej bezinteresowności. Jest rodzajem pseudofilantropii dla krajów i społeczeństw „na dorobku”. W istocie jest jednak czymś zupełnie innym i byłoby fatalnie, gdyby w świadomości podatników utrwa-

liło się przekonanie, że alokacja 1% jest filantropią i że, uczestnicząc w tym mechanizmie, obywatele rozwiązują problem moralnego zobowiązania do działań filantropijnych. Groziłoby to bowiem powstaniem sytuacji, w której 1% nie uzupełniałby filantropii, ale ją znosił lub ograniczał.

Przegląd międzynarodowy. Czy polski system jest zły?

W środowisku organizacji pozarządowych często wyrażany jest pogląd, że polski system nie sprzyja filantropii, że odbiega od międzynarodowych standardów itd. Postanowiłem bliżej przyjrzeć się temu zagadnieniu i poniżej prezentuję (daleki od kompletności) przegląd przykładów rozwiązań stosowanych w innych krajach.

Zacząć trzeba od tego, że nie wszystkie kraje tworzą jakiegokolwiek zachęty podatkowe dla filantropii indywidualnej. Wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej zachęt takich nie ma w Albanii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Macedonii, Rumunii, Serbii, a także na Litwie (choć tu działa system 1%). W ostatnim roku Słowacja podniosła limit odpisów do 2%, ale niejako „w zamian” zlikwidowano inne zachęty, zwłaszcza te, które dotyczą odpisów od podstawy opodatkowania.

Zakres podmiotowy darowizn

Na ogół zachęty dla filantropii dotyczą oczywiście tylko pewnej grupy organizacji lub instytucji. Dość rzadki jest mechanizm, który (jak to było w Polsce do 1996 r.) ignorowałby typ instytucji i ograniczał się wyłącznie do zakresu przedmiotowego (włączając w to darowizny na rzecz osób indywidualnych). Wśród instytucji objętych ulgą mieszczą się zazwyczaj organizacje pozarządowe, choć często nie tylko one. Czasem są to również inne typy instytucji, np. partie polityczne (w Belgii), a nawet instytucje administracji publicznej (czasem mają one zresztą tych przywilejów więcej).

Zakres podmiotowy może być również bardzo wąski. Na przykład w Hiszpanii z ulg podatkowych (20-procentowy kredyt podatkowy do wysokości 30% podstawy opodatkowania) korzystają wyłącznie darczyńcy Hiszpańskiego Towarzystwa Histo-

rycznego. Również we Francji uzyskanie korzyści podatkowej (może ona sięgać 5% podstawy opodatkowania w przypadku szczególnych instytucji użyteczności publicznej) w praktyce najprościej uzyskać przekazując darowiznę na rzecz szczególnego typu związku fundacji – Foundation de France.

Szczególnym typem rozwiązania dotyczącego zakresu podmiotowego jest darowizna będąca podstawą powołania fundacji, a więc dla instytucji, która dopiero ma powstać. Zasadę taką wprowadzono ostatnio w Niemczech. Sprzyja ona powstawaniu znacznej liczby fundacji indywidualnych/rodzinnych.

Także wśród organizacji *non-profit* wprowadza się istotne rozróżnienie między organizacjami wzajemnościowymi (*mutual benefit*) oraz organizacjami typu użyteczności publicznej (*public benefit*). Na Węgrzech kategoria użyteczność publicznej dzielona jest na „zwykłą” i „wyższą”, przy czym przywileje podatkowe tej drugiej są wyższe. Zasada ta może być sformułowana na wiele sposobów, ale nieodmiennie towarzyszy tworzeniu szczególnych warunków podatkowych dla organizacji pozarządowych. W Stanach Zjednoczonych istnieje aż 25 kategorii podatkowych różnicujących zakres przywilejów podatkowych. Najbardziej uprzywilejowaną kategorię stanowią organizacje klasyfikowane przez Internal Revenue Service (IRS) jako 501 (c)(3). Polskie organizacje, które kiedykolwiek otrzymywały granty z USA, znają tę kategorię, ponieważ na ogół musiały dowodzić, że ich sytuacja podatkowa w Polsce ma charakter ekwiwalentny. Wiedzą też np., że jednym z „zakazanych” słów w opisie ich działań jest *lobbying*, gdyż prowadzenie takiej działalności oznacza w Stanach Zjednoczonych utratę uprzywilejowanego statusu podatkowego, a ściślej mówiąc – inną, mniej korzystną klasyfikację podatkową, np. 501 (c)(4). Do grupy 501 (c)(3) należą dwa typy organizacji: fundacje grantodawcze oraz organizacje, które przeszły przez tzw. test publicznego poparcia. Służby skarbowe są zainteresowane zwłaszcza tym, jaka część przychodów organizacji pochodzi z opłat za usługi. Podstawowym instrumentem, który służy do weryfikacji tego typu informacji jest formularz 990, który każda organizacja osiągająca przychód powyżej 25 tys. dolarów rocznie musi przesłać do IRS (jest on publicznie dostępny w Internecie). Polskie organizacje, które często powołują się na przykłady amerykańskie, byłyby zdzi-

wione, jak wiele informacji on zawiera (np. wysokość wynagrodzeń pięciu najczęściej zarabiających osób, lista sponsorów itd.). Uważam, że podobna reguła powinna być wprowadzona w Polsce.

Zakres przedmiotowy darowizn

Z perspektywy międzynarodowej obowiązującej w Polsce zakres przedmiotowy darowizn uprawniających do odpisów podatkowych trzeba uznać za dość szeroki. W Niemczech regulacje podatkowe wskazują na 22 cele (na niektóre z nich można przeznaczyć darowiznę w wysokości do 5% podstawy opodatkowania, na inne 10%).

Za wzór umiarkowania co do litery i jednocześnie nadzwyczajnej elastyczności można uznać rozwiązanie brytyjskie, pochodzące z 1601 r. Działalność ukierunkowana na przynajmniej jeden z czterech wymienionych w tej ustawie celów jest bowiem podstawą nadania przez Charity Commission (organ administracji publicznej o kompetencjach quasi-sądowych) szczególnego statusu *charity* ponad 150 tys. organizacji. W Europie do krajów o stosunkowo wąskim zakresie przedmiotowej akceptacji darowizn należy Austria, gdzie zachęty podatkowe obejmują wyłącznie cele naukowo-badawcze.

Limit wysokości odpisów z tytułu darowizn

Polski system z limitem 10–15% należał do najbardziej szczodrych. Oczywiście, zdarzają się kraje, w których jest on wyższy, np. Stany Zjednoczone, gdzie co prawda podstawowy próg wynosi 10%, ale darowizny na rzecz organizacji mających status 501(c)(3) mogą być odliczane nawet do 50% podstawy opodatkowania. W Australii limitu takiego nie ma w ogóle, co oznacza, że całość darowizny na cele użyteczności publicznej można odliczyć od podatku. Podobnie rzecz się ma w Wielkiej Brytanii, choć darowizny są tu obwarowane szeregiem szczególnych warunków. W Austrii limit wynosi 10% podstawy opodatkowania, we Włoszech 2% (dla organizacji humanitarnych działających poza krajem oraz 0,8% dla Kościoła, państwowych instytucji pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych), na Tajwanie limit wynosi 20% podstawy opodatkowania, w Tajlandii 10%.

Szczególnym rodzajem limitu są limity kwotowe, choć regulowanie maksymalnej kwoty odliczeń z tytułu darowizn jest dość rzadkie. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej limit taki wprowadzili jedynie Węgrzy. Wynosi on ok. 1300 zł, a zatem w przybliżeniu czterokrotnie więcej niż ten, z którym mamy obecnie do czynienia w Polsce. W krajach starej Unii Europejskiej limit taki stosowany jest także w Belgii, gdzie wynosi ok. 1 mln zł. Limity można także spotkać poza Europą, np. w Izraelu wynosi on ok. 190 tys. zł.

Częściej zdarzają się natomiast limity minimalnych kwot darowizn, które mogą być odliczane od podatku. Na przykład na Słowacji jest to równowartość ok. 100 zł, w Czechach ok. 135 zł, w Wielkiej Brytanii ok. 1500 zł¹⁷, w Izraelu kwota ta wynosi ok. 190 zł, a w Belgii ok. 100 zł. Podstawowym powodem wprowadzenia limitu są koszty przetwarzania tego rodzaju danych podatkowych przez służby skarbowe.

Darowizny rzeczowe i finansowe

Zachęty podatkowe dla darów niefinansowych stosowane są w Austrii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Dla podróżujących do USA Polaków wezwanie: *donate your car to charity* może wydawać się dziwne. W istocie jednak pozbywając się używanego samochodu i wszystkich związanych z tym formalności, można odpisać sobie jego wartość od podstawy opodatkowania, oszczędzając na kupno nowego.

Kto odnosi korzyści podatkowe?

W znakomitej większości przypadków korzyści podatkowe dotyczą darczyńcy. Jednak nie wszędzie. I tu także specyficznie „lewostronną” zasadę przyjęła Wielka Brytania. Można stwierdzić, że system brytyjski utrzymuje czystość „aksjologiczną” filantropii, nagradzając za darowizny biorcę, a nie dawcę. Organizacja, która uzyskała udokumentowaną darowiznę zgłasza się do służb skarbowych, żeby odzyskać „niesłusznie” pobrany podatek (przypomina to trochę system refundacji VAT). System ten

jest znacznie odporniejszy na nadużycia. Sprawia również, że to organizacja, a nie darczyńcy, zależy na odpowiednim udokumentowaniu darowizny.

Nie wszędzie też ulgi podatkowe adresowane są do wszystkich podatników. Na przykład w Albanii dotyczą one wyłącznie przedsiębiorców, w Bułgarii – tylko osób zatrudnionych, pracodawców albo osób mających stałe źródło dochodów. Szczególnym typem podatników są osoby samozatrudniające się. Stanowią one przypadek pośredni między filantropią indywidualną i filantropią przedsiębiorstw. W Niemczech osoby takie mogą wybrać jeden z dwóch mechanizmów: albo limit 5% podstawy opodatkowania, albo sumę 0,2% obrotu powiększoną o sumę różnego wynagrodzenia.

Podsumowanie

Polski system zachęt dla indywidualnej filantropii nie jest wolny od ograniczeń i w wielu kwestiach mógłby korzystać z ciekawych rozwiązań stosowanych w innych krajach. Jednocześnie jednak (szczególnie przy powrocie do opcji 6%) nie sposób uznać go za szczególnie nieprzyjazny.

Jednym z kryteriów dobrego systemu podatkowego jest jego stabilność i czytelność. Niestety, żadna z tych cech nie charakteryzuje systemu polskiego. Nie wygląda na to, żeby sytuacja ta miała ulec zmianie. Organizacje pozarządowe ze strachem myślą o tym, co znów obmyśli Ministerstwo Finansów. Ministerstwo zaś wie, że pogarszaniu warunków dla indywidualnej filantropii towarzyszyć będą uparte i hałaśliwe protesty ze strony środowiska pozarządowego. W tych sporach obydwie strony mają swoje dobre racje i powinny o tych racjach rozmawiać. Stosunkowo nowym instrumentem do takiej rozmowy stała się powołana niedawno Rada Działalności Pożytku Publicznego (wiceminister finansów jest jednym z jej członków). Rada jest miejscem debaty między środowiskiem pozarządowym a administracją w sprawie podatków (jest to bodaj najczęstszy przedmiot prac Rady). Wierzę, że przynajmniej niektóre ze sformułowanych w tym tekście argumentów mogą wzbogacić tę dyskusję.

¹⁷ Wyjątek od tej zasady stanowią darowizny w ramach programu *Give as You Earn* – potrącane za zgodą pracownika wprost z jego pensji przez pracodawcę.