

Pieniądze to nie wszystko



To już siódmy numer kwartalnika „Trzeci Sektor”, który oddajemy do rąk Czytelników. Tematem wiodącym jest finansowa strona działalności organizacji pozarządowych. Problematyka ta nie po raz pierwszy pojawia się na łamach naszego pisma. Przypomnijmy, że pierwszy numer kwartalnika poświęciliśmy kwestiom podatkowym (zarówno w odniesieniu do samych organizacji, jak i ich darczyńców), a drugi – procesowi włączania się organizacji pozarządowych w rozwój przedsiębiorczości społecznej w ramach – jak to określiliśmy – nowej fali ekonomii społecznej¹. Jedną z praktycznych konsekwencji tego procesu jest zaś zwiększone zainteresowanie organizacji samodzielnym pozyskiwaniem środków finansowych poprzez działalność gospodarczą. Ważnym wątkiem numeru trzeciego było z kolei odpłatne zlecenie organizacjom zadań publicznych, a czwartego – płatne zatrudnienie w trzecim sektorze.

W obecnym numerze kontynuujemy większość tych tematów. Wracamy m.in. do porządkowania relacji między organizacjami pozarządowymi a podmiotami sektora ekonomii społecznej (Hubert Izdebski²; Andrzej Juros), czy szerzej: między trzecim sektorem a sektorem gospodarczym (Marcin Rechulicz). Nawiązujemy też do kwestii podatkowej, krytycznej analizie poddając mechanizm jednego procentu w systemie PIT (Magdalena Arczewska). Koncentrujemy się także na praktyce zarzą-

dania finansami organizacji (Alicja Dawidowska i Jerzy Boczoń; Barbara Hermak i Joanna Krasnodębska), zwłaszcza zaś na przepływach i rozliczeniach finansowych organizacji prowadzących działalność projektową (a tych jest coraz więcej).

W kierunku transparentności finansowej

Wspólnym aspektem tych wszystkich wątków jest zainteresowanie przejrzystością finansowania organizacji pozarządowych. Transparentność trzeciego sektora, zwłaszcza w wymiarze finansowym, jest bowiem podstawowym czynnikiem warunkującym rozwój organizacji pozarządowych jako procesu uspołeczniania i „uobywatelniania” państwa. Organizacje nieprzejrzyste to element szarej strefy, wzmacniający takie patologie życia społecznego jak nepotyzm, korupcja czy polityczny kapitalizm.

Z perspektywy zasady transparentności przyglądamy się zarówno regulacjom prawnym, jak i praktyce zarządzania budżetami organizacji oraz procedurom ich zewnętrznego finansowania. Trzeba przy tym podkreślić, że polski trzeci sektor generalnie profesjonalizuje się w zakresie zarządzania finansami, a jednym z czynników zmiany jest polityka grantodawców. Jednak ci sami grantodawcy potrafią także uprzykrzać życie organizacjom, stosując bardzo zróżnicowane, a nierzadko wręcz wza-

¹ Por. E. Leś: *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor 2005, nr 2.

² Przywołując teksty zamieszczone w niniejszym numerze kwartalnika, podajemy jedynie nazwiska autorów. W przypadku innych cytowanych opracowań podajemy w przypisach pełne noty bibliograficzne.

jemnie wykluczające się reguły dotyczące sposobów wydatkowania przekazywanych organizacjom funduszy³. Należy też zaznaczyć rosnący udział środków z funduszy strukturalnych UE w budżetach organizacji i co za tym idzie upowszechnianie w trzecim sektorze procedur i zasad sprawozdawczości obowiązujących w programach unijnych. Również i tutaj instytucje zarządzające stosują często niejasne interpretacje odnośnie finansowania projektów (a czasem wykładni po prostu brak), o czym piszą Barbara Hermak i Joanna Krasnodębska. Niejasne wykładnie nie sprzyjają przejrzystości: ta uzależniona jest nie tylko od jakości zarządzania w organizacjach, ale także od polityki i sprawności organizacyjnej instytucji grantodawczych.

W poszukiwaniu specyfiki organizacji pozarządowych: tanio, dobrze, przejrzyscie...

W klasycznym podziale sfery publicznej na trzy sektory: państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie (którego sformalizowaną częścią jest trzeci sektor – organizacje pozarządowe), kryterium oddzielającym sektor rynkowy od dwóch pozostałych jest zasadniczy cel działających w nim podmiotów. Rynek określa się jako sektor *for-profit*, gdyż funkcjonujące na nim przedsiębiorstwa komercyjne dążą do maksymalizacji zysku. Tymczasem instytucje publiczne i organizacje pozarządowe działają dla dobra wspólnego, określanego też jako pożytek publiczny (kategoria bardziej pasująca do podmiotów państwowych) lub pożytek społeczny (kategoria bliższa organizacjom). Jak każda propozycja klasyfikacyjna, jest to podział umowny, co wielokrotnie podkreślaliśmy na łamach naszego kwartalnika. Witold Kwaśnicki dowodził, że również przedsię-

biorstwa prywatne tworzą dobro wspólne, produkowanie zaś dóbr nikomu niepotrzebnych, na które nie ma popytu, prowadzi prostą drogą do bankructwa⁴. Omawiając relacje między podmiotami ekonomii społecznej i trzeciego sektora, wskazywaliśmy także na płynność granicy pomiędzy *non-profit* a *for-profit* i istnienie podmiotów pośrednich typu *not-for-profit* oraz *not-for-private-profit*⁵. Niemniej jednak reguła zakazująca lub przynajmniej ograniczająca dystrybucję zysków między udziałowców, założycieli czy członków organizacji została powszechnie przyjęta i stanowi jedną z cech konstytuujących organizacje pozarządowe⁶.

Jaką rolę odgrywają wobec tego środki finansowe w działaniach organizacji pozarządowych, poza oczywistą konstatacją, że ich pozyskanie (od grantodawców, z ofiarności publicznej, działalności gospodarczej, odpłatnej działalności statutowej, inwestowania wolnych zasobów itd.) zwiększa skalę prowadzonych działań? Na ile reguły finansowania organizacji pozarządowych i zarządzania zasobami finansowymi kształtują kulturę organizacyjną trzeciego sektora, hierarchię władzy wewnątrz organizacji, czy ich relacje z otoczeniem (grantodawcami i sponsorami z jednej strony oraz beneficjentami – z drugiej)? I wreszcie, czy kwestie finansowe w jakiś sposób różnicują trzeci sektor i sektor publiczny?

Zarówno w badaniach, jak i w debacie publicznej jednym z podstawowych wniosków formułowanych na podstawie porównywania organizacji pozarządowych i instytucji publicznych jest konstatacja, że w zakresie świadczenia usług społecznych te pierwsze są tańsze i bardziej innowacyjne, chociaż nie zapewniają stabilności funkcjonowania systemu i racjonalnej alokacji infrastruktury⁷. Skoncentrujmy się na argumentie taniości. W ostatnich latach taniość jest bowiem w Polsce podstawowym

³ Por. T. Schimaneck: *Wpływ zewnętrznych źródeł finansowania na zatrudnienie w organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2005/2006, nr 4.

⁴ Por. W. Kwaśnicki: *Gospodarka społeczna z perspektywy liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

⁵ Por. M. Rymsza: *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

⁶ Por. L.M. Salomon: *What Is the Nonprofit Sector and Why Do We Have It?*, w: J.S. Ott (red.): *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Oxford 2001, s. 163.

⁷ Tego typu rozważania prowadzone są zwłaszcza w ramach rozwijania teorii zawodności: państwa, rynku, kontraktu i działalności dobroczynnej, które polegają m.in. na zestawianiu mocnych i słabych stron podmiotów z poszczególnych sektorów. Por. np. L.M. Salomon: *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government*, w: L.M. Salomon, *Partners In Public Service*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1995.

argumentem na rzecz zlecenia zadań publicznych organizacjom, szczególnie chętnie podnoszonym przez dysponentów środków publicznych: zlecimy usługi organizacjom, bo zrobią to taniej. Są mocne argumenty na rzecz takiego stawiania sprawy, jak choćby korzystanie przez organizacje z pracy wolontariuszy, wymiany barterowe wewnątrz sektora (nie objęte podatkiem VAT), czy pozyskiwanie darów rzeczowych od biznesu (por. tekst Ragnara Helleniusa i Sofii Rudbeck). Ale często jest to też swoiste wykorzystywanie organizacji: niech nie zatrudniają etatowego personelu, a podzlecają zadania na podstawie umów cywilnoprawnych (a najlepiej, żeby pracę wykonali wolontariusze), niech nie uwzględniają kosztów zarządzania instytucją a refundują sobie tylko tzw. wydatki merytoryczne i tak dalej⁸.

Pojawia się w tym miejscu kluczowe pytanie: czy, a właściwie na ile, efektywność działań pozarządowych można uznać za element przesądzający o ich jakości? Nie udzielimy jednoznacznej odpowiedzi, jest to bowiem pytanie empiryczne, wymagające wielokrotnych weryfikacji poprzez badania i analizy. Jedno trzeba tu zdecydowanie podkreślić. Niezależnie od tego, czy działanie pozarządowe jest tanie, czy drogie, musi być jawne i przejrzyste. Zasada ta dotyczy przede wszystkim przepływów finansowych – nie przypadkiem w piątym punkcie przygotowanej przez uczestników I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych Karty Zasad Działania Organizacji Pozarządowych czytamy: „Działalność merytoryczna i finansowa organizacji pozarządowych jest działalnością jawną z uwagi na szczególną troskę o posiadane przez nie środki publiczne bądź pochodzące od osób prywatnych”⁹. Bez tej przejrzystości sektor pozarządowy na dłuższą metę nie uzyska legitymizacji społecznej swych działań. Jego specyfika polega na tym, że nie ma uniwersalnych mierników efektywności tych działań. Dla przedsiębiorstwa miernikiem powodzenia jest wspomniany zysk, będący pochodną wyborów konsumenckich. Władza publiczna, przynajmniej ta „polityczna”, rozliczana jest przez obywateli jako wyborców. Organiza-

cje pozarządowe podlegają kontroli społecznej, jeśli są transparentne – brak transparentności to brak legitymizacji. Dlatego właśnie niektórzy eksperci podkreślają, że nieprzejrzystość prowadzi do deficytu demokracji w trzecim sektorze. Najciemniej może być pod latarnią. Ci, których misją jest szerzenie demokracji potrafią niekiedy wymknąć się spod społecznej kontroli.

Co proponujemy w PRYZMACIE i PUNKTACH WIDZENIA?

Najważniejsze zagadnienia numeru jak zawsze omówione zostały w głównych działach kwartalnika: PRYZMACIE i PUNKTACH WIDZENIA. Mimo, że zachowaliśmy tradycyjny układ działów, jako najlepszy wstęp do poruszanej problematyki rekomendujemy Czytelnikom (zamieszczony w PUNKTACH WIDZENIA) wywiad z Anną Rozicką i Tomaszem Schimankiem, dotyczący źródeł finansowania organizacji pozarządowych, pod nieco przewrotnym tytułem *Edukacja ekonomiczna i zdrowy rozsądek*.

Rozmówcy reprezentują instytucje należące do specyficznej kategorii organizacji pozarządowych: organizacje prowadzące działalność regrantową. Podmioty takie same poszukują grantodawców, by następnie pozyskane środki przekazać innym organizacjom. Dzięki temu na przepływy finansowe w trzecim sektorze patrzają niejako z dwóch stron: tego, kto dostaje i tego, kto daje. Taka podwójna perspektywa pozwala uchwycić wiele prawidłowości, ale też i nieprawidłowości w zasadach finansowania organizacji oraz sformułować podstawowe dylematy wyboru.

Złożoność i wielowątkowość zagadnień związanych z finansowaniem działań społecznych odzwierciedla także zawartość PRYZMATU. Czytelnik znajdzie tu wspomniane już dwa opracowania dotyczące spółdzielni socjalnych i ich związków z trzecim sektorem. Andrzej Juros opisuje kształtowanie się relacji między spółdzielniami a trzecim sektorem w praktyce, natomiast Hubert Izdebski analizuje regulacje prawne. Podkreśla przy tym, że spółdzielnie są typem osoby prawnej o charakterze „hybrydowym”, gdyż łączą

⁸ Por. E. Bogacz-Wojtanowska: *Wzory zatrudnienia w organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

⁹ Por.: <http://www.fip.ngo.pl/x/69529>.

w sobie cechy przedsiębiorstwa i organizacji pozarządowej. Autor wskazuje na trudności w interpretacji przepisów zawartych w *Ustawie o spółdzielniach socjalnych*¹⁰. Zaznaczmy jednak, że owo popchnięcie spółdzielni w kierunku stowarzyszeń i fundacji, np. przez umożliwienie im startowania w konkursach na odpłatne wykonywanie zadań publicznych (zwykle przedsiębiorstwa nie mogą składać tam swoich ofert), nie wydaje się być elementem przemyślanej strategii rozwoju spółdzielczości socjalnej w Polsce. Jest to raczej reakcja *ad hoc* na silny sprzeciw lobby przedsiębiorców wobec uprzywilejowania spółdzielni na rynku¹¹. Skoro nie udało się zagwarantować spółdzielniom socjalnym dostępu do zleceń w trybie pozaprzetargowym, dopuszczono je do systemu wspomnianych kontraktów. Nie negując tego rozwiązania, chcielibyśmy jednak podkreślić, że zasadniczą kwestią jest umiejscowienie spółdzielni socjalnych na rynku. Opowiadamy się za tym, aby były one bardziej instytucją przedsiębiorczości społecznej, niż zatrudnienia socjalnego.

Odmienny punkt widzenia prezentuje jednak na łamach kwartalnika Marcin Rechulicz. Jego zdaniem również organizacje pozarządowe należy traktować jako typ przedsiębiorców, a „hybrydowy” charakter spółdzielni socjalnych jest odzwierciedleniem generalnej tendencji zwiększania się liczby podmiotów pogranicza, łączących cechy instytucji obu sektorów.

Pozostałe trzy teksty zamieszczone w PRYZMACIE to już „czyste” finanse. Alicja Dawidowska i Jerzy Boczoń omawiają problemy związane z pozyskiwaniem przez organizacje pozarządowe funduszy europejskich. Natomiast Magdalena Arczewska zajmuje się kwestią funkcjonowania mechanizmu 1%. Jej zdaniem, mechanizm 1% nie jest formą filantropii, ale „wyznacznikiem prospołecznej postawy obywateli”. Opinia Autorki jest zasadniczo zbieżna z przedstawionymi wcześniej na łamach kwartalnika uwagami Jakuba Wygnańskiego¹². PRYZMAT zamyka tekst przygotowany przez praktyków: Bar-

bara Hermak i Joanna Krasnodębska dzielą się swoimi doświadczeniami dotyczącymi problemów rozliczeń finansowych, zgłaszanych przez organizacje pozarządowe.

Co jeszcze Czytelnik znajdzie w kwartalniku?

Dział prawny, oprócz przygotowanego jak zwykle przez Grzegorza Makowskiego *Kalendarium zmian prawnych*, zawiera dwugłos dotyczący bardzo istotnego dla finansów organizacji pozarządowych zagadnienia kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Kwestię tę starają się nam przybliżyć Ewaryst Kowalczyk i Monika Ćwiek. Oboje wskazują na niekonsekwencje ustawodawcy. Generalnym kierunkiem zmian jest odebranie organizacjom podmiotowych zwolnień z opłat sądowych. Brakuje jednak spójności stanowiska. Utrzymano bowiem zwolnienie stowarzyszeń z opłat za wpis do KRS-u, a już po uchwaleniu *Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, z opłat wpisowych zwolniono także nowo zakładane spółdzielnie socjalne. Sugeruje to, że według ustawodawcy stowarzyszenia i spółdzielnie są „lepsze” od fundacji, a zwłaszcza od organizacji pożytku publicznego. Stowarzyszenie, rejestrując się w KRS-ie korzysta z ulgi podmiotowej, ale występując o status organizacji pożytku publicznego, tego przywileju już nie ma. Opłaty sądowe to dla dużych organizacji kwestia drugopłanowa, ale dla małych lokalnych podmiotów to – jak pokazuje praktyka – istotna bariera rozwoju.

Kolejne dwa działy kwartalnika to ZARZĄDZANIE i VARIA. W każdym z nich Czytelnik znajdzie tekst prezentujący doświadczenia organizacji zagranicznych. Jeden, jak zawsze udostępniony nam przez McKinsey & Company, jest autorstwa Ragnara Helleniusa i Sofii Rudbeck. Chociaż nie dotyczy on bezpośrednio kwestii finansowych, to zajmuje się innym potencjalnym źródłem dobrobytu organizacji – darowiznami rzeczowymi. Natomiast tekst Moniki Loss doskonale koresponduje z omó-

¹⁰ DzU 2006, nr 94, poz. 651.

¹¹ Ów nacisk był jednym z powodów nieuchwalenia tej ustawy przez parlament poprzedniej kadencji, chociaż jej projekt znajdował się w końcowym stadium procesu legislacyjnego. Por. G. Makowski: *Kalendarium zmian prawnych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 3.

¹² Por. J.J. Wygnański: *PIT a filantropia*, „Trzeci Sektor” 2004, nr 1.

wionymi powyżej opracowaniami na temat polskich spółdzielni socjalnych – prezentuje bowiem sytuację przedsiębiorstw społecznych we Włoszech. Pozostałe dwa teksty w tych działach, to teksty „ewaluacyjne”. W ZARZĄDZANIU publikujemy opracowanie Marcina J. Sochockiego na temat ewaluacji projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, w VARIACH zaś – rozważania Marty Bohdziewicz-Lulewicz dotyczące mierzenia społecznego wpływu przedsiębiorstw społecznych.

Jak zawsze proponujemy Czytelnikom także dwie recenzje: Katarzyna Morawska zaprezentowała wydany przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce poradnik namawiający do nauki profesjonalnego fundraisingu, natomiast druga recenzja ma na celu przedstawienie wydanej przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu zbiorowej publikacji *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*.

To już siódmy numer!

Jednym z naszych celów w ramach projektu KOMPAS jest budowanie przez kwartalnik i wokół niego zaplecza eksperckiego dla polskiego trzeciego sektora. Istotną rolę odgrywa tu Rada Programowa pisma, której członkowie reprezentują różne ośrodki, prowadzące badania oraz analizy dotyczące organizacji pozarządowych i szerzej – społeczeństwa obywatelskiego. Mamy nadzieję, że ze środowiskiem „okołokwartalnikowym” utożsamiać się będzie coraz większa część Autorów publikujących na łamach pisma, a także Recenzentów. Dla Czytelnika ci drudzy, to osoby anonimowe (zgodnie z przyjętymi standardami, nazwisk Recenzentów nie znają także autorzy recenzowanych tekstów), ale to m.in. ich rzetelna praca pozwala nam zachować wysoki, mamy nadzieję, poziom publikowanych tekstów. Cieszymy się, że otrzymujemy także teksty niezamówione, przysyłane przez Autorów z własnej inicjatywy, a także różne propozycje współpracy. Oznacza to bowiem, że pismo żyje.

Staraliśmy się – Rada Programowa i Redakcja – wypracować linię programową łączącą standardy publikacji akademickich (powoływanie źródeł, recenzowanie tekstów) ze staranną redakcją tekstów (podziękowania dla Pań Redaktorek:

Ewy Wosik i Marioli Osajdy-Matczak) i zrozumiałym (nie tylko dla akademików!), uwzględniającym różne opinie wywodem. Chcielibyśmy bowiem, aby kwartalnik stał się nieodłączną lekturą osób zarządzających organizacjami pozarządowymi. Budując stabilne zaplecze eksperckie trzeciego sektora, szukamy przede wszystkim stałych Czytelników. Dziękujemy wszystkim subskrybentom za okazane nam zaufanie. Cieszymy się zwłaszcza z faktu, że znaczna część naszych wiernych Czytelników zdążyła już przedłużyć prenumeratę, dokonując tym samym pozytywnej weryfikacji naszej pracy.

Wszystkich stałych Czytelników i Autorów tekstów opublikowanych w kwartalniku, Instytut Spraw Publicznych zaprosił na konferencję „Trzeci Sektor – Społeczeństwo Obywatelskie – Polityka państwa”, która odbędzie się w dniach 25–26 września 2006 roku w Warszawie. Na konferencji tej zaprezentujemy niniejszy numer pisma i mamy nadzieję, że przynajmniej z częścią z Państwa spotkamy się osobiście. Podobne konferencje, adresowane do powstającego wokół pisma zaplecza eksperckiego trzeciego sektora, chcemy organizować jesienią każdego roku. Kolejny numer pisma – ósmy – będzie zawierał między innymi materiały pokonferencyjne, w tym artykuły o polityce wobec trzeciego sektora w różnych państwach europejskich. Także w następnych numerach chcielibyśmy w większym zakresie sięgnąć do doświadczeń międzynarodowych.

Na koniec pragniemy podziękować grantodawcom projektu KOMPAS – Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz Fundacji im. Stefana Batorego – za wsparcie finansowe udzielone przy przygotowaniu wszystkich siedmiu numerów kwartalnika. Oddzielne słowa podziękowania przekazujemy Narodowemu Bankowi Polskiemu za udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów wydania tego numeru pisma.

Wszystkich zainteresowanych problematyką organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego zapraszamy do lektury i współpracy z nami przy kolejnych numerach kwartalnika „Trzeci Sektor”.

Marek Rymsza, redaktor naczelny
Magdalena Dudkiewicz, sekretarz redakcji