

Paweł Zieniuk

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Źródła finansowania działalności pożytku publicznego w Polsce. Analiza zmian w latach 2005–2010

1. Wprowadzenie

Jednostki sektora pozarządowego to organizacje, które nie są nastawione na zysk, lecz na zaspokajanie określonych potrzeb społecznych. W 2010 r. w Polsce zarejestrowanych było 12 tys. fundacji i 71 tys. stowarzyszeń. Szacuje się, że z roku na rok liczba tych organizacji rośnie o ok. 5 tys. Społeczne cele ich działalności wymuszają konieczność pozyskiwania środków finansowych ze specyficznych źródeł.

Wiele małych, lokalnych organizacji skupia się na jednorazowych projektach, które nie zapewniają im ciągłości działania. Stabilność i efektywność prowadzonej działalności wiąże się z koniecznością korzystania z wielu różnych źródeł finansowania. Obowiązujące regulacje prawne dają organizacjom dostęp do szerokiego katalogu takich źródeł, obejmującego m.in. wsparcie członków organizacji, możliwość nawiązania współpracy z darczyńcami i sponsorami czy instytucjami publicznymi.

Ograniczenia w dostępie do niektórych źródeł finansowania powodują, że organizacje coraz częściej prowadzą także działalność gospodarczą, co jest możliwe pod warunkiem przeznaczania zysków z działalności gospodarczej na realizację zadań statutowych.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie możliwych źródeł pozyskiwania przez organizacje środków na realizację zadań statutowych oraz dokonanie analizy zmian zachodzących w tym zakresie w ostatnich latach, obejmujących

okres światowego kryzysu finansowego. W artykule wykorzystano dane pochodzące z obowiązkowych badań fundacji i stowarzyszeń przeprowadzanych dla potrzeb statystyki publicznej¹ oraz badań własnych autora przeprowadzonych na jednostkach posiadających status organizacji pożytku publicznego, działających w województwie małopolskim.

2. Uwarunkowania prawne działalności nieodpłatnej, odpłatnej i gospodarczej

Podstawowym rodzajem działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe jest nieodpłatna działalność statutowa, w ramach której organizacja realizuje cele społecznie użyteczne, bez pobierania wynagrodzenia. Oprócz działalności nieodpłatnej dopuszczalne jest prowadzenie działalności odpłatnej, za którą organizacja pobiera wynagrodzenie. Nie może być ono jednak wyższe od tego, jakie wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów związanych z realizacją zadania. Zarówno cele działalności nieodpłatnej, jak i odpłatnej powinny zostać określone w statucie organizacji lub w innym akcie wewnętrznym. Działalność pożytku publicznego prowadzą wszystkie jednostki, których cele mieszczą się w ramach katalogu działań społecznie użytecznych w sferze zadań publicznych. Spośród nich część organizacji, spełniających dodatkowe warunki, posiada status organizacji pożytku publicznego, przyznający im pewne przywileje, w tym możliwość otrzymywania środków pochodzących z mechanizmu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie dopuszcza także możliwość zarejestrowania przez organizacje w Krajowym Rejestrze Sądowym działalności gospodarczej, z której dochód nie może podlegać podziałowi i powinien zostać w całości przeznaczony na realizację celów statutowych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie można łączyć ze sobą działalności odpłatnej i działalności gospodarczej w tej samej dziedzinie.

Obowiązek rachunkowego wyodrębnienia poszczególnych form działalności, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z nich [Ustawa... 2003, art. 10], wiąże się z odpowiednim dostosowaniem ewidencji księgowej oraz modyfikacjami wzorów sprawozdań finansowych. Ujawnianie przychodów i kosztów z poszczególnych rodzajów działalności pozwala na sprawdzenie poprawności wykorzystania osiągniętej nadwyżki przycho-

¹ Obowiązek przeprowadzania badań na formularzach SOF-1 (Sprawozdanie z działalności fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych) wynika z art. 30 ustawy o statystyce publicznej [Ustawa... 1995].

dów i kontrolę przestrzegania następujących regulacji prawnych [Zieniuk 2012, s. 183]:

- zakazu pobierania przez organizacje wynagrodzenia za działalność nieodpłatną,
- przeznaczania nadwyżki przychodów z działalności odpłatnej i dochodów z działalności gospodarczej wyłącznie na prowadzenie działalności statutowej,
- zakazu prowadzenia odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

Z możliwości prowadzenia działalności gospodarczej korzysta ok. 10% organizacji działających w Polsce. Zyski z tej działalności nie są więc podstawowym źródłem finansowania działalności statutowej. Pozyskiwanie środków finansowych na działania społeczne, czyli tzw. *fundraising*, wiąże się zatem z korzystaniem z innych źródeł finansowania, specyficznych dla organizacji pozarządowych. *Fundraising* w krajach zachodnich uznawany jest za naukę, a nawet sztukę [Finanse... 2006, s. 12]. W Polsce nabiera on coraz większego znaczenia w związku z tym, że dla ok. 75% organizacji najważniejszym problemem w prowadzeniu działalności są trudności w pozyskiwaniu funduszy.

3. Specyficzne sposoby finansowania działalności pożytku publicznego

Jednym z najistotniejszych sposobów pozyskiwania środków na działania społeczne jest nawiązywanie przez organizacje współpracy z darczyńcami i sponsorami. Zachętą do przekazywania darowizn na rzecz organizacji jest możliwość odliczenia, zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne, przekazanej na rzecz organizacji darowizny od podstawy opodatkowania, do wysokości limitów określonych w ustawach podatkowych. Z kolei stowarzyszenia i fundacje nie płacą podatku od otrzymanych darowizn.

Dla działalności pożytku publicznego charakterystyczny jest także sponsoring, czyli celowe postawienie przez sponsora do dyspozycji drugiej strony pieniędzy, dóbr rzeczowych czy usług, dla osiągnięcia jakichś celów lub korzyści, czego warunkiem jest zasada odwzajemniania się strony przyjmującej świadczenia [Od auditingu... 2007, s. 23]. W zamian za wsparcie danego projektu lub akcji organizacja najczęściej zapewnia sponsorowi reklamę, która może polegać m.in. na umieszczeniu logo sponsora na ulotkach, plakatach i innych materiałach dotyczących sponsorowanego projektu, umożliwieniu sponsorowi wystawienia stoiska promocyjnego czy opublikowaniu podziękowań w prasie codziennej.

Po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia organizacje pożytku publicznego mogą także przeprowadzać zbiórki publiczne na cele religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Zgodnie z ustawą o zbiorce publicznym [Ustawa... 1933, art. 3 i 4] cel ten musi być godny poparcia ze względu na interes publiczny, zgodny z prawem oraz zgodny ze statutem organizacji. Niegotówkową formą zbiorce publicznym są także charytatywne SMS-y.

Od 2003 r. podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych mają możliwość wskazania organizacji pożytku publicznego, na rzecz której przekazana zostanie kwota równa 1% obliczonego podatku. Wskazanie organizacji w deklaracji podatkowej nie jest dla podatnika obowiązkowe. Podatnik może też podać w zeznaniu podatkowym cel szczegółowy, na który przekazana kwota miałaby zostać przeznaczona. Jednak zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi organizacja może przeznaczyć otrzymane środki na inne cele działalności statutowej niż określone przez podatnika.

Organizacje typu członkowskiego korzystają zwykle ze wsparcia finansowego swoich członków, pobierając składki członkowskie. Z tej formy finansowania korzysta ok. 60% organizacji. Informacja o obowiązku płacenia składek zapisana jest w statucie organizacji, a same składki traktowane są jako przychody organizacji i wykorzystywane są na realizację celów statutowych. Należy przy tym zaznaczyć, że mimo dużej liczby organizacji korzystających ze składek ich udział w ogóle przychodów organizacji jest stosunkowo niewielki.

Istotnym źródłem finansowania działalności organizacji są z kolei dotacje i granty przyznawane przez samorządy, administrację publiczną i źródła prywatne. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprowadziła obowiązek ogłaszania przez organy administracji publicznej konkursów na wykonanie zadań zleconych. Otrzymywanie środków z tych źródeł wiąże się z koniecznością ich rozliczenia, czyli szczegółowego wskazania kierunków ich wykorzystania.

Wybrane obszary działalności uprawniają niektóre jednostki do korzystania ze środków finansowych pochodzących z nawiązek sądowych, czyli dodatkowych kar pieniężnych, które orzeka sąd, skazując za popełnienie przestępstwa i wykroczenia przeciwko życiu lub zdrowiu, przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa drogowe. Zgodnie z nowelizacją kodeksu karnego wykonawczego od 1 lipca 2011 r. utworzony został Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, do którego trafiają zasądzone przez sądy nawiązki oraz świadczenia pieniężne. Dysponentem funduszu jest Minister Sprawiedliwości, a organizacje pożytku publicznego chcące korzystać ze środków funduszu przystępują do konkursów na ich wykorzystanie.

Spośród pozostałych źródeł finansowania organizacji wymienić można spadki i zapisy, loterie organizowane zgodnie z ustawą o grach hazardowych, dochody z majątku organizacji, inwestycji finansowych i tzw. kapitału żelaznego, czyli nienaruszalnych środków, które organizacja gromadzi po to, by czerpać z nich zyski na działalność statutową. Dodatkowo wiele organizacji korzysta z możliwości finansowania działalności kapitałem obcym – kredytami bankowymi i pożyczkami.

4. Źródła finansowania działalności pożytku publicznego w świetle badań

Organizacje pożytku publicznego jako jednostki nienastawione na zysk, by skutecznie realizować swoje zadania statutowe, muszą korzystać ze zróżnicowanych źródeł finansowania. W najbliższym czasie, w związku z obserwowanym osłabieniem koniunktury gospodarczej, dostęp organizacji do środków pochodzących zarówno od darczyńców lub sponsorów, jak i od administracji publicznej przypuszczalnie może być utrudniony, a same organizacje mogą osiągać stosunkowo niższe przychody i realizować mniej zadań społecznych.

Wnioski zaprezentowane w dalszej części opracowania pochodzą z analizy źródeł finansowania działalności pożytku publicznego dokonanej na podstawie:

- cyklicznych badań fundacji i stowarzyszeń przeprowadzanych dla potrzeb statystyki publicznej [*Podstawowe...* 2010, s. 12–16],
- badań sektora organizacji pozarządowych prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor [Herbst i Przewłocka 2011, s. 64–88],
- badań własnych przeprowadzonych na grupie organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność w województwie małopolskim, opierających się głównie na analizie sprawozdań finansowych i merytorycznych, złożonych do akt sądowych i opublikowanych na stronie Departamentu Pożytku Publicznego.

Roczne przychody wszystkich aktywnych organizacji wynosiły ok. 13 mld zł (dane za 2008 r.). Wśród organizacji jest jednak znacząca część jednostek (ok. 20%), które nie osiągają przychodów z żadnych źródeł. W 2009 r. typowa organizacja pożytku publicznego dysponowała budżetem w wysokości ok. 20 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że charakterystyczna dla polskiego sektora pozarządowego jest duża dysproporcja przychodów. Tylko niewielka część organizacji dysponuje znaczącym potencjałem finansowym. W 2010 r. 5% najzamożniejszych organizacji o przychodach powyżej 1 mln zł kumulowało 75% wszystkich przychodów generowanych przez sektor pozarządowy.

Z roku na rok maleje liczba organizacji najbiedniejszych, poprawia się także sytuacja przeciętnej organizacji, w 2009 r. dysponującej budżetem ok. dwukrotnie wyższym niż w 2005 r. W latach 2005–2008 suma przychodów uzyskiwanych przez aktywne fundacje wzrosła o ok. 56%, a w przypadku stowarzyszeń i innych organizacji społecznych o 60%. Lata 2009–2010 przyniosły dalszy wzrost przychodów organizacji.

Aktywne organizacje zrzeszają łącznie ok. 10 mln członków. Nie jest to jednak liczba dokładna, gdyż pochodzi ona ze zsumowania informacji o liczbie członków przekazanych przez organizacje i nie bierze pod uwagę tego, że jedna osoba może być członkiem kilku organizacji. W ostatnich latach obserwuje się nieznaczny spadek członków organizacji pozarządowych (np. w latach 2005–2008 o ok. 11%). Spadek ten dotyczy przede wszystkim organizacji o dużej liczbie członków i wiąże się z cyklicznym skreślaniem z listy członków nieaktywnych.

W strukturze przychodów sektora pozarządowego za dominujące należy uznać środki o charakterze rynkowym oraz dotacje ze źródeł publicznych. Natomiast najczęściej wykorzystywanymi źródłami finansowania są składki członkowskie, środki samorządowe i darowizny. Sektor pozarządowy można podzielić na segmenty, obejmujące organizacje (dane za 2010 r.), w których najważniejszymi źródłami finansowania działalności są:

- środki publiczne (ok. 43%),
- datki, darowizny i 1% podatku (ok. 17%),
- składki członkowskie (ok. 17%),
- wypracowany zysk lub opłaty (ok. 7%),
- wsparcie innych organizacji i oddziałów (ok. 3%).

W analizowanym okresie wzrasta odsetek jednostek prowadzących działalność gospodarczą i jednostek prowadzących odpłatną działalność pożytku publicznego. Mimo to udział przychodów z działalności gospodarczej w ogólnej sumie przychodów systematycznie maleje.

Równolegle wzrasta udział w przychodach środków pochodzących od administracji rządowej i z publicznych źródeł zagranicznych. Z jednej strony wsparcie sektora pozarządowego przez administrację publiczną można oceniać pozytywnie. Z drugiej strony spadek dochodów z działalności odpłatnej i gospodarczej świadczy o tym, że środki publiczne nie przyczyniły się do realizacji programów rządowych wspierających gospodarkę społeczną.

Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2010 r. ze źródeł samorządowych korzystało 51%, a ze środków rządowych 23% organizacji. Ok. 37% organizacji korzystało z darowizn od osób prywatnych i niemal tyle samo od instytucji i przedsiębiorstw. W latach poprzednich z darowizn korzystał dużo większy odsetek organizacji. Spadek ten tłumaczony jest z jednej strony większym zaangażowaniem administracji publicznej w finansowanie działalności pożytku

publicznego, z drugiej zaś wprowadzeniem mechanizmu przekazywania na rzecz organizacji 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Z roku na rok coraz więcej podatników korzysta z możliwości wskazania organizacji, na rzecz której zostanie przekazany 1% podatku. W 2005 r. z możliwości tej korzystało tylko 4,71% ogółu uprawnionych podatników, natomiast w 2011 r. (podatek za 2010 r.) organizację wskazało ok. 38% podatników, co oznacza, że z tego tytułu przychody organizacji wyniosły ok. 400 mln zł.

Należy zaznaczyć, że dane dotyczące struktury źródeł finansowania organizacji są uśrednione, a w zależności od obszaru działalności poszczególne sposoby pozyskiwania środków finansowych mogą mieć mniejsze lub większe znaczenie. Tabela 1 prezentuje zróżnicowanie źródeł przychodów organizacji działających w województwie małopolskim w przekroju przykładowych obszarów działalności. Poszczególne dane w tabeli oznaczają procent organizacji korzystających z danego źródła finansowania. Badane organizacje korzystały jednocześnie z różnych źródeł finansowania, stąd liczby w poszczególnych wierszach tabeli 1 nie sumują się do 100%. Zestawienie opracowano na podstawie informacji pochodzących ze sprawozdań finansowych i merytorycznych badanej grupy organizacji za 2010 r.

Tabela 1. Zróżnicowanie struktury przychodów organizacji pozarządowych województwa małopolskiego (w %)

Przykładowe obszary działalności organizacji	Źródła finansowania organizacji				
	składki członkowskie	dotacje od administracji publicznej	darowizny od osób fizycznych i prawnych	1% podatku	działalność odpłatna
Kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji	63	52	72	52	36
Pomoc społeczna i działalność charytatywna	35	58	70	60	19
Nauka, edukacja, oświata, wychowanie	48	42	54	40	20
Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu	43	60	52	30	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pochodzących ze sprawozdań finansowych i merytorycznych grupy organizacji pozarządowych województwa małopolskiego.

Warto też zauważyć, że w 2010 r. 75% organizacji nie dysponowało żadnymi rezerwami finansowymi, a 60% deklarowało brak istotnego majątku. Stabilność finansową polskiego sektora pozarządowego należałoby zatem oceniać dość krytycznie.

Podsumowując, z analizy źródeł finansowania działalności pożytku publicznego można wyciągnąć następujące wnioski:

- mimo spowolnienia koniunktury gospodarczej przychody osiągane przez organizacje były z roku na rok coraz wyższe,
- w strukturze przychodów organizacji dominują środki o charakterze rynkowym i dotacje ze źródeł publicznych,
- wzrasta liczba organizacji prowadzących działalność gospodarczą, nie przekłada się to jednak na wzrost przychodów z tego źródła,
- z roku na rok obserwuje się coraz silniejsze wsparcie organizacji przez administrację publiczną,
- dla polskiego sektora pozarządowego charakterystyczne i niezmiennie jest duże rozwarstwienie ekonomiczne.

Zarówno wzrost sumy przychodów, jak i liczby aktywnych organizacji świadczą o ciągłym rozwoju sektora fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych.

5. Podsumowanie

Kryzys gospodarczy stał się dla organizacji pozarządowych jedną z barier w dostępie do źródeł finansowania. Szacuje się, że z powodu kryzysu w krajach Unii Europejskiej typowa dotacja samorządu dla organizacji zmniejszyła się nawet o połowę [Tabor i Budzich-Szukała 2011, s. 8]. Sytuację polskiego sektora pozarządowego należałoby na tym tle ocenić pozytywnie, nie tylko ze względu na wzrastającą z roku na rok sumę przychodów organizacji, ale też występujący wzrost zaangażowania administracji publicznej w finansowanie działalności statutowej organizacji i coraz większą liczbę organizacji podejmujących we własnym zakresie działalność gospodarczą.

W analizowanym okresie zwiększał się strumień pieniędzy publicznych trafiających do organizacji, większe było zainteresowanie funduszami unijnymi. Nie zmienił się znacząco dostęp organizacji do środków pochodzących od darczyńców i sponsorów. Także osoby fizyczne z każdym rokiem przekazywały na rzecz organizacji coraz większą łączną kwotę pochodzącą z mechanizmu 1% podatku dochodowego. Należy też zaznaczyć, że same organizacje coraz bardziej optymistycznie oceniają swoją skuteczność [Przewłocka 2011, s. 31], a także warunki, w jakich funkcjonują. Wydaje się zatem, że w obliczu powszechnego osłabienia koniunktury gospodarczej sektor pozarządowy sprostał utrudnieniom, wymuszając lepszą samoorganizację i zwiększając konkurencyjność.

Literatura

- Finanse w organizacji pozarządowej* [2006], red. D. Głazewska, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa.
- Herbst J., Przewłocka J. [2011], *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Od auditingu do sponsoringu w rachunkowości* [2007], red. K. Czubakowska, PWE, Warszawa.
- Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r.* [2010], Departament Badań Społecznych GUS, Warszawa.
- Przewłocka J. [2011], *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Tabor S., Budzich-Szukała U. [2011], *Badanie relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE z punktu widzenia praktyków*, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Warszawa.
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych [1933], Dz.U. 1933, nr 22, poz. 162 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [2003], Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej [1995], Dz.U. 1995, nr 98, poz. 439 z późn. zm.
- Zieniuk P. [2012], *Obowiązki sprawozdawcze organizacji pożytku publicznego – kierunki zmian* [w:] *Kierunki ewolucji sprawozdawczości i rewizji finansowej*, red. B. Micherda, Difin, Warszawa.

The Sources of Financing Public Good Activities in Poland. An Analysis of Changes in 2005–2010

Public good organizations can use a number of sources of financing. The acquired funds are designed to perform statutory tasks as well as to finance administrative activities. The number of public good organizations rose considerably in 2005–2010. Also, the analysed period recorded a significant increase in revenues. The structure of revenues in the non-government sector is dominated by market-related funds (resulting from business activities) as well as by public subsidies. From year to year, public good organizations receive assistance from the public administration on an increasing scale. A positive assessment should be given to an increasing number of organizations which get engaged in public good activities on a commercial basis and carry out business activities, enabling them to gain financial independence. It can be concluded that despite an economic slowdown the analysed period recorded a dynamic development of non-government organizations.

Paweł Zieniuk – magister, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Rachunkowości Finansowej.

Zainteresowania naukowo-badawcze: rachunkowość finansowa, rachunkowość zarządcza i rachunek kosztów, polityka rachunkowości, wartości szacunkowe, rachunkowość organizacji pożytku publicznego.

e-mail: pawel.zieniuk@uek.krakow.pl