

*Krystyna Kietlińska**

DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO JAKO FORMA ORGANIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH

1. WPROWADZENIE

Przeobrażenia, jakie dokonują się w naszym kraju, dotyczą wielu dziedzin działalności gospodarczej i społecznej. Mają one na celu m. in. dostosowanie funkcjonujących instytucji do warunków gospodarki rynkowej.

Dotyczy to także sfery usług społecznych. Nieefektywność budżetowych metod ich finansowania oraz pogłębiający się kryzys finansów publicznych wywołały konieczność przeprowadzenia reform zmierzających do zracjonalizowania gospodarki finansowej instytucji sektora usług społecznych. Zmiany, o których mowa, opierały się na odpowiednich aktach prawnych.

Celem artykułu jest ocena nowej formy organizacji usług społecznych, która została wprowadzona w maju 2003 r. Nosi ona nazwę działalności pożytku publicznego i ma charakter organizacji pozarządowej, której zadaniem jest realizacja ważnych zadań społecznych.

2. FORMY ORGANIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH

Przez usługi społeczne rozumie się działalność o zróżnicowanym charakterze, którą można podzielić na dwie grupy:

- inwestycje w człowieka (oświata, ochrona zdrowia, kultura);
- opieka społeczna.

Usługi te mogą być realizowane w różnych formach organizacyjnych. Przyjmując stosowane w wielu krajach rozwiązania, można wyróżnić trzy grupy instytucji:

- publiczne;
- prywatne;
- nonprofit (pozarządowe).

* Prof. nadzw. dr hab. w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

Instytucje publiczne oparte są na budżetowym mechanizmie finansowania, co oznacza, że częściowo lub całkowicie zasilane są ze środków publicznych. Ta forma w dalszym ciągu odgrywa znaczną rolę w odniesieniu do usług społecznych. Z punktu widzenia racjonalności gospodarowania środkami nie należy ona do efektywnych, jednak ze społecznego punktu widzenia nie może być wyeliminowana.

Organizacje prywatne charakteryzują się rynkową dystrybucją usług po cenach równowagi, które zapewniają im osiągnięcie zysku. Prywatyzacja niektórych usług społecznych, jako alternatywa ich publicznych odpowiedników, stworzyła szczególny rodzaj konkurencji, co przyczyniło się do podwyższenia jakości świadczonych usług w obu formach organizacji.

Organizacje nonprofit są prywatnymi placówkami, które świadczą usługi bezpłatnie lub częściowo odpłatnie. Gromadzą one środki na swoją działalność z różnych źródeł i charakteryzują się m. in. tym, że:

- mają własne metody zarządzania;
- są niezależne od organów administracji publicznej;
- nie są nastawione na zysk, lecz na zaspokojenie potrzeb społecznych¹.

3. ROLA BUDŻETU W FINANSOWANIU USŁUG SPOŁECZNYCH

Polski system organizacji i finansowania usług społecznych opiera się w dużym stopniu na instytucjach publicznych. Jednak od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, problemy te zostały przesunięte w hierarchii ważności na dalszy plan. Wynikało to m. in. z niskiej efektywności budżetowej dystrybucji środków oraz z pogłębiającego się deficytu budżetowego. Spojrzenie na strukturę wydatków budżetowych na cele społeczne w Polsce pozwoli na uchwycenie tendencji w tym zakresie (por. tab. 1).

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że dane z tab. 1 nie zawierają wydatków na ubezpieczenia społeczne, co znacznie zmniejsza udział wydatków na cele społeczne w ich ogólnej sumie. Ponadto dane dotyczą jedynie wydatków budżetu państwa. Tymczasem część zadań realizowana jest przez samorządy lokalne.

Mimo tych zastrzeżeń można zauważyć, że w ostatnich 12 latach udział wydatków na omawiane cele systematycznie spada. Jest to rezultatem względnego spadku wydatków na oświatę, kulturę i ochronę zdrowia.

¹ L. M. Salamon, H. K. Anheier, *In the Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definition*, „Voluntas” 1992, No. 3.

Tabela 1. Udział wydatków na usługi społeczne w budżecie państwa w latach 1991–2002

Wyszczególnienie	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Wydatki budżetu państwa ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Wydatki społeczne ogółem*, w tym:	39,88	39,96	32,44	20,25	19,52	18,35	
nauka	2,53	1,58	1,72	1,96	1,93	1,80	
oświata i wychowanie	11,63	11,31	5,00	2,11	1,30	1,00	1,10
szkolnictwo wyższe	2,75	2,39	3,06	3,66	3,53	3,70	3,70
kultura i sztuka	1,01	0,77	0,82	0,45	0,42	0,52	0,44
ochrona zdrowia	16,06	14,40	14,97	4,56	4,23	2,70	2,00
opieka społeczna	5,49	9,34	6,65	7,33	7,93	8,50	8,50
kultura fizyczna i sport	0,34	0,13	0,17	0,14	0,15	0,10	0,10
turystyka i wypoczynek	0,07	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03	0,02

* bez wydatków na ubezpieczenia społeczne.

Źródło: roczniki statystyczne GUS z lat 2000–2002 oraz obliczenia własne.

Jeśli chodzi o oświatę i wychowanie, to lata 1991–1995 charakteryzują się względnie stabilnymi wydatkami na te cele. Istotna zmiana następuje w roku 1998. Jest ona spowodowana wprowadzeniem kolejnej reformy, która polegała m. in. na przesunięciu finansowania szkół podstawowych, a w roku 1999 także szkół średnich na szczebel lokalny².

Systematyczny spadek wydatków na kulturę spowodowany był z kolei przekształceniem placówek tego typu w niezależne instytucje o charakterze niepublicznym³.

W przypadku wydatków na ochronę zdrowia obserwuje się, że w latach 1991–1998 były one względnie stabilne. Radykalne ich obniżenie nastąpiło w roku 1999. Było to związane z wprowadzoną w naszym kraju reformą⁴. Polegała ona na tym, że publiczne placówki opieki zdrowotnej zostały przekształcone w autonomiczne jednostki, finansowane ze składek ludności, gromadzonych przez specjalnie do tego celu powołane Kasy Chorych, a od 2003 r. Narodowy Fundusz Zdrowia. Oznacza to, że wydatki budżetu państwa na ten cel zostały ograniczone do zadań o charakterze specjalnym.

Spadek wydatków publicznych na podstawowe zadania społeczne, takie jak oświata, kultura i ochrona zdrowia, stwarza konieczność poszukiwania innych form ich organizacji i finansowania.

² Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty, DzU 1998, nr 117, poz. 759.

³ Ustawa o działalności kulturalnej, DzU 1997, nr 141; 1998, nr 106.

⁴ Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU 1998, nr 28.

4. ZAKRES ORGANIZACJI NONPROFIT FUNKCJONUJĄCYCH W USŁUGACH SPOŁECZNYCH

Jednym z celów dokonujących się zmian w organizacji i finansowaniu usług społecznych jest zwiększenie racjonalności gospodarowania środkami. Realizacja tego celu prowadzi do przekształcenia instytucji publicznych w samodzielne jednostki o charakterze niepublicznym (nonprofit).

Problem polega na tym, że zakres sektora nonprofit, z formalnego punktu widzenia, ogranicza się w naszym kraju do fundacji, stowarzyszeń i związków. W konsekwencji pojawia się w gospodarce coraz więcej instytucji, które mają cechy organizacji nonprofit, ale nie posiadają takiego statusu, ze względu na brak odpowiednich przepisów prawa. Są to instytucje o charakterze mieszanym, (publiczno-prywatne), które powoływane są na mocy przepisów prawa, ustalanych przez poszczególne ministerstwa (edukacji, kultury, zdrowia). Są one wynikiem reform przeprowadzanych w naszym kraju, dzięki którym mają osobowość prawną, są samodzielne, niezależne organizacyjnie, finansowane pośrednimi metodami budżetowymi z możliwością korzystania z różnych pozabudżetowych źródeł zasilania. Ponadto nie są nastawione na zysk, lecz na zaspokojenie potrzeb społecznych.

Z przedstawionych cech wynika, że instytucje, o których mowa, spełniają warunki, aby zaliczyć je do sektora nonprofit. Do niedawna nie było to możliwe, bo, jak wcześniej wspomniano, zakres tego sektora w Polsce był bardzo wąski. Ograniczało to w znacznym stopniu możliwość zmian organizacyjnych w usługach społecznych.

5. DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO, JAKO MOŻLIWOŚĆ ROZSZERZENIA ZAKRESU SEKTORA NONPROFIT

Zakres sektora nonprofit jest różny w poszczególnych krajach⁵. Fundacje i stowarzyszenia, jako klasyczne organizacje nonprofit nie są w stanie objąć swoim zakresem całego obszaru wielopłaszczyznowo powiązanych instytucji pozarządowych. Dlatego też wprowadza się przepisy mające na celu rozszerzenie zakresu tego sektora. Praktyką wielu krajów jest tworzenie tzw. organizacji społecznie użytecznych, których status daje możliwość włączenia ich do sektora nonprofit⁶.

⁵ *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD, 1999.

⁶ D. Ilczuk, *Organizacje nonprofit w kulturze*, Wydawnictwo Instytutu Kultury, Warszawa 1995.

W naszym kraju taka możliwość została stworzona dzięki ustawie o działalności pożytku publicznego, ogłoszonej w maju 2003 r.⁷

Ustawa reguluje następujące kwestie:

- zakres działalności pożytku publicznego;
- procedurę uzyskania statusu działalności pożytku publicznego;
- zasady funkcjonowania;
- sprawowanie nadzoru.

5.1. Zakres podmiotowy działalności pożytku publicznego

Przez działalność pożytku publicznego rozumie się działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych.

Zakres podmiotowy działalności pożytku publicznego obejmuje:

- organizacje pozarządowe, rozumiane jako instytucje, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku;
- osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej w tym fundacje i stowarzyszenia;
- osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Do zakresu działalności pożytku publicznego nie wchodzi:

- partie polityczne;
- związki zawodowe i organizacje pracodawców;
- samorządy zawodowe;
- fundacje utworzone przez skarb państwa lub partie polityczne;
- spółki działające na podstawie przepisów o kulturze fizycznej.

Zatem do działalności pożytku publicznego zalicza się wszystkie instytucje, zarówno świeckie, jak i kościelne, które realizują funkcje społeczne i gospodarcze, a zarazem nie są nastawione na osiąganie zysku. Z kolei lista podmiotów, które nie mogą uzyskać statusu pożytku publicznego, wskazuje, że ustawodawcom chodzi o odpolitycznienie tej działalności oraz uniezależnienie od administracji publicznej.

5.2. Zakres przedmiotowy

Zakres przedmiotowy działalności pożytku publicznego obejmuje dwie grupy działań:

1) zadania publiczne realizowane samodzielnie przez wymienione wcześniej podmioty;

⁷ Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, DzU 2003, nr 96.

2) zadania realizowane przez te podmioty we współpracy z organizacjami administracji publicznej.

Do pierwszej grupy działań zalicza się:

1. Pomoc społeczną, w ramach której wyróżnić można:

- pomoc rodzinną;
- pomoc osobom niepełnosprawnym;
- pomoc osobom bezrobotnym.

2. Usługi społeczne, do których należą:

- podtrzymywanie tradycji narodowych;
- kultura i sztuka;
- nauka, oświata i wychowanie;
- ochrona zdrowia;
- kultura fizyczna i sport;
- wypoczynek młodzieży.

3. Działalność charytatywną i wolontariat.

4. Ochronę praw człowieka, a w tym:

- kobiet i mężczyzn;
- swobód obywatelskich;
- konsumenta;
- mniejszości narodowych.

5. Ratownictwo, do którego zaliczono:

- ochronę ludności;
- pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i wojen.

6. Ekologię.

7. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

8. Rozwój gospodarczy, w którym mieszczą się:

- przedsiębiorczość;
- rozwój wspólnot i społeczności lokalnych.

9. Integrację europejską.

10. Wspomaganie techniczne, szkoleniowe, informacyjne i finansowe wszystkich wymienionych dziedzin.

Przedstawiona lista rodzajów działalności, które kwalifikują się do uzyskania statusu pożytku publicznego, jest bardzo szeroka. Wynika z niej, że priorytet mają działania w zakresie pomocy społecznej, usług społecznych i bezpieczeństwa publicznego, czyli tych dziedzin, w których instytucje publiczne często zawodzą.

Druga grupa działań dotyczy współpracy między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi. Może ona być realizowana w następujących formach:

- zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych;

– tworzenia zespołów doradczych i inicjatyw składających się ze średnich bądź kościelnych organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej.

Zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym mogą przybierać formy:

– powierzenia realizacji zadań publicznych (pełne finansowanie ze środków publicznych);

– wspierania realizacji tych zadań (współfinansowanie).

Ponadto organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych. Zlecenia realizowane są w następujący sposób:

– organ administracji publicznej ogłasza konkurs ofert;

– dokonuje oceny zgłoszonych ofert pod względem merytorycznym oraz finansowym;

– dokonuje wyboru oferty i uzasadnia ten wybór;

– podpisuje umowę na czas realizacji zadania;

– dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania;

– otrzymuje od wykonawcy sprawozdanie z wykonania zadania.

Przedstawione formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi opierają się na pośrednich metodach finansowania w drodze kontraktu lub współfinansowania. Są to metody z powodzeniem stosowane w krajach wysoko rozwiniętych. Dzięki każdorazowo podpisanej umowie między zleceniodawcą (administracja publiczna) a wykonawcą (organizacja pozarządowa) jest gwarancja, że zadanie zostanie wykonane prawidłowo. Konkurs ofert z kolei wytwarza swoisty rodzaj konkurencji, który dodatkowo wpływa na jakość realizowanego zadania.

5.3. Działalność odpłatna i nieodpłatna pożytku publicznego

Ogólnie rzecz ujmując, statutowa działalność organizacji pozarządowych nie jest działalnością gospodarczą. Może być ona realizowana jako działalność nieodpłatna i odpłatna.

Działalność nieodpłatna występuje wówczas, gdy podmioty o statusie działalności pożytku publicznego nie pobierają za nią wynagrodzenia. Gdy przy realizacji celów statutowych organizacja pozarządowa pobiera wynagrodzenie, wówczas mamy do czynienia z działalnością odpłatną.

Działalność odpłatna może stać się działalnością gospodarczą, jeżeli spełnia dwa warunki:

– wynagrodzenie za daną działalność jest wyższe od kalkulowanych kosztów bezpośrednich;

– wynagrodzenie osób fizycznych z tytułu zatrudnienia przekracza 1,5-krotne przeciętne wynagrodzenie miesięczne w sektorze przedsiębiorstw.

Przedstawione warunki, na jakich działalność odpłatna pożytku publicznego może stać się działalnością gospodarczą, są bardzo ogólnikowe i mają charakter czysto rachunkowy. Niesie to za sobą niebezpieczeństwo naginania rzeczywistości do tak sformułowanych przepisów oraz powstania nieprawidłowości. Należałoby szczegółowo określić zakres działalności gospodarczej i warunki, na jakich placówki pozarządowe mogłyby ją prowadzić. Przepisy te powinny być zsynchronizowane z tymi, które dotyczą działalności gospodarczej fundacji i stowarzyszeń. W innym przypadku placówki będą wybierały takie unormowania, które są dla nich korzystniejsze.

5.4. Warunki stawiane podmiotom starającym się o status pożytku publicznego

Organizacje starające się o uzyskanie statusu działalności pożytku publicznego muszą łącznie spełnić następujące wymagania:

1) prowadzą działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy pod warunkiem, że ta grupa jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;

2) działalność ta jest wyłączną działalnością statutową organizacji pozarządowej i dotyczy realizacji zadań publicznych;

3) w stowarzyszeniach mogą także prowadzić działalność na rzecz jego członków;

4) nie prowadzą działalności gospodarczej lub prowadzą ją w rozmiarach służących realizacji celów statutowych;

5) mają statutowy organ kontroli lub nadzoru.

Z przedstawionych wymagań stawianych organizacjom starającym się o uzyskanie statusu pożytku publicznego niepokój budzi pierwszy warunek (art. 20, pkt 1), który rozumiany dosłownie oznaczałby, że działalność pożytku publicznego może być odniesiona jedynie do najuboższej lub poszkodowanej życiowo części społeczeństwa.

Takie rozumienie pierwszego warunku (art. 20, pkt 1) oznacza, że zakres podmiotowy i przedmiotowy działalności pożytku publicznego ograniczony byłby jedynie do pomocy społecznej. Szereg wymienionych wcześniej dziedzin w ogóle nie mogłaby się tu pomieścić. Trudno bowiem w kulturze świadczyć usługi jedynie najuboższym czy też tworzyć szkoły bądź placówki opieki zdrowotnej jedynie dla osób w trudnej sytuacji materialnej.

Jeżeli natomiast spojrzeć na art. 20, pkt 1 z semantycznego punktu widzenia, to można ten zapis interpretować dwuczłonowo:

- jeśli działalność pożytku publicznego kierowana jest do ogółu społeczności, to dotyczy wszystkich świadczeniobiorców, niezależnie od ich sytuacji życiowej i materialnej;
- jeśli działalność ta kierowana jest do określonej grupy społecznej, to grupa ta musi być życiowo i materialnie poszkodowana.

Przy takiej interpretacji przepisu pojawia się konieczność zdefiniowania pojęcia „określona grupa”, a wynikające z tej dwojakiej interpretacji konsekwencje mogą być trudne do przewidzenia.

Wątpliwości budzi też pkt 4, który jest kontynuacją niejasności dotyczących prowadzenia przez podmioty pożytku publicznego działalności gospodarczej (po r. rozdz. 1, art. 9 ustawy).

5.5. Przywileje przyznawane organizacjom pożytku publicznego

Do przywilejów przyznawanych organizacjom pozarządowym należą:

- zwolnienia z podatków i opłat;
- ulgi w nabywaniu nieruchomości;
- pomoc wojska;
- bezpłatna reklama;
- szczególny rodzaj ulg z tytułu darowizn na działalność pożytku publicznego.

Jeśli chodzi o zwolnienia z podatków i opłat, to dotyczą one:

- podatku dochodowego od osób prawnych;
- podatku od nieruchomości;
- podatku od czynności cywilno-prawnych;
- opłaty skarbowej;
- opłat sądowych.

W roku 2003 budzi wątpliwość brak zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych. Organizacje pozarządowe są zazwyczaj instytucjami o małym zakresie działalności, rozliczającymi się za pomocą formularzy PIT, gdyż CIT dotyczy jedynie dużych przedsiębiorstw. Od roku 2004, w którym będzie obowiązywał ujednolicony CIT dla wszystkich podmiotów gospodarczych, zapis ten będzie prawidłowy. Ulgi w nabywaniu nieruchomości dotyczą możliwości nabywania na korzystnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości, które są własnością skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W omawianych organizacjach mogą wykonywać pracę poborowi w ramach służby zastępczej.

Placówki publicznej radiofonii i telewizji mogą nieodpłatnie umożliwić organizacjom pożytku publicznego bezpłatne informowanie o ich działalności.

Specyficzna forma ulgi dotyczy podatników PIT, którzy będą chcieli przekazać darowiznę na rzecz placówki pożytku publicznego. Będą oni mogli odpisać 1% od podatku na rzecz wybranej przez siebie organizacji. Przepis wejdzie w życie od 1 stycznia 2004 r., ale odpisu można będzie dokonać w podatku za 2003 r. pod warunkiem, że darowizna będzie przekazana do końca kwietnia 2004 r.⁸ Jest to zadziwiający przepis działający wstecz. Na szczęście niewiele osób będzie mogło z niego skorzystać, rejestracja bowiem działalności pożytku publicznego będzie możliwa dopiero od 1 stycznia 2004 r., a biorąc pod uwagę polską biurokrację, niewiele placówek zdąży załatwić formalności do końca kwietnia.

5.6. Wymogi formalne niezbędne do uzyskania statusu pożytku publicznego

Jeżeli uprawniony podmiot chce uzyskać status działalności pożytku publicznego, musi spełnić warunki, o których była mowa wcześniej (art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, 2003)⁹. Daje to podstawę do wpisania tej instytucji do Krajowego Rejestru Sądowego i nadania jej statusu działalności pożytku publicznego.

Instytucje te zobowiązane są do sporządzania rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności nawet wówczas, gdy ustawa o rachunkowości tego nie przewiduje. Sprawozdania te przekazywane są ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego. On też sprawuje nadzór i kontrolę nad omawianymi placówkami. Przedstawione w ustawie wymogi formalne są bardzo ogólnikowo sformułowane. Brak jest informacji, kto będzie analizował wnioski podmiotów starających się o status działalności pożytku publicznego i kto będzie zgłaszał instytucje do Krajowego Rejestru Sądowego.

5.7. Rada Działalności Pożytku Publicznego

Na mocy odrębnego przepisu¹⁰ powołana została Rada Działalności Pożytku Publicznego. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym oraz pomocniczym dla ministra do spraw zabezpieczenia społecznego. W jej skład wchodzi:

⁸ „Rzeczpospolita”, 4.12.2003.

⁹ DzU 2003, nr 96.

¹⁰ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego*, DzU 2003, nr 147.

- pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej;
- pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego;
- dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Zadania Rady zostaną sprecyzowane w jej regulaminie. Według ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie do zadań Rady należy:

- wyrażanie opinii: o stosowaniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego, o sporach między organami administracji publicznej a organizacjami pożytku publicznego, o zadaniach publicznych, zlecenie tych zadań do realizacji oraz o rekomendowanych standardach realizacji zadań publicznych;

- analiza informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach;
- uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym;
- informowanie o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o przypadkach naruszenia tych standardów.

Rada Pożytku Publicznego ma do spełnienia ważne zadania, jest bowiem klasyczną organizacją pośredniczącą, która jest umocowana między rządem a instytucjami pozarządowymi. Oznacza to, że będzie mogła współpracować z rządem w celu wynegocjowania jak najlepszych warunków funkcjonowania placówek pożytku publicznego. Realizacja tej funkcji będzie możliwa m. in. dzięki przyjętej strukturze składu osobowego Rady.

6. PODSUMOWANIE

Koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Polsce, to okres intensywnych reform w dziedzinie usług społecznych. Miały one na celu racjonalizację procesów gospodarowania w tym obszarze i polegały na przekształceniu placówek publicznych w instytucje pozarządowe. Na mocy reform w oświacie, kulturze i ochronie zdrowia została stworzona taka możliwość. Problem polegał jednak na tym, że nie było w naszym kraju takich form organizacyjnych, które mogłyby nadać status organizacji pozarządowych tym placówkom. Zakres sektora nonprofit był za wąski, ograniczał się bowiem jedynie do fundacji, stowarzyszeń i związków, a przekształcenie tych instytucji w prywatne podmioty byłoby sprzeczne z interesem społecznym.

Kolejnym krokiem na drodze reform usług społecznych jest rozszerzenie zakresu sektora nonprofit po to, aby można było część zreformowanych instytucji pozarządowych włączyć do tego sektora. Temu m. in. celowi służy ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ogłoszona w maju 2003 r. Ma ona na celu nadanie statusu działalności pożytku publicznego organizacjom pozarządowym, które realizują działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych.

Uchwalenie tej ustawy powinno przynieść korzyści zarówno państwu, jak i organizacjom świadczącym usługi społeczne.

Dla państwa pozytywy tego przedsięwzięcia są następujące:

- ograniczenie wydatków publicznych przeznaczonych do tej pory na cele społeczne;
- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami przez poszczególne placówki.

Korzyści płynące dla instytucji realizujących zadania społecznie użyteczne dotyczą:

- zwiększenia zakresu samodzielności organizacyjnej i finansowej;
- możliwości uzyskania przywilejów w postaci ulg i zwolnień podatkowych;
- rozszerzenia współpracy z sektorem prywatnym.

Ogólnie pozytywne konsekwencje wprowadzenia ustawy znajdują swój wyraz w szczegółowych zapisach. Niewątpliwe zalety ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie są następujące:

- zakres podmiotowy wskazuje na odpolitycznianie działalności pożytku publicznego i jej uniezależnienie od administracji publicznej;
- zakres przedmiotowy obejmuje wszystkie dziedziny życia społecznego;
- powiązania między administracją publiczną a placówkami pożytku publicznego opierają się na zasadzie porozumień między stronami, jako równorzędnymi partnerami;
- zadania realizowane są przez instytucje pożytku publicznego metodą kontraktu oraz współfinansowania, co daje możliwość ustalenia warunków realizacji zadania, ich kontroli i oceny.

Mimo tych niewątpliwych zalet, wprowadzona w życie ustawa ma szereg nieścisłości i słabości. Do najważniejszych zaliczyć można:

- brak jednoznacznego określenia zakresu działalności gospodarczej placówek pożytku publicznego. Przedstawione warunki (rozdz. I, art. 9), na jakich działalność odpłatna może stać się działalnością gospodarczą, są ogólnikowe i mają charakter czysto rachunkowy. Należałoby szczegółowo określić zakres działalności gospodarczej i zsynchronizować z tym, który obowiązuje w fundacjach i stowarzyszeniach;
- nieprecyzyjne sformułowanie wymagań stawianych organizacjom pożytku publicznego. Głównie chodzi tu o zapis art. 20, pkt 1 ustawy, w którym ustawodawca nie może się zdecydować, czy omawiana działalność ma dotyczyć wszystkich obywateli, czy tylko tych, którzy znajdują się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. Jeśli zakres działalności pożytku publicznego miałby ograniczać się do świadczenia usług ludziom poszkodowanym przez los, to przedmiotem działalności tych instytucji byłyby jedynie pomoc społeczna. Wynika to z faktu, że wiele dziedzin usług społecznych (oświata, kultura, zdrowie) świadczy usługi ogółowi społeczeństwa, gdyż podział ich między biednych i bogatych, szczęśliwych i nieszczęśliwych, nie jest możliwy;

– ogólnikowo sformułowana procedura uzyskania statusu działalności pożytku publicznego. W ustawie brak jest szeregu informacji niezbędnych do przeprowadzenia procedury nadania tego statusu, a odnoszących się do tego: jak ma być sformułowany wniosek, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku, kto (jaki organ) będzie analizować wnioski podmiotów starających się o uzyskanie statusu, kto będzie podejmować decyzje o przyznaniu takiego statusu, kto będzie zgłaszał wybrane instytucje do Krajowego Rejestru Sądowego.

Przedstawione braki i słabości ustawy zastanawiają dlatego, że prace nad nią trwają od wielu lat, a pierwszy projekt został opracowany w 1996 r.

Krystyna Kietlińska

PUBLIC BENEFIT (UTILITY) ORGANIZATIONS AS A FORM OF PROVIDING SOCIAL SERVICES

(Summary)

Poland belongs to this groups of countries that have entered the rough path of building a democratic state and civil society. A characteristic features of a democratic state is creation of private organizations, independent of the state, that express the will of the citizens. The democratic state's institutions that Poland has reactivated today are foundations and associations. A relevant act made effective March 26, 2003 allows to extend the range of the institutions to include public benefit organizations.

The paper tries to evaluate how positive introduction of public benefit organizations contribute to increase investment in human capital. Public benefit organizations can be evaluated hypothetically, during the attempt to identify the advantages and barriers related to the introduction of this form of organizing and financing investments in human capital.