



Geografia organizacji pożytku publicznego w Polsce

The geography of public benefit organizations in Poland

SYLWIA NIZIO

Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski,
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 1; sylwia.zalugowicz@uni.wroc.pl

Zarys treści. W pracy przedstawiono analizę przestrzennego rozmieszczenia organizacji pożytku publicznego w Polsce oraz zagadnienia związane z funkcjonowaniem podmiotów mających status OPP. Autorka porusza aspekt zróżnicowania rodzajów działalności publicznie użytecznej w przestrzeni kraju oraz alokacji środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Słowa kluczowe: organizacje pożytku publicznego, kapitał społeczny, sektor trzeci, Polska, analiza przestrzenna.

Wstęp

Aktywność w organizacjach świadczy o zaangażowaniu obywateli w życie społeczne, jest niezbędna do kształtowania postaw obywatelskich oraz poczucia oddziaływania na rzeczywistość. Jednym z przejawów aktywnego, partycypacyjnego obywatelstwa są organizacje pożytku publicznego (OPP), działające na rzecz jednostek i grup potrzebujących wsparcia w różnym zakresie. Organizacje pożytku publicznego funkcjonują w Polsce od 2004 r. na mocy ustawy z dn. 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z późniejszymi zmianami. Ustawa zasadnicza oraz jej późniejsza nowelizacja dokładnie określają zasady funkcjonowania podmiotów pożytku publicznego, a mianowicie kto i pod jakimi warunkami może uzyskać status OPP, jakie prawa i obowiązki są nakładane na organizację posiadającą ten status oraz z jakich przywilejów i ulg może korzystać OPP.

Działające od 7 lat organizacje pożytku publicznego budzą niemało kontrowersji zarówno w opinii publicznej, jak i wśród organizacji samego trzeciego sektora. Identyfikowane są głównie poprzez przywilej 1% podatku, jaki może na rzecz dowolnie przez siebie wybranej OPP przekazać płatnik podatku dochodowego od osób fizycznych. Wśród pozostałych podmiotów sektora *non profit* OPP

uznawane są za „lepsze”, jako że status OPP jest pewną nobilitacją – niesie ze sobą prestiż, wyższą jakość świadczonych usług i większą przejrzystość działania, co jest ważne w ocenie potencjalnych darczyńców. O status OPP mogą się ubiegać organizacje pozarządowe, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, organizacje wyznaniowe i religijne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie *Ustawy o kulturze fizycznej* (Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm). Ważnym zastrzeżeniem jest, by podmioty chcące prowadzić działalność pożytku publicznego nie działały w celu osiągnięcia zysku, a całość dochodu przeznaczają na realizację celów statutowych – związanych z działalnością społecznie użyteczną i wykonywaniem zadań publicznych. Aby móc ubiegać się o status OPP, należy również wykazać się 2-letnim doświadczeniem w prowadzeniu wspomnianej działalności. Dotychczas w literaturze dotyczącej tych organizacji pomijany był aspekt przestrzenny; skupiano się głównie na analizie uwarunkowań prawnych (Ceglarski, 2005; Halaszka-Kurleto, 2008) lub na inwentaryzacji liczby OPP w określonej miejscowości (Halaszka-Kurleto, 2008). Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie przestrzennego rozmieszczenia OPP w Polsce, wskazanie cech tego rozmieszczenia oraz czynników kształtujących przestrzeń OPP¹.

OPP a kapitał społeczny

Idea organizacji i organizowania się polega na zgromadzeniu kilku osób, które razem chcą realizować wspólny cel, ważny dla wszystkich. Poprzez wspólne dążenie do określonego celu, wchodzenie w interakcje z innymi członkami danej organizacji i budowaniu wzajemnego zaufania, tworzony jest kapitał społeczny tej organizacji, jak również kapitał społeczny jednostek. Funkcjonowanie organizacji, w tym OPP, jest więc jednym z wymiarów kapitału społecznego i w tym kontekście należy je rozpatrywać.

Koncepcja kapitału społecznego wyrasta z gruntu socjologii i opisuje normy i wzajemne relacje między jednostkami w społeczeństwie (Putnam, 2000). Istnieje również inne podejście dotyczące tejże koncepcji, stworzone z kolei na gruncie nauk ekonomicznych, które ideę kapitału społecznego tłumaczy racjonalnością działań i zachowań jednostki. Mimo że oba podejścia dotyczą różnych aspektów ludzkiej natury, nie powinny być rozdzielane, z uwagi na fakt, że człowiek jako istota społeczna kieruje się w życiu względami ekonomicznymi (Coleman, 1988; Fukuyama, 1997).

¹ Badania przeprowadzono opierając się na wykazie OPP pozyskany z bazy danych KRS; prezentują liczbę OPP na dzień 30.04.2009. Dane dotyczące środków przekazanych poprzez przywilej 1% podatku pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Finansów.

Samo pojęcie kapitału społecznego nie doczekało się dotychczas jednej spójnej definicji. Na potrzeby niniejszego artykułu kapitał społeczny zdefiniowano jako relacje pomiędzy jednostkami w społeczeństwie, oparte na zaufaniu, wspólnie wyznawanych normach i wartościach. Kapitał społeczny umożliwia współdziałanie jednostek i realizację celów ważnych dla wszystkich. Odnosi się do osobistej sieci powiązań jednostki w społeczeństwie, norm wzajemności, zaufania budowanego w relacjach z innymi, opartych na wspomnianych więziach i wzajemności (Putnam, 2000). Tak jak inne formy kapitału jest produktywny, nie jest zamienny, przybiera różne formy i jest zależny od jednostki (Coleman, 1998). Kapitał społeczny jest więc zasobem i jako taki może wpływać na rozwój gospodarczy regionów – tym bardziej, że jest kapitałem zależnym od nas samych. Niematerialność kapitału społecznego, tj. jego istnienie w relacjach międzyludzkich i zaufaniu, nastręcza różne trudności. Po pierwsze, jak już wspomniano, nie można tego kapitału wytworzyć za pomocą odgórnych programów czy polityki. Po wtóre, jego potencjał można badać jedynie poprzez formy w jakich się uwidocznia: więzi – relacje między członkami danej grupy, pomosty – relacje pomiędzy grupami, powiązania – relacje pomiędzy różnymi warstwami w hierarchii (Putnam, 2000). Tworzenie grup społecznych, w tym organizacji, jest przejawem kapitału społecznego i może być wykorzystywane w badaniach nad tym zagadnieniem. Tu z kolei pojawia się kolejna trudność – związana z pomiarem zjawiska, trudno bowiem określić siłę i wielkość relacji międzyludzkich w obiektywny, matematycznie wyrażony sposób. Najczęściej do pomiaru kapitału społecznego wykorzystywane są dane dotyczące poziomu zaufania w społeczeństwie (Putnam, 2000; Gliński i Kościański, 2006; Działek, 2008; *Diagnoza społeczna...*, 2000–2009) aktywności obywatelskiej czy poziomu stowarzyszania się – liczba członków organizacji lub liczba organizacji (Działek, 2008; Janc, 2008). Dane te pozwalają na określenie kapitału społecznego na poziomie zarówno instytucjonalnym (organizacje), jak i partycypacyjnym (członkostwo w organizacjach, aktywność obywatelska). W niniejszym opracowaniu opisywany jest jeden z przejawów kapitału społecznego w wymiarze instytucjonalnym – organizacje jako efekt zaangażowania jednostek w życie społeczne.

Warto w tym momencie wskazać na istotną rolę organizacji pozarządowych w społeczeństwie i w gospodarce – ich wkład w rozwój kapitału ludzkiego, aktywności obywatelskiej i realizację potrzeb społeczeństwa (Łucewicz, 1997; *Organizacje...*, 1998; Kołodziejczyk, 2008). Organizacje niejako przejęły rolę państwa w niektórych sferach życia społecznego. Współpraca między sektorem rządowym a sektorem organizacji jest istotna szczególnie na poziomie lokalnym, gdzie wyraźnie widać wpływ funkcjonowania organizacji na społeczność lokalną (aktywizacja ludności, podejmowanie inicjatyw o charakterze ogólnospołecznym). Podkreśla się rolę pozytywnego oddziaływania organizacji na rozwój gospodarczy jednostek terytorialnych, przy czym ważna jest nie tylko liczba

organizacji funkcjonujących na danym obszarze, ale również pole ich działań. Im większa różnorodność typów organizacji, tym większe ich oddziaływanie na różne aspekty gospodarki (Kołodziejczyk, 2008).

Rozwój i zróżnicowanie przestrzenne OPP w Polsce

Organizacje pożytku publicznego działają na bazie zakresu zadań publicznych – społecznie użytecznych, określonych w ustawie. Do tych zadań należy zaliczyć m.in. pomoc społeczną, działalność charytatywną, działalność na rzecz mniejszości narodowych, aktywizację zawodową osób wykluczonych, działalność na rzecz rozwoju kultury, nauki i sportu, działania proekologiczne, ratownictwo i inne. Dotychczas w literaturze związanej z OPP nie funkcjonuje jednoznaczny podział tych organizacji. Ustawa oraz przykłady typologii organizacji pozarządowych (Herbst, 2005; Kołodziejczyk, 2008) w tym OPP (Halaszka-Kurleto, 2008), stały się podstawą opracowania autorskiej typologii OPP. Kryterium klasyfikacyjnym było wskazanie dominującego obszaru działalności danej organizacji². Pierwsze przyporządkowanie pozwoliło wydzielić 48 podtypów OPP, które następnie zagregowano do 12, będących podstawą analiz statystycznych oraz przestrzennych³. Każdy typ dotyczy innej sfery działań, wyróżniono zatem organizacje działające w sferze społecznej, ochrony zdrowia, kultury, edukacji, ekologii, ratownictwa, sportu, na rzecz uzależnionych, osób niepełnosprawnych, organizacje towarzyskie, obywatelskie oraz wspierające rozwój lokalny (ryc. 1).

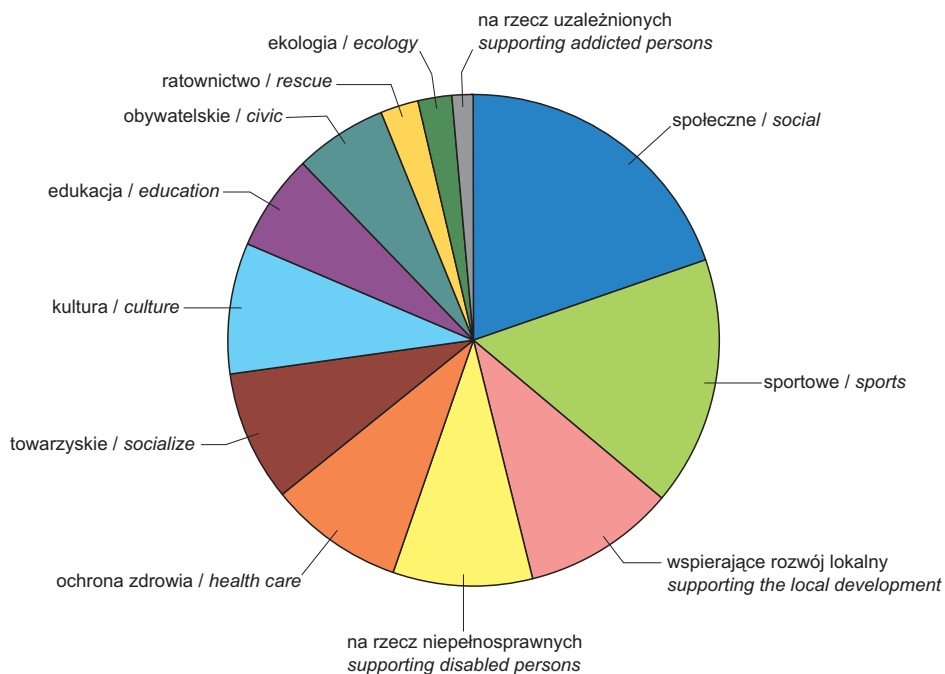
Największy udział wśród wszystkich OPP mają organizacje społeczne (21%), sportowe (17%) i wspierające rozwój lokalny (inicjatywy lokalne) (10%). Te trzy typy organizacji stanowią łącznie niemal połowę wszystkich OPP w Polsce.

Należy zauważyć, że rozmieszczenie poszczególnych typów OPP w Polsce jest bardzo podobne. Jedyne w nielicznych przypadkach – organizacje ratownicze, ekologiczne – obraz przestrzennego rozmieszczenia tych organizacji odbiega od

² Wskazanie dominującego typu działalności niejednokrotnie nastęrczało pewne trudności z uwagi na sposób prowadzenia badań – za pomocą stron internetowych OPP oraz bazy danych NGO Klon-Jawor. Za pośrednictwem witryn internetowych badanych organizacji weryfikowano rodzaj prowadzonej działalności na podstawie zamieszczonych tam informacji – statut, prowadzone akcje i działania, zrealizowane przedsięwzięcia, informacje zamieszczone w opisie organizacji. Wśród OPP mających własne strony internetowe zakres prowadzonych działań był zazwyczaj jasno sprecyzowany. Organizacje nieposiadające strony internetowej były klasyfikowane zgodnie z zadeklarowanymi obszarami działań w formularzu lub opisem historii i działań organizacji w bazie danych NGO Klon-Jawor. Organizacje, które nie miały strony internetowej, a w bazie danych NGO Klon-Jawor nie zamieściły informacji o rodzajach prowadzonej działalności, przyporządkowano sugerując się nazwą organizacji (jednoznaczna nazwa organizacji, z dużym prawdopodobieństwem mówiąca o typie działalności, do której była przyporządkowana dana OPP, np. Ochotnicza Straż Pożarna – typ ratownictwo). W całym zbiorze organizacji znajduje się 41 OPP (0,56% liczby wszystkich OPP), które nie zostały zaklasyfikowane z uwagi na brak możliwości zweryfikowania prowadzonej działalności żadną z przyjętych metod – organizacje te pominięto w dalszych rozważaniach.

³ Podstawą łączenia w grupy było określenie przynależności zakresu prowadzonej działalności do szerszej sfery działalności.

pozostałych. Analiza struktury OPP w województwach wykazała, że największe różnice widać w liczbie organizacji sportowych dominujących w województwie lubuskim, opolskim i podkarpackim, a ich udział wynosi około 25%. W województwie opolskim wyraźnie zaznacza się również wyższy niż w pozostałych jednostkach udział organizacji rozwojowych (16%), co jest związane z uwarunkowaniami historycznymi tego regionu oraz obecnością przedsiębiorczej mniejszości niemieckiej (Kurczewski, 2007). Udział pozostałych typów OPP kształtuje się na zbliżonym poziomie we wszystkich rozpatrywanych jednostkach terytorialnych.



Ryc. 1. Struktura organizacji pożytku publicznego w Polsce w 2009 r.

Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego.

The structure to the public benefit organizations in Poland in 2009

Author's own study based on the Krajowy Rejestr Sądowy (National Court Register).

W analizowanym okresie 2004–2009 obserwuje się stały wzrost liczby wszystkich OPP (tab. 1). Dynamika zmian tej liczby w poszczególnych okresach była różna, na co duży wpływ mogły mieć zmieniające się uwarunkowania prawne. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania OPP zarejestrowano odpowiednio 2167 i 1826 nowych organizacji, natomiast w kolejnych przyrost liczby nowych OPP nie był już tak znaczący.

Analizując zmiany liczby OPP w przekroju kwartalnym można zauważyć pewną sezonowość w uzyskiwaniu statusu OPP – rejestracji nowych OPP. Najwięcej nowych OPP rejestruje się w pierwszym i czwartym kwartale każdego roku, najmniej zaś w trzecim. Przeciętnie najwięcej organizacji rejestruje się w grudniu i kwietniu, natomiast najmniej w sierpniu i lipcu. Te prawidłowości nie dotyczą jednak pierwszego roku funkcjonowania OPP, gdzie w pierwszym kwartale zarejestrowano najmniej tych organizacji.

Tabela 1. Liczba OPP w Polsce w latach 2004–2009
The number of public benefits organizations in Poland in the years 2004–2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba OPP / <i>Number of PBOs</i>	2167	3993	4902	5618	6501	6858
Liczba nowych OPP / <i>Number of New PBOs</i>	2167	1826	909	716	883	357
Przyrost procentowy* / <i>Percentage increase</i>	100	84	50	79	123	40

Opracowanie własne na podstawie danych KRS.

Author's own study based on the Krajowy Rejestr Sądowy (National Court Register).

Zmiany liczby OPP zaznaczają się również w wymiarze przestrzennym. Warto w tym momencie zauważyć, że na rozkład przestrzenny liczby OPP w Polsce mógł mieć wpływ sam sposób rejestracji organizacji. Przy wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego organizacja często wskazuje jako siedzibę duże miasto, natomiast obszar jej faktycznego działania może być inny. Taki stan rzeczy może mieć wpływ na przestrzeń w jakiej funkcjonują organizacje, niemniej jednak w niniejszym artykule miejsce wskazane jako siedziba OPP jest utożsamiane z miejscem prowadzenia działalności.

Zróżnicowanie przestrzenne przyrostu liczby OPP w całym badanym okresie wyraźnie widać przy porównaniu powiatów grodzkich i ziemskich. W roku 2004 w powiatach grodzkich zarejestrowanych było aż 58,7% wszystkich organizacji i na przestrzeni lat przewaga ta zmniejszyła się nieznacznie. W kolejnych latach nowe OPP rejestrowały się zarówno w powiatach gdzie ich liczba była już znaczna – koncentracja w dużych ośrodkach miejskich (powiaty grodzkie) oraz powiatach sąsiadujących – jak tych, w których tego typu organizacji jeszcze nie było. Skala w jakiej dokonywał się przyrost liczby OPP była różna, przeciętna ich liczba w powiecie grodzkim w 2004 r. wynosiła 19, natomiast w powiecie ziemskim 3. Dane dla roku 2009 pokazują trzykrotny wzrost przeciętnej liczby organizacji w powiatach grodzkich – 57 i ziemskich – 10. Dynamika zmian liczby OPP jest zatem znaczna, a przyrost nowych organizacji powoduje stopniowe wypełnianie przestrzeni tymi organizacjami. Załedwie w 8 powiatach nie zarejestrowano żadnej OPP, są to powiaty ziemskie.

Należy zwrócić uwagę na silne oddziaływanie dużych miast na przestrzeń OPP. W każdym województwie największą koncentracją odznacza się jego stolica⁴. W skali całego kraju widać oddziaływanie największych miast: Warszawy, Wrocławia, Poznania, Gdańska, Krakowa i Łodzi, w których łącznie są zarejestrowane 1843 organizacje, a więc 27% wszystkich. Powiaty bezpośrednio sąsiadujące z wymienionymi miastami cechują się wyższą liczbą OPP.

W samej Warszawie zarejestrowane są 802 organizacje (12%). Potencjał stolicy do niejako „przyciągania” OPP jest znaczny, gdyż co roku przybywa ich przeciętnie około 150. Żadna z pozostałych jednostek terytorialnych w kraju nie wykazuje tak dużego przyrostu. Warto nadmienić, że to właśnie w Warszawie zarejestrowane są największe OPP działające w Polsce (Polska Akcja Humanitarna, Fundacja „A kogo” Ewy Błaszczyk, Fundacja „Mimo wszystko” Anny Dymnej i inne).

Wysoka jest koncentracja OPP w województwach dolnośląskim, opolskim i śląskim. Rozmieszczenie podmiotów OPP w każdym z nich jest względnie równomierne, co jest związane z dobrze rozwiniętą siecią osadniczą tych obszarów. Inaczej kształtuje się sytuacja w województwach zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, lubuskim i świętokrzyskim, gdzie OPP są skupione głównie w dużych miastach (udział OPP zarejestrowanych w stolicach tych województw waha się od 36 do 56% ogólnej liczby w województwie), a ich liczba jest najniższa wśród wszystkich województw w kraju i nie przekracza 230 (ryc. 2).

Na 10 tys. mieszkańców Polski przypadają przeciętnie prawie dwie OPP (1,8), znaczne jest jednak zróżnicowanie przestrzenne. Niemal 80% wszystkich powiatów stanowią takie, w których liczba organizacji na 10 tys. ludności nie przekracza 2. Powyżej 4 OPP na 10 tys. mieszkańców zanotowano zaledwie w 14 powiatach, w tym w czterech powiatach ziemskich – strzelińskim i świdnickim (woj. dolnośląskie), bielskim (woj. śląskie) oraz oleskim (woj. opolskie). Najwyższe wartości zarejestrowano w Sopocie – niemal 9 na 10 tys. mieszkańców oraz Opolu – ponad 7. Różnice między powiatami ziemskimi i grodzkimi w tym ujęciu wydają się nieco mniejsze.

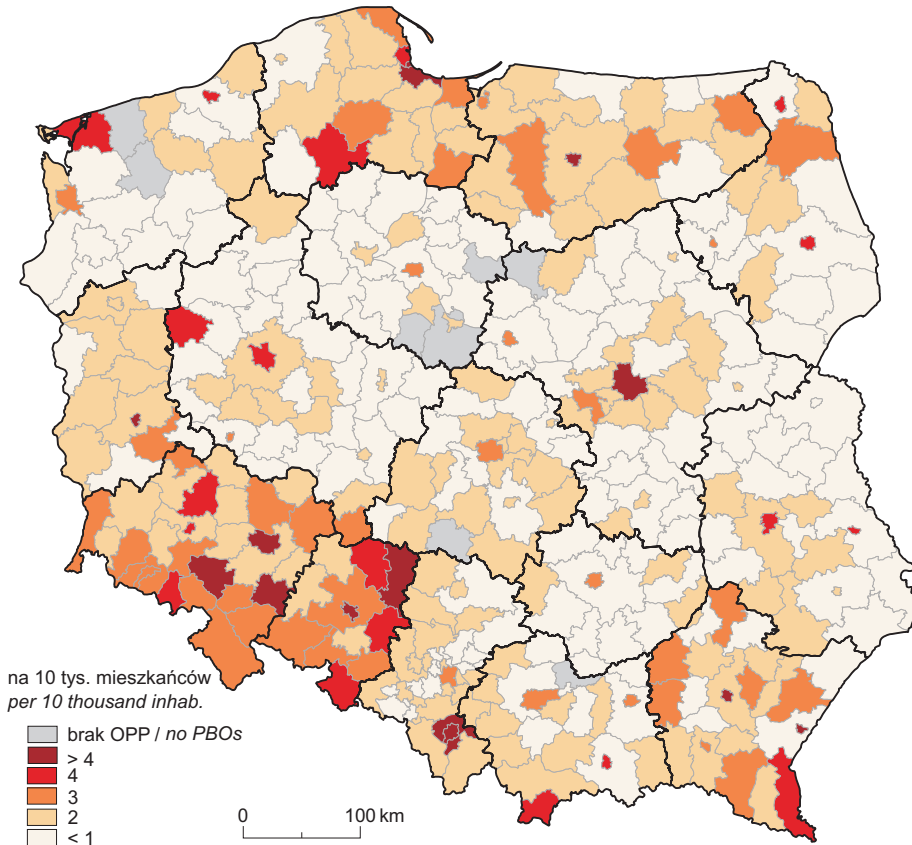
W skali województw najwyższe wartości charakteryzują opolskie – więcej niż 3 organizacje na 10 tys. mieszkańców, a za nim kolejno dolnośląskie i pomorskie (ponad 2), natomiast najniższe wartości mają województwa kujawsko-pomorskie i świętokrzyskie – poniżej 1 OPP. W tych dwóch ostatnich, a także w podlaskim, zarejestrowanych jest najmniej OPP (poniżej 200).

Konfrontując otrzymane wyniki z danymi dotyczącymi zróżnicowania przestrzennego ogółu organizacji pozarządowych⁵ można zauważyć, że największe

⁴ W województwie kujawsko-pomorskim większą liczbą OPP wyróżnia się Bydgoszcz, w lubuskim – Zielona Góra.

⁵ Dane pochodzą z raportów badawczych *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych* Stowarzyszenia Klon-Jawor z lat 2002–2008, nie podano tam liczby OSP.

„nasyconie” organizacjami pozarządowymi na przestrzeni lat 2002–2008 charakteryzowało województwo mazowieckie i pomorskie, najmniejsze zaś – świętokrzyskie, śląskie i opolskie. Dane dotyczące zarówno ogółu organizacji poza-



Ryc. 2. Liczba OPP na 10 tys. mieszkańców w Polsce w układzie powiatów w 2009 r.
Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego.

The number of public benefit organizations per 10,000 inhabitants by poviát
(county-level administrative unit) in 2009

Author's own study based on the Krajowy Rejestr Sądowy (National Court Register).

ządowych, jak i OPP zdają się zatem potwierdzać niski poziom stowarzyszania się w województwie świętokrzyskim oraz wysoki w województwie pomorskim. Można stwierdzić, że w woj. opolskim i dolnośląskim OPP są preferowaną formą organizacji.

Analiza liczby OPP na 10 tys. mieszkańców w Polsce pozwoliła wydzielić regiony o zróżnicowanym poziomie opisywanego zjawiska. Można wskazać następujące obszary ze znaczną koncentracją OPP: zachodni obejmujący województwa opolskie i dolnośląskie, lubuskie i częściowo śląskie; północny – północne krańce województwa podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego oraz południowy w województwie podkarpackim. Dodatkowo można wyróżnić enklawy o wyższych wartościach liczby OPP – duże ośrodki miejskie: Warszawa, Poznań, Łódź, Kraków, Szczecin. Na drugim biegunie, z niską koncentracją OPP, znajduje się obszar Polski centralnej i wschodniej.

Determinanty rozwoju organizacji pożytku publicznego

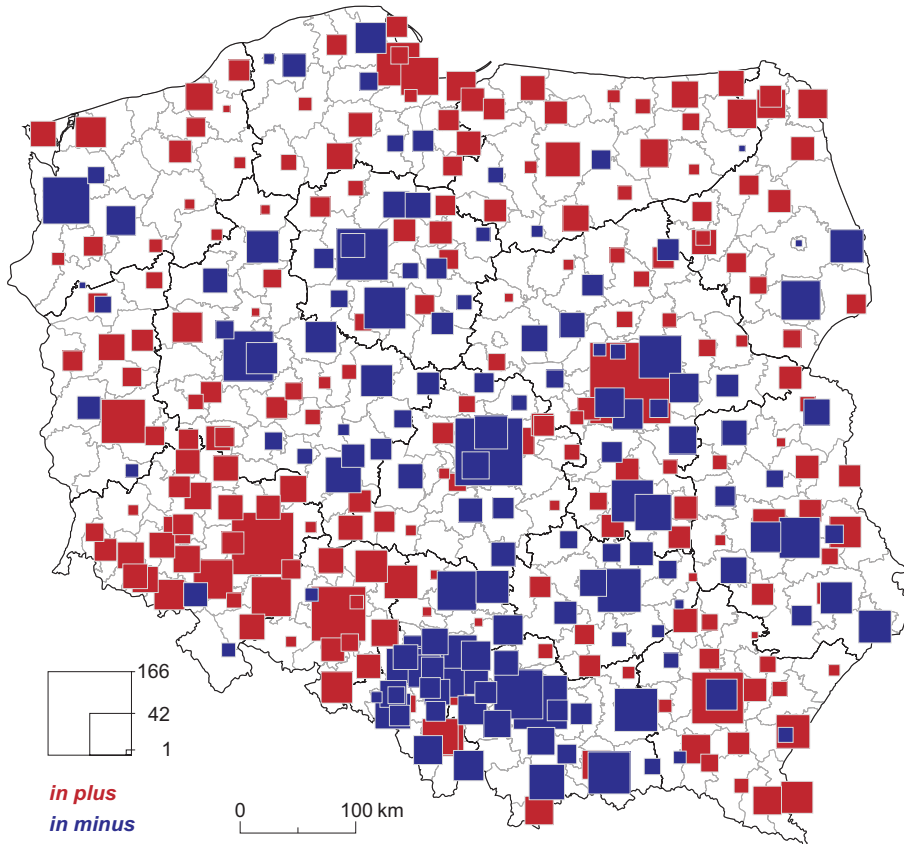
Badania wskazały, że nierównomierne rozmieszczenie OPP jest determinowane przez takie czynniki jak: liczba ludności, status danej jednostki terytorialnej (powiat grodzki, ziemski), aktywność stowarzyszeniowa (udział w organizacjach), cechy społeczno-demograficzne ludności (udział osób z wykształceniem wyższym, średnim i podstawowym; przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto), aktywność organizacji pozarządowych (liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców), poziom zaufania w społeczeństwie (udział osób ufających innym ludziom), współpracę organizacji z samorządem oraz uwarunkowania historyczne. Wielkość oraz sposób oddziaływania tych czynników na przestrzeń OPP jest różna.

Wśród wskazanych czynników największy wpływ na liczbę OPP ma liczba ludności. Zależność między liczbą ludności w powiecie a liczbą organizacji jest silna i ma charakter dodatni ($R = 0,9$). Im więcej mieszkańców w powiecie – zwłaszcza grodzkim – tym więcej OPP działających na jego obszarze. Powiązanie liczby ludności z liczbą organizacji wydaje się dość oczywiste, gdyż organizacje funkcjonują opierając się na ludziach, ich potrzebach i celach. Rycina 3 pokazuje zróżnicowanie liczby OPP względem liczby ludności. Obliczono różnicę między wartością rzeczywistą liczby OPP a teoretyczną⁶ liczbą organizacji, które powinny funkcjonować na danym obszarze z punktu widzenia potencjału ludnościowego. Różnice *in plus* oznaczają, że organizacji jest więcej niż by to wynikało z potencjału ludności, *in minus* – za mało względem potencjału ludnościowego.

Szczególną uwagę należy zwrócić na ujemne wartości w takich jednostkach jak Poznań, Łódź, Szczecin, Kraków, które zostały określone jako enklawy koncentracji OPP. Pomimo że liczba OPP jest w nich znaczna i wyraźnie odznacza się na tle otaczających je jednostek, to jednak potencjał do stowarzyszania się – tworzenia OPP, nie jest w pełni wykorzystywany. Powstaje zatem pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy.

⁶ Wartość teoretyczna została obliczona na podstawie równania regresji.

W tym miejscu warto przyrzeć się wskaźnikom dotyczącym poziomu aktywności obywateli w organizacjach pozarządowych oraz poziomu zaufania, który pośrednio ma wpływ na tę aktywność i budowanie kapitału społecznego jed-



Ryc. 3. Różnice między teoretyczną i rzeczywistą liczbą OPP w powiatach
Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego
i Banku Danych Lokalnych GUS.

Differences between theoretical and actual numbers of PBOs in the Polish poviats
Author's own study based on the Krajowy Rejestr Sądowy (National Court Register) and
Bank Danych Lokalnych GUS (Local Data Bank of Poland's Central Statistical Office).

nostek. W literaturze wskazuje się na istnienie determinant społeczno-demograficznych sprzyjających bądź nie stwarzających (Bartkowski i Jasińska-Kania, 2002; Trutkowski i Mandes, 2005; Działek, 2008; Janc, 2008). Również w przypadku OPP wydaje się, że takie zmienne jak udział osób z wykształceniem wyższym oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto – pośrednio

jako miara zamożności społeczeństw lokalnych – mają wpływ na liczbę OPP w danej jednostce terytorialnej. Badania wykazały, że wyższemu udziałowi osób z wykształceniem zawodowym, podstawowym i bez wykształcenia w danej jednostce terytorialnej towarzyszy odpowiednio mniejsza liczba OPP na 10 tys. mieszkańców ($R = -0,5$). Niższe od średniego wykształcenie jest destymulantą liczby OPP. Inaczej jest w przypadku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto: wyższe przeciętne wynagrodzenia odpowiadają większej liczbie OPP na 10 tys. mieszkańców w powiecie ($R = 0,4$).

Angażowanie się osób z wyższym wykształceniem w działalność stowarzyszeniową jest związane z sieciami powiązań z innymi ludźmi – zazwyczaj większymi niż w przypadku osób z niższym wykształceniem, jak również obyciem w sprawach publicznych, pozaekonomicznymi motywacjami, umiejętnościami organizacyjnymi czy stylem życia, w którym jest więcej czasu wolnego, a który można poświęcić na działalność społecznie użyteczną (*Diagnoza społeczna...*, 2007). Istnieje pewna relacja między wykształceniem a zaufaniem, a mianowicie zaufanie podnosi poziom aktywności stowarzyszeniowej wśród osób, które przekroczyły próg wykształcenia zasadniczego zawodowego (*Diagnoza społeczna...*, 2007).

Zarówno wyższe przeciętne wynagrodzenie, jak i większy udział osób z wykształceniem wyższym są charakterystyczne dla aglomeracji miejskich. Tam również notowana jest większa aktywność stowarzyszeniowa – dotyczy to miast powyżej 200 tys. mieszkańców. Mniejsza aktywność charakteryzuje obszary wiejskie i małe miasta, o niższym poziomie kapitału ludzkiego. Ludność w miastach chętniej i częściej uczestniczy w organizacjach niż ludność wiejska, która z kolei częściej realizuje swoją aktywność społeczną poprzez udział w zebraniach społecznych (Mieszalska, 2006). Poziom członkostwa w organizacji w Polsce od lat kształtuje się na zbliżonym poziomie około 13% i nie wydaje się, aby w najbliższym czasie miał wyraźnie wzrosnąć. Należy jednak zaznaczyć, że nie zawsze idzie on w parze z liczbą organizacji. Podobnie w przypadku zaufania – w pewnym stopniu sprzyja ono aktywności stowarzyszeniowej obywateli, ale nie warunkuje postaw obywatelskich i uczestnictwa w organizacjach. Poziom zaufania (do innych ludzi) w Polsce utrzymuje się na względnie stałym poziomie około 10%⁷ (*Diagnoza społeczna...*, 2005).

Istnieją badania łączące poziom zaufania, członkostwo w organizacjach oraz liczbę organizacji na 10 tys. mieszkańców. Te trzy zmienne – obok liczby przyjaciół – zostały uwzględnione jako składowe syntetycznego wskaźnika poziomu kapitału społecznego (Działek, 2008). Analizy tego wskaźnika na poziomie województw pokazują znaczne zróżnicowanie zasobów kapitału społecznego i poszczególnych jego składowych. W pewnym stopniu te zróżnicowania pokrywają się z regionami wysokiej i niskiej koncentracji OPP, co jest szczególnie

⁷ Podobnie jak w przypadku danych dotyczących aktywności w stowarzyszeniach, w literaturze pojawiają się różne informacje na temat poziomu zaufania w Polsce.

widoczne w przypadku tych drugich. Region centralny, o najmniejszym nasyceniu OPP, to jednocześnie ten, w którym jest najmniejsza aktywność stowarzyszeniowa i niższe zaufanie społeczne. Można więc stwierdzić, że w obszarach, gdzie aktywność stowarzyszeniowa (uczestnictwo w organizacjach i liczba organizacji) jest znaczna, istnieje „klimat” sprzyjający powstawaniu nowych organizacji, w tym OPP.

Jednym z czynników mogących wspomagać bądź hamować rozwój OPP jest ich współpraca z samorządem. Podobnie jak w przypadku pozostałych organizacji pozarządowych, relacje z władzą lokalną mają wpływ na rozwój liczby i skali działania tych organizacji. Nowelizacja ustawy o OPP rozszerzyła i doprecyzowała płaszczyznę, na jakiej mają się one porozumiewać z samorządem lokalnym. Głównym celem tej współpracy jest realizacja zadań publicznych na rzecz ogółu społeczeństwa. Jak pokazują badania, współdziałanie tych dwóch podmiotów: sektora organizacji pozarządowych (w tym OPP) oraz sektora rządowego na poziomie lokalnym, nie zawsze wyglądało dobrze (*Diagnoza problemów...*, 2008; Herbst, 2008).

Szacuje się, że około 10% gmin w Polsce nie współpracuje z organizacjami pozarządowymi, a co piąta gmina nie ma programu współpracy z trzecim sektorem, choć jest zobligowana do stworzenia takiego dokumentu (Herbst, 2008). Lepsza sytuacja pod tym względem charakteryzuje gminy miejskie i miejsko-wiejskie niż gminy wiejskie, należy więc przypuszczać, że podobnie jest w odniesieniu do powiatów (różnice między powiatami grodzkimi i ziemskimi na korzyść tych pierwszych). Ważne jest regionalne zróżnicowanie tej współpracy. Największy odsetek gmin, które deklarują współpracę z sektorem pozarządowym pokrywa się z obszarami o znacznej liczbie organizacji pozarządowych, a także (częściowo) z wyznaczonymi regionami znacznej koncentracji OPP.

Ze środków samorządów terytorialnych korzystają głównie organizacje działające w małych miejscowościach. W skali całego sektora ze środków administracji publicznej swoje działania finansuje około 37% organizacji. W latach 2003–2007 wyraźnie wzrósł poziom wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST) na współpracę z organizacjami pozarządowymi (o 59%) i był on wyższy niż ogólny wzrost poziomu wydatków JST (*Podstawowe fakty...*, 2008). Należy jednak pamiętać, że w tym samym czasie liczba organizacji również się zwiększyła.

Poziom wydatków na trzeci sektor stanowi mniej niż 1% ogółu wydatków samorządów (Herbst, 2008). Jeśli jednak uwzględnimy wydatki na OSP, które są większe w przypadku gmin wiejskich, poziom wydatkowania wzrasta. Niemniej widoczne jest przestrzenne zróżnicowanie poziomu środków przeznaczanych na organizacje pozarządowe, w tym OPP (Herbst, 2008).

Obraz przestrzennego zróżnicowania środków przeznaczanych na organizacje pozarządowe jest w pewnym stopniu powiązany z tym dotyczącym liczby OPP. Można zatem przypuszczać, że wielkość wydatków na trzeci sektor ma wpływ

na liczbę OPP w danej jednostce terytorialnej. Badania prowadzone wśród OPP zdają się to potwierdzać (*Diagnoza problemów...*, 2008). Ich przedstawiciele stwierdzają, że współpraca z samorządem dotyczy głównie kwestii finansowania – w postaci dotacji bądź zlecenia wykonania zadań – choć w ustawie przewidziane są też inne formy. Część OPP podkreśla niechęć samorządów do dotowania organizacji. Niechęć ta jest tym większa, im mniejsze doświadczenie z sektorem *non-profit* (*Diagnoza problemów...*, 2008). Pokazuje to rolę tradycji współpracy międzysektorowej na danym obszarze. Okazuje się, że samorzady są bardziej przychylnie organizacjom posiadającym status OPP, co ułatwia im niejako kontakty z JST. Nie chodzi tu jedynie o pryzmat postrzegania statusu i samych OPP jako wyróżnionych w całym trzecim sektorze, ale przede wszystkim o jasne regulacje prawne, które ułatwiają współdziałanie. Należy się spodziewać, że dzięki nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która rozszerzyła zakres współpracy OPP i JST, rola tego czynnika będzie wzrastać. Nie będzie to jednak czynnik znaczący, gdyż środki pochodzące z finansów publicznych nie są jedynym źródłem dochodów organizacji. Inną kwestią jest fakt, że silne uzależnienie od dotacji państwowych może mieć wpływ na niezależność organizacji i kwestie decyzyjne, dlatego współpracę z samorządem należy traktować raczej jako czynnik sprzyjający, a nie warunkujący rozwój OPP.

Ostatnim czynnikiem, który może wyjaśniać rozmieszczenie OPP, są uwarunkowania historyczne, w literaturze często podnoszone do rangi jednego z kluczowych czynników tłumaczących dysproporcje w rozmieszczeniu kapitału społecznego (w tym organizacji pozarządowych) w Polsce. Niewątpliwie zawiła historia odcisnęła swoje piętno na systemie wartości Polaków i formach aktywności społecznej. Tak jak w przypadku innych organizacji, również w odniesieniu do OPP można mówić o pewnych przesłankach historycznych, sprzyjających koncentracji tych organizacji na danym obszarze. Uwarunkowania te zostały przeanalizowane w kontekście wyznaczonych regionów zróżnicowanej koncentracji OPP.

Północna i część zachodniej Polski (województwa dolnośląskie i część opolskiego) – to obszary tzw. ziem odzyskanych, gdzie miały miejsce intensywne migracje ludności po II wojnie światowej. Na rozwój procesów integracji na tym obszarze i tworzenie więzi miały wpływ czynniki takie jak szkoła, praca, kościół oraz kultura. Ludność łączyło tu głównie poczucie wspólnoty losu, dlatego te więzi były dość słabe. Miało to przełożenie na aktywność organizacyjną. Tradycyjne obszary stowarzyszania się w tych regionach dotyczą sportu i rekreacji.

Polska południowa swoje tradycje aktywności stowarzyszeniowej wywodzi z czasów zaborów. Obszar ten znajdował się pod zaborem austriackim, gdzie istniała swoboda w zakresie zrzeszania się i tworzenia organizacji. Silne więzi lokalne, rodzinne oraz tradycje obywatelskie mają swoje przełożenie na liczbę organizacji w tym regionie. Podobnie jest z liczbą OPP.

Najsłabiej rozwinięta aktywność stowarzyszeniowa charakteryzuje regiony Polski centralnej i wschodniej (dawny zabór rosyjski), gdzie tradycja organizowania się jest najsłabsza. Ma to potwierdzenie we wskaźnikach dotyczących liczby organizacji pozarządowych – w tym OPP – oraz zaufania.

Opisane powyżej czynniki oddziałują na wszystkie OPP, niezależnie od ich typu. Badania wykazały, że poza wskazanymi nie ma dodatkowych determinant oddziałujących jedynie na wybrany typ OPP⁸.

Biorąc pod uwagę stały przyrost liczby OPP należałoby przypuszczać, że dysproporcje między regionami będą się zmniejszać. Jednakże, jak zauważono wcześniej, przyrost liczby OPP nie jest równomierny w całej Polsce, a zatem nadal będą się zaznaczać obszary o wyższej i niższej koncentracji OPP.

Wielkość i alokacja środków pochodzących z 1% podatków

Z zagadnieniem OPP niemal nierozzerwalnie wiąże się tzw. „przywilej 1%”, który może być traktowany jako czynnik wpływający w pewnym stopniu na przestrzenne rozmieszczenie OPP w Polsce.

Przywilej 1% podatków wyróżnia OPP w opinii społecznej, jest ich znakiem rozpoznawczym. Przedstawiciele organizacji podkreślają, że starali się o uzyskanie statusu głównie ze względu na tę formę dodatkowego – a dla niektórych organizacji wręcz jedyne – źródła finansowania działalności. Szczególnie dla małych, lokalnych organizacji możliwość korzystania z tego przywileju jest ważna, niekiedy wręcz decyduje o dalszym ich istnieniu (*Diagnoza problemów...*, 2008). W przypadku dużych OPP środki pochodzące z 1% podatków stanowią zaledwie pośrednie źródło finansowania działalności.

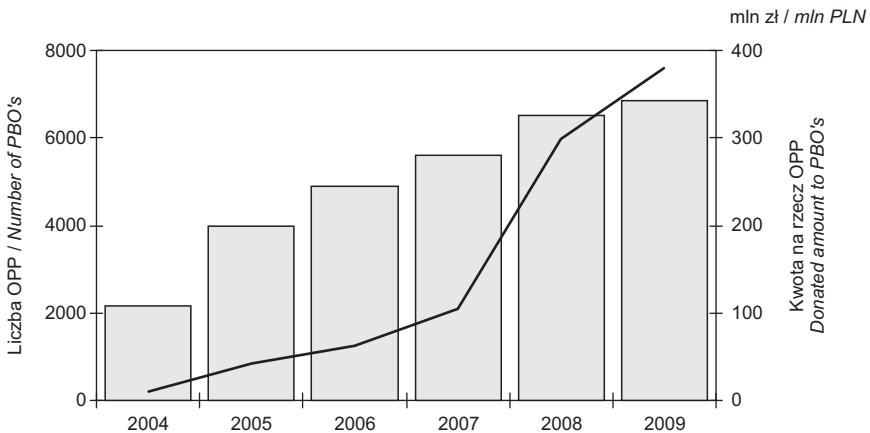
Idea przekazywania pieniędzy publicznych pochodzących z podatków na cele organizacji pozarządowych w Polsce została zapożyczona z krajów, gdzie takie rozwiązania się sprawdziły – Węgry, Słowacja, Litwa, Rumunia. Polskie rozwiązanie kwestii przekazywania tych środków przez podatników znacznie się jednak różni od stosowanych we wspomnianych krajach, jest bardziej restrykcyjne. Główne różnice dotyczą wymagań wobec organizacji, które mogą korzystać z opisywanego przywileju (tylko ze statusem OPP) oraz do niedawna bezpośredniego sposobu przekazywania „darowizny” przez podatnika (Makowski, 2008).

Ten sposób wspierania organizacji trzeciego sektora przez obywateli ma na celu pobudzenie w społeczeństwie aktywności obywatelskiej, postaw prospołecznych, zachowań filantropijnych. Dzięki mechanizmowi 1% obywatel ma poczucie oddziaływania na rzeczywistość – może wesprzeć wybraną przez sie-

⁸ Badania przeprowadzono na 3 wybranych OPP (kulturalne, ratownicze, społeczne). Badano zależności między liczbą i rozmieszczeniem tych OPP a wybranymi wskaźnikami. Wykazano niski lub brak zależności między typem OPP a wielkością wydatków na daną sferę (opieka społeczna, kultura, bezpieczeństwo publiczne), jak również słabe powiązania między liczbą i rozmieszczeniem infrastruktury nawiązującej do danego typu OPP (domy pomocy społecznej – OPP społeczne; instytucje kulturalne, koła i kluby kulturalne, obiekty działalności wystawienniczej – OPP kulturalne).

bie organizację, czy też – jak to miało miejsce przed wprowadzeniem nowelizacji ustawy – konkretną osobę lub działanie.

Jak wynika z danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów, z roku na rok przybywa (wśród uprawnionych) osób przeznaczających 1% swojego podatku na rzecz wybranej organizacji. W pierwszym roku⁹ z tej możliwości skorzystało zaledwie 800 tys. osób, kilka lat później (2009 r.) 1% należnego podatku przeznaczyło na rzecz OPP 7,3 mln osób, a więc około 28% ogółu uprawnionych. Wzrasta również łączna wartość środków, jakie przekazano na ten cel w ciągu badanego okresu 2004–2009 (ryc. 4). Istnieje wyraźna, dodatnia zależność między tą wielkością a liczbą podatników przekazujących swój 1% podatku na rzecz OPP. Pośrednio mówi również o wielkości przekazywanych kwot, które są raczej niewielkie. W 2009 r. przeciętny podatnik przekazał 52 zł na wybraną organizację i była to najmniejsza wartość w całym badanym okresie.



Ryc. 4. Wielkość kwot przekazanych przez podatników na rzecz wybranych OPP na tle liczby tych organizacji w latach 2004–2009

Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego oraz *Informacja na temat kwot 1%...* (2009).

Amounts designated for transfer by taxpayers to chosen Public Benefit Organizations as set against numbers of such organizations in the years 2004–2009

Author's own study based on the Krajowy Rejestr Sądowy (National Court Register) and *Informacja na temat kwot 1%...* (2009).

Przeciętna kwota przypadająca na jedną organizację w pierwszym roku działania OPP wyniosła zaledwie 4,8 tys. zł, ale w kolejnych latach systematycznie wzrastała. Znaczny skok wartości w stosunku do roku poprzedniego zanotowano w roku 2007 – o około 14 tys. zł (do 26,8) oraz 2008 – o około 19 tys. zł (do

⁹ Pierwszym rokiem, w którym można było przeznaczyć 1% należnego podatku na rzecz OPP był 2004, przy czym zeznanie podatkowe dotyczyło roku podatkowego 2003.

45,9). W roku 2009 przeciętna kwota jaką otrzymała jedna OPP z przywileju 1% osiągnęła 55,4 tys. zł – nic to jednak nie mówi o dysproporcjach między wartościami skrajnymi.

Rozkład środków pochodzących z 1% podatków od osób fizycznych oczywiście nie jest równomierny, są różnice zarówno pomiędzy poszczególnymi organizacjami, jak i w wymiarze przestrzennym. Na stan ten wpływa wielkość i rozpoznawalność organizacji. Istnieje różnica między lokalnie działającym małym stowarzyszeniem na rzecz rozwoju kultury czy też OSP, a dużymi, np. Polską Akcją Humanitarną. Małe, lokalne organizacje mogą liczyć głównie na środki przekazywane od członków, ich rodzin lub lokalnej społeczności, jeżeli ta w ogóle wie o ich istnieniu. Większym poparciem finansowym społeczeństwa cieszą się duże, rozpoznawalne, prężnie działające organizacje o zasięgu ponadregionalnym czy krajowym. Dane dotyczące organizacji, które w latach 2008–2009¹⁰ uzyskały największe środki z przywileju 1% podatków od osób fizycznych, potwierdzają występowanie opisanych zależności. Różnica wielkości kwot uzyskiwanych przez OPP tą drogą jest ogromna i wynosiła w 2009 r. 68,9 mln zł. Wśród OPP, które uzyskały najwięcej środków znajdują się m.in. Fundacja Anny Dymnej „Mimo wszystko”, Fundacja Ewy Błaszczak „A kogo”, Fundacja TVN „Nie jesteś sam” i Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. Organizacje te mają ogólnopolski zasięg działania, są rozpoznawalne i identyfikowane z działalnością na tzw. „szczytny cel”.

Ważnym elementem w przypadku wspomnianych OPP jest promocja i reklama – często pojawiają się w mediach, a akcje przez nie prowadzone są szeroko nagłaśniane. Akcje promocyjne zachęcające do przekazania 1% podatku od osób fizycznych są nasilone w okresie poprzedzającym składanie zeznań podatkowych. W spotach reklamowych, czy też na afiszach, organizacje odwołują się głównie do charytatywnego charakteru swojej działalności, pomijając pozostałe obszary działania. Czasami dochodzi do tzw. konkurencji na nieszczęścia, a więc odwoływania się do ludzkich tragedii i bazowaniu na współczuciu potencjalnych ofiarodawców – podatników (Makowski, 2008). Często znane osoby, w tym autorytety, aprobują lub wspierają działania tych organizacji. Przeciwnemu obywatelowi jawią się one wówczas jako godne zaufania, a więc warte wsparcia finansowego.

Nie bez znaczenia pozostaje również pole działania OPP. Podatnicy w Polsce najchętniej oddają swój 1% podatku organizacjom działającym na polu pomocy społecznej (szczególnie hospicja i domy opieki paliatywnej), pomagającym osobom ciężko chorym i niepełnosprawnym. Te trzy typy organizacji: społeczne, zdrowotne i na rzecz niepełnosprawnych, wyraźnie dominują. Zarówno w roku 2008, jak i 2009 organizacje działające w tych trzech obszarach uzyskały łącznie 78%¹¹ wszystkich środków przekazanych z 1% podatków od osób fizycznych.

¹⁰ Na podstawie: *Informacja na temat kwot 1%...* (2009) oraz *Wykaz organizacji...* (2008).

¹¹ W roku 2008 opisane typy organizacji otrzymały łącznie 234 889 975,20 zł, a w 2009 – 298 756 936,80 zł.

Jest to znaczący udział, gdyż na pozostałe typy organizacji przypadło zaledwie 63 mln zł w roku 2008 i 81 mln zł w roku następnym. Najslabszym poparciem finansowym ze strony obywateli cieszą się organizacje związane z ratownictwem oraz na rzecz uzależnionych – poniżej 1% ogółu środków. Porównując dane dla tych dwóch lat widać, że nastąpiły pewne zmiany w alokacji środków dla poszczególnych typów OPP.

Należy zaznaczyć, że wszystkie typy OPP w 2009 r. uzyskały więcej środków niż w roku poprzednim. Niemniej jednak, w porównaniu do roku 2008, w 2009 wzrosło zainteresowanie i wsparcie finansowe dla organizacji na rzecz uzależnionych (około 100% wzrost uzyskanych środków), edukacyjnych (89%), zdrowotnych (60%), na rzecz niepełnosprawnych (44%) oraz ratowniczych (40%). Najmniejszy wzrost procentowy odnotowały organizacje społeczne (5%) oraz sportowe (7%). Obszar w jakim działa OPP z całą pewnością determinuje wielkość kwot uzyskiwanych przez te organizacje.

Jak wspomniano wyżej, różnice w alokacji środków pochodzących z przywileju 1% podatków od osób fizycznych zaznaczają się również w wymiarze przestrzennym. Jest to związane zarówno z rozmieszczeniem OPP, jak i z wielkością dochodów mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych.

Jest oczywiste, że im więcej organizacji uprawnionych do otrzymywania środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, tym większe prawdopodobieństwo wygenerowania przez nie znacznej sumy środków. Nie jest to jednak regułą. Taką zależność widać wśród powiatów grodzkich, gdzie ważnym czynnikiem jest liczba ludności oraz udział zatrudnionych w pozarolniczych sektorach gospodarki¹². Są jednak obszary, gdzie mała liczba organizacji otrzymuje przeciętnie więcej środków – np. w północnej części kraju, na granicy województw kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego oraz wielkopolskiego. W prawie połowie powiatów w Polsce przeciętna organizacja otrzymuje mniej niż 13 tys. zł. W grupie zaledwie 12 jednostek terytorialnych dochód uzyskiwany przez przeciętną OPP z mechanizmu 1% przekracza 120 tys. zł (ryc. 5).

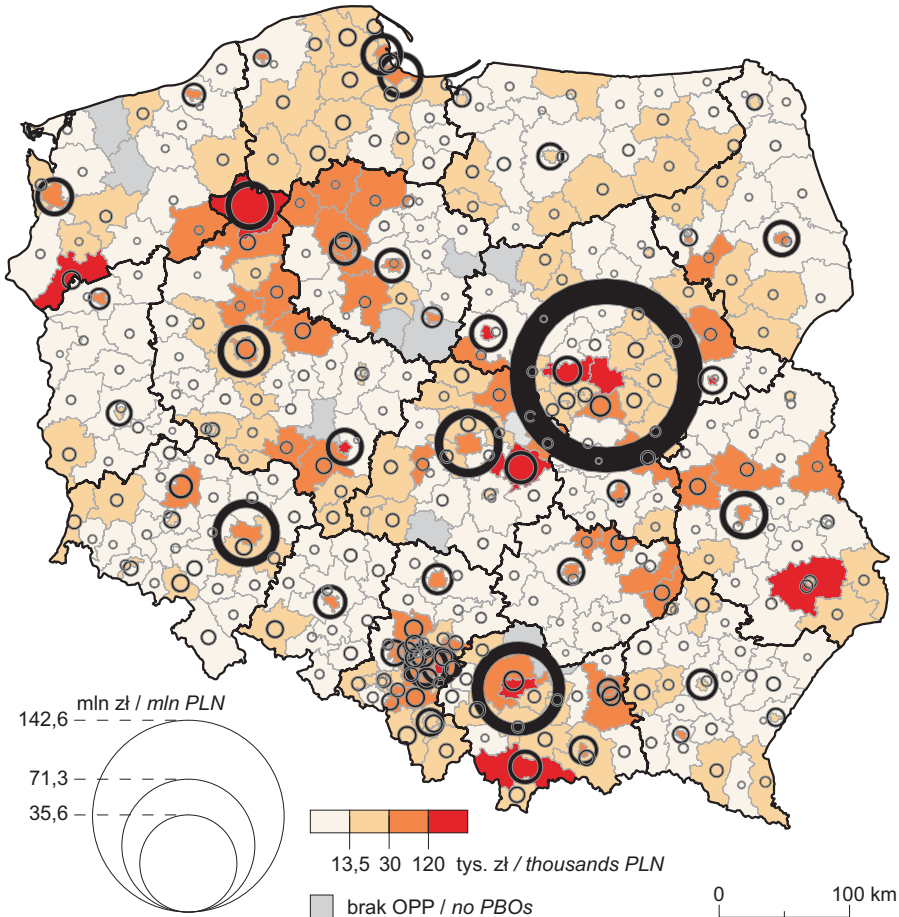
Nie bez znaczenia pozostają wcześniej omówione czynniki, takie jak wielkość i typ organizacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że obraz przestrzennego rozmieszczenia środków z 1% podatków jest tożsamy z tym, który dotyczy liczby OPP. Na rozmieszczenie kwot z przywileju 1% może też oddziaływać wielkość podatku dochodowego od osób fizycznych w danej jednostce terytorialnej. Przeprowadzone badania pokazują zależność między liczbą OPP na 10 tys. mieszkańców a wielkością podatku dochodowego notowanego w danym powiecie na 1 mieszkańca ($R = 0,5$).

Podobnie silna i dodatnia jest zależność ($R = 0,9$) między sumą kwot z 1% uzyskiwanych przez OPP w powiecie a ową wielkością podatku dochodowego.

¹² Rolnicy nie są płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych.

Oznacza to, że w powiatach „bogatszych”, gdzie wypracowywany jest większy dochód, większe są również sumy środków przeznaczanych z podatków na OPP. Widać to wyraźnie na przykładzie powiatów grodzkich.

Powiaty grodzkie odznaczają się wysoką zarówno wartością podatku dochodowego na 1 mieszkańca, jak i wielkością kwot, które OPP uzyskują z przywileju 1%. Należy zauważyć wysokie wartości dla Warszawy, zdecydowanie przewyższające pozostałe jednostki. W 2009 r. OPP zarejestrowane w tym powiecie



Ryc. 5. Suma kwot pochodzących z 1% podatków od osób fizycznych w 2009 r. na tle przeciętnej kwoty uzyskanej z tego przywileju przez jedną organizację w powiatach w Polsce w 2009 r.

Opracowanie własne na podstawie: *Informacja na temat kwot 1%...* (2009).

Total sums originating from taxpayers' voluntary transfer of the 1% of their due income tax in 2009, as set against the average amount received by virtue of this privilege per organization in the different Polish poviats in 2009

Author's own study based on *Informacja na temat kwot 1%...* (2009).

uzyskały łącznie około 142,6 mln zł. Jest to związane z dużą liczbą działających tu organizacji oraz z faktem, że to w Warszawie zarejestrowane są najbardziej znane i rozpoznawalne OPP.

Silna korelacja tych dwóch cech – suma kwot z 1% uzyskiwana przez OPP w powiecie i wielkość podatku dochodowego – może być uwarunkowana liczbą ludności. Zależność między podatkiem dochodowym od osób fizycznych na 1 mieszkańca a przeciętną kwotą uzyskiwaną przez organizację w danej jednostce terytorialnej jest już zdecydowanie słabsza ($R = 0,2$).

Same OPP wskazują, że jednym z czynników mogących wpływać na wielkość i rozmieszczenie środków pochodzących z przywileju 1% jest bezrobocie. W powiatach o wyższej stopie bezrobocia odpisy na rzecz OPP są mniejsze, z uwagi na wielkość środków jakimi dysponują podatnicy (*Diagnoza problemów...*, 2008). Zależność ta jest jednak słaba ($R = -0,3$).

W kontekście wyznaczonych obszarów wysokiej i niskiej koncentracji OPP środki pochodzące z 1% podatków od osób fizycznych można rozpatrywać jako dodatkowy czynnik potwierdzający ów podział. Wielkość alokacji środków w jednostce terytorialnej jest zależna przede wszystkim od liczby OPP zarejestrowanych w tej jednostce oraz od charakteru tych organizacji – ich wielkości oraz typu. Przywilej 1% i darowizny z nim związane uwypuklają różnice między powiatami grodzkimi i ziemskimi, na korzyść grodzkich – większe przeciętne kwoty z przywileju 1% związane z większą przeciętną liczbą organizacji, które mogą generować te środki. Uprzywilejowana pozycja powiatów grodzkich jest także związana z liczbą ludności oraz wielkością podatku dochodowego od osób fizycznych, przewyższających wartości przeciętne dla powiatów ziemskich. Warto zaznaczyć, że w powiatach ziemskich mamy zdecydowanie większy udział osób zatrudnionych w rolnictwie, niebędących płatnikami podatku dochodowego.

Należy zatem stwierdzić, że przywilej 1% może mieć wpływ na kształtowanie się liczby OPP w przyszłości. Potwierdza to fakt, iż za zmianami prawnymi ułatwiającymi przekazywanie darowizn przez podatników idą zmiany dynamiki liczby nowych organizacji. Środki pochodzące z 1% mają także pośredni wpływ na rozmieszczenie OPP, sprzyjając koncentracji organizacji w jednostkach terytorialnych o większej liczbie ludności oraz wyższych wartościach podatku dochodowego. Nierównomierna alokacja środków wśród OPP może również w przyszłości doprowadzić do podziału organizacji oraz zniechęcić te, które będą otrzymywały niewielkie kwoty, do utrzymywania statusu OPP.

Badania prowadzone wśród organizacji posiadających status OPP wykazują, że przywilej 1% niesie ze sobą tyleż korzyści, ile problemów (*Diagnoza problemów...*, 2008). Niekorzystnym następstwem otrzymywania darowizn z 1% w oczach osób związanych z badanymi organizacjami jest obowiązek rozliczania się z dochodu uzyskanego tą drogą. Część organizacji stwierdza, że możliwość uzyskania środków z 1% podatków obniżyła dotychczasowe darowizny dla niej,

gdyż niektórzy donatorzy udzielają wsparcia wyłącznie poprzez mechanizm 1% i nie widzą potrzeby dodatkowego wspierania organizacji. Kwoty przekazywane tą drogą są niejednokrotnie mniejsze od uzyskiwanych wcześniej, zanim organizacja uzyskała uprawnienia do przywileju 1%. Aby móc liczyć na wsparcie od podatników, organizacja musi dodatkowo zainwestować w promocję siebie i działań jakie prowadzi, co generuje koszty po stronie OPP. Jest to szczególnie uciążliwe dla małych, lokalnych OPP. Koszty związane z posiadaniem statusu OPP – prowadzeniem działalności pożytku publicznego – i tak są większe niż te, które ponoszą inne organizacje pozarządowe (jest to związane z rozwiniętą administracją i biurokratyzacją funkcjonowania OPP). Bez promocji słabo rozpoznawalne organizacje nie mogą liczyć na wielkie środki (*Diagnoza problemów...*, 2008). Niektóre organizacje podkreślają swoje rozczarowanie wielkością kwot jakie rzeczywiście otrzymują tą drogą; starając się o status OPP i możliwość uzyskiwania dochodów z odpisu szacowały one, że te środki będą większe. Na możliwość wykorzystania zgromadzonych środków trzeba także dość długo czekać (Halaszka-Kurleto, 2008).

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych analiz wydaje się, że sytuacja OPP w Polsce jest ustabilizowana i należałoby prognozować ich dalszy rozwój. W badanym okresie liczba OPP wzrosła, co świadczy o zainteresowaniu organizacji pozarządowych i innych uprawnionych podmiotów statusem OPP. Przyczyn tego jest kilka. Status OPP jest nobilitacją dla organizacji, gdyż podkreśla przejrzystość zasad i przepisów, w myśl których funkcjonuje. Pozytywny odbiór statusu OPP przez opinię publiczną przekłada się na współpracę z samorządem – władza lokalna chętniej podejmuje współpracę z organizacjami posiadającymi ten status. Obok zobowiązań i obostrzeń status OPP gwarantuje również szereg przywilejów ułatwiających funkcjonowanie na rynku trzeciego sektora – w tym odpis, jakiego mogą dokonać płatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych, przekazując 1% należnego podatku na rzecz dowolnie wybranej OPP. Środki pochodzące z tego przywileju stanowią dla wielu organizacji ważne źródło finansowania działalności. Jak wykazano, ułatwienia prawne w przekazywaniu odpisów z podatku dochodowego nie tylko miały wpływ na zwiększenie liczby podatników przekazujących swój 1% podatku, ale również odbiły się na liczbie nowych OPP.

Rozmieszczenie OPP w Polsce ma charakter nierównomierny. Jako najważniejszy czynnik wpływający na to rozmieszczenie należy wskazać liczbę ludności. Na koncentrację OPP w danej jednostce terytorialnej mają również wpływ: wykształcenie ludności, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, aktywne członkostwo w organizacjach, poziom zaufania, liczba organizacji pozarządowych oraz uwarunkowania historyczne. W przestrzeni OPP wyraźnie zaznacza

się podział na powiaty grodzkie i ziemskie. Wyższą koncentracją OPP cechują się powiaty grodzkie, szczególnie miasta powyżej 400 tys. mieszkańców.

Można przypuszczać, że wraz z przyrostem liczby OPP przestrzeń będzie się wypełniać, przy czym przyrost liczby OPP nie będzie równomierny na całym obszarze. Nadal będą występować wyraźne dysproporcje pod względem liczby OPP, uwarunkowane statusem powiatu (grodzki–ziemski) oraz liczbą ludności.

Uzupełnieniem przestrzennego obrazu zróżnicowania OPP jest rozmieszczenie środków pochodzących z 1% podatków od osób fizycznych. Dysproporcje w alokacji środków są ogromne i silnie różnicują jednostki terytorialne pod tym względem. Bezpośredni wpływ na wielkość tych kwot ma liczba OPP działających w powiecie oraz liczba ludności. Z kolei na wysokość uzyskiwanych środków przez daną organizację ma wpływ jej wielkość (zasięg działania, popularność, liczba członków) oraz typ (sfera działania).

Piśmiennictwo

- Bartkowski J., Jasińska-Kania A., 2002, *Organizacje dobrowolne a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Jasińska-Kania, M. Maroda (red.), *Polacy wśród Europejczyków*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 46–92.
- Ceglarski A., 2005, *Organizacje Pożytku Publicznego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 9–84.
- Coleman J. S., 1988, *Social capital in the creation of human capital*, *The American Journal of Sociology*, 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, s. 95–210.
- Diagnoza problemów funkcjonowania OPP – raport badawczy*, 2008, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa.
- Diagnoza społeczna 2000, 2003, 2005, 2007, 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raporty, 2000–2009*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Działek J., 2008, *Geografia kapitału społecznego. Regionalne zróżnicowanie zasobów kapitału społecznego w Polsce*, [w:] K. Bierwaczonek, T. Nawrocki, M.S. Szczepański (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 127–141.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gliński P., Kościański A., 2006, *Aktywność obywatelska i kapitał społeczny a zróżnicowanie orientacji życiowych w Polsce i wybranych krajach europejskich*, [w:] H. Domański, A. Ostrowski, P.B. Sztabiński (red.), *W środku Europy? Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 221–240.
- Grupowa aktywność społeczna Polaków w latach 1998–2004*, 2004, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.
- Gumkowska M., Herbst J., 2008, *Najważniejsze pytania – podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- Halaszka-Kurleto M., 2008, *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne–funkcjonowanie–rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Herbst J., 2005, *Wewnętrzne zróżnicowanie sektora. Podstawowe fakty o różnych branżach organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- , 2006, *Geografia polskiej ekonomii społecznej*, *Ekonomia Społeczna* Teksty, 12, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- , 2008, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce w 2008 r. – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa, s. 427–471.
- Informacja na temat kwot 1% podatku należnego przekazanych organizacjom pożytku publicznego z zeznań za 2008 rok*, 2009, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Janc K., 2008, *Zależność między kapitałem społecznym a efektywnością gospodarek lokalnych w Polsce – ujęcie przestrzenne*, [w:] K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki, M.S. Szczepański (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 304–315.
- Kołodziejczyk D., 2008, *System instytucjonalny w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym*, [w:] A. Jezierska-Thöle, L. Kozłowski (red.), *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń, s. 325–333.
- Kurczewski J., 2007, *Antagonizm „polsko-niemiecki” w małym mieście na Śląsku Opolskim*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej*, Wydawnictwo Trio, Warszawa, s. 427–471.
- Łucewicz J., 1997, *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Makowski G., 2008, *Wiele twarzy jednego procenta*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Mieszalska A., 2006, *Erozja więzi społecznej w III RP*, [w:] A. Mieszalska, A. Piotrowski (red.), *Obszary ładu i anomii. Konsekwencje i kierunki polskich przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 143–172.
- Moroń D., 2009, *Aktywność w trzecim sektorze jako jeden z wymiarów kapitału społecznego*, [w:] D. Moroń (red.), *Kapitał ludzki i społeczny. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 119–130.
- Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, 1998, red. J. Boczoń, M. Załuska, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice.
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raporty z badań*, 2002, 2004, 2006, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- Putnam R.D., 2000, *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster Paperbacks, New York, s. 15–28.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ustawa z dn. 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 973 z późn. zm.
- Wewnętrzne zróżnicowanie sektora. Podstawowe fakty o różnych branżach sektora organizacji pozarządowych w Polsce*, 2005, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- Wykaz organizacji pożytku publicznego, które otrzymały w 2008 r. 1% należnego podatku za 2007 r.*, 2008, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Źródła internetowe

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
<http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=634> (1.12.2009).
- Civicipedia,
<http://civicipedia.ngo.pl/x/321916;jsessionid=5D10B3258F5F4377C66FD6A-AF6728C75> (1.12.2009), www.civicipedia.ngo.pl/x/328111#; (08.04.2010).

Departament Pożytku Publicznego,

http://www.pozytek.gov.pl/Organizacje_pozarządowe,376.html (2.12.2009).

Ministerstwo Sprawiedliwości, Krajowy Rejestr Sądowy,

http://www.ms.gov.pl/krs,/krs_rej_opp.php (30.04.2009).

Ministerstwo Finansów,

<http://mf.gov.pl/dokument.php?const=3&dzial=149&id=37194&typ=news>
(1.12.2009).

Serwis dla urzędników współpracujących z NGO,

<http://administracja.ngo.pl/x/340717> (16.05.2010).

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego

http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks (6.01.2010; 19.04.2010; 4.05.2010).

[Wpłynęło: lipiec; poprawiono: listopad 2011 r.]

SYLWIA NIZIO

THE GEOGRAPHY OF PUBLIC BENEFIT ORGANIZATIONS IN POLAND

This study seeks to describe the spatial distribution across Poland of the so-called public benefit organizations. Features of that distribution area addressed, along with factors that may have influenced the arrangement in space that can be observed. Above all, analysis centred around spatial aspects to the activities the organizations in question engage in. A typology of those organizations was found to be required, and devised, in line with a division into 12 basic types.

While public benefit organizations are a type of non-governmental organization, they differ from others in enjoying special privileges that go hand in hand with specific obligations. The best-known privilege singling these organizations out from others is the right they enjoy to receive 1% of the income tax a given taxpayer is due to pay, in line with the specified choice that person makes.

Spatial differentiation of the amounts of money donated in the above way to public benefit organizations was among the issues raised by this study, since a spatial pattern is readily perceptible, if irregular in nature. Financial resources associated with the aforementioned privilege have an influence on the numbers of PBO, and there are also some differences between types of organization receiving money via the 1% privilege.

Overall, the number of public benefit organizations increased in the years 2004–2009, in reflection of the attractiveness of the status to both NGOs and those choosing to transfer due tax. PBOs are widely viewed as “better” than other NGOs, on account of the more rigorous rules that have to be followed, and what is deemed to a high quality of operation. Research thus shows a greater willingness on the part of donors to cooperate with and support organizations enjoying PBO status. Equally, it is important to stress the exclusivity of the PBO grouping, as this reflects the demanding criteria and the requirement that obligations arising from the status be upheld.

As has been noted, the research carried out makes clear the irregular distribution across Poland of public benefit organizations. This study has identified areas (or regions) with both higher and lower concentrations of the organizations, and it is noteworthy overall that some 30% of the total are concentrated in just Poland's 6 largest cities (i.e.

Warszaw, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Kraków and Łódź). Also worth noting is the way in which the number of organizations in districts immediately surrounding these cities is higher than in remaining units.

Otherwise, the irregular arrangement referred to reflects factors like population and features thereof (levels of education and remuneration), the number of NGOs overall, associational activity, the level of trust in society, cooperation with local government, and historical conditions. The interactions between these factors are also addressed. Understandably, the greatest influence on the irregular distribution is found to be exerted by population, the remaining factors recognizably auxiliary to them when it comes to accounting for the number of public benefit organizations in a specific regional unit.

The matter of the sums directed to PBOs by taxpayers can also be treated as a parameter underpinning an irregular spatial distribution. This factor also operates indirectly, in that it sustains a concentrating of organizations in regional units with higher population on the one hand, and higher values for due income tax on the other. Inevitably, sums involved were greater in urban (in particular large-city) as opposed to rural areas. The popularity and recognizability of particular organizations as well as the field of operations are shown to influence money received.