

Krystyna Piotrowska-Marczak , Krystyna Kietlińska***

INSTYTUCJONALNE FORMY REALIZACJI ZADAŃ SEKTORA *NONPROFIT* W POLSCE

WPROWADZENIE

Systematyczne zmiany, jakie dokonują się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. dotyczą wielu dziedzin działalności gospodarczej i społecznej. W sferze społecznej oznacza to odchodzenie od monopolu państwa poprzez przeprowadzenie swoistego procesu prywatyzacji. Polega on na przekształcaniu placówek publicznych w samodzielne jednostki organizacyjne. Działania te powodują, że powstają organizacje, których status jest niejednoznaczny. Zajmują one miejsce w obszarze mieszanym, między sektorem publicznym a *nonprofit*.

Celem artykułu jest ocena instytucjonalnych form organizacji, które należą lub mogą być zaliczone do sektora *nonprofit* w Polsce. Problem rozpatrywany jest z trzech punktów widzenia:

- podstaw prawnych funkcjonowania tych organizacji,
- rodzaju zadań przez nie realizowanych,
- źródeł ich finansowania.

Zamierzeniem tego referatu jest przedstawienie dyskusyjnych problemów związanych z rozszerzaniem zakresu sektora *nonprofit* oraz ocena kierunków owych zmian. W rozważaniach akcent położony będzie na tych formach organizacyjno-prawnych, których nie można zaliczyć do klasycznych organizacji *nonprofit*.

* Prof. zw. dr hab. w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

** Prof. nadzw. dr hab. w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

1. CECHY ORGANIZACJI *NONPROFIT*

Z punktu widzenia mechanizmów alokacji gospodarkę dzieli się na trzy sektory: prywatny, publiczny i *nonprofit*. W każdym z nich funkcjonują instytucje o specyficznych cechach:

- organizacje sektora prywatnego opierają swoją działalność na mechanizmie rynkowym;

- instytucje sektora publicznego funkcjonują na podstawie transferu środków z budżetu;

- sektor *nonprofit* zawiera organizacje, które gromadzą środki z różnych źródeł i łączą w sobie elementy dwóch poprzednich.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dana instytucja może być zaliczona do sektora *nonprofit* należy określić cechy, jakimi powinna się charakteryzować.

Według L. M. Salamona i H. K. Ancheiera¹ do sektora *nonprofit* należą organizacje o następujących cechach:

- są prawnie regulowane, mają zarząd i własne zasady działania;

- są niezależne od organów administracji publicznej;

- nie są nastawione na zysk, lecz na zaspokojenie potrzeb społecznych;

- mają własne metody zarządzania;

- nie angażują się w politykę;

- w pewnym stopniu opierają swoją działalność na osobistym zaangażowaniu ludzi.

Mimo istnienia zestawu cech organizacji zaliczanych do sektora *nonprofit*, jego zakres jest trudny do ustalenia ze względu na oddziaływanie różnych czynników, do których m. in. zaliczyć można:

- odmienne ujmowanie tego sektora w poszczególnych krajach;

- ząębianie się sektora *nonprofit* z sektorem publicznym i tworzenie się obszarów mieszanych.

2. RODZAJE ORGANIZACJI *NONPROFIT* W POLSCE

Polska należy do krajów, które znajdują się w trudnym okresie transformacji. Zmiany, jakie dokonywane są w naszej gospodarce, dotyczą także sfery społecznej i mają na celu m. in. ograniczenie udziału państwa w jej finansowaniu oraz stworzenie takich form organizacyjnych, które zwiększyłyby racjonalność gospodarowania środkami. Osiągnięcie tego celu prowadzi do przekształcania instytucji publicznych w samodzielne jednostki o charakterze niepublicznym.

¹ L. M. Salamon, H. K. Ancheier, *In the search of the nonprofit sector: the question of definition*, „Voluntas” 1992, vol. 3.

Działania te powodują, że pojawia się coraz więcej instytucji o cechach organizacji *nonprofit*. Nie mają one jednak takiego statusu ze względu na brak odpowiednich przepisów prawa. Dokonując podziału organizacji *nonprofit* włączono doń wspomniane wyżej instytucje po to, aby odpowiedzieć na pytanie czy cechy tych organizacji pozwalają na zaliczenie ich do sektora *nonprofit*.

Organizacje *nonprofit* funkcjonujące w Polsce można dzielić według różnych kryteriów.

Z punktu widzenia przepisów prawa wyróżnić można następujące grupy organizacji:

- regulowane oddzielnymi, im przypisanymi, normami prawnymi (*Ustawa o Fundacjach, Prawo o Stowarzyszeniach*);
- regulowane ogólnymi przepisami prawa (*Prawo Budżetowe* – powołujące fundusze i agencje publiczne);
- regulowane przepisami prawa odnoszącymi się do działu gospodarki, w jakim się mieszczą (*Ustawa o Powszechnym Ubezpieczeniu Zdrowotnym, Ustawa o Systemie Oświaty, Ustawa o Instytucjach Kulturalnych*).

Z punktu widzenia zakresu działalności organizacje *nonprofit* można podzielić na:

- obejmujące swoim zakresem wszystkie dziedziny działalności;
- organizacje pośredniczące;
- funkcjonujące w poszczególnych dziedzinach działalności gospodarczej i społecznej.

Obie te klasyfikacje zachodzą na siebie. Oznacza to, że:

- organizacje regulowane oddzielnymi przepisami prawa obejmują swoim zakresem wszystkie dziedziny działalności, występują one w formie fundacji i stowarzyszeń;
- instytucje regulowane przepisami prawa budżetowego są swoistego rodzaju organizacjami pośredniczącymi (*intermediary*) i występują w postaci funduszy i agencji publicznych;
- instytucje, których regulacje prawne różnią się w zależności od działu gospodarki, w jakim się mieszczą, działają w określonych dziedzinach, takich jak zdrowie, edukacja, kultura.

3. SPECYFIKA FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI *NONPROFIT* W POLSCE

Każda z wymienionych grup organizacji ma swoją specyfikę. W dalszej części rozważań podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy każda z tych grup ma cechy, jakie przypisuje się organizacjom *nonprofit*.

3.1. FUNDACJE I STOWARZYSZENIA, JAKO KLASYCZNE ORGANIZACJE *NONPROFIT*

Fundacje i stowarzyszenia, które na całym świecie zaliczane są do klasycznych organizacji *nonprofit*, zostały w naszym kraju reaktywowane pod koniec lat osiemdziesiątych. *Ustawa o fundacjach*² nadaje tym organizacjom osobowość prawną. Mają one możliwość prowadzenia działalności we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego pod warunkiem, że celem ich nie będzie maksymalizacja zysku, lecz zaspokojenie ważnych potrzeb społecznych. Fundacje działające w Polsce spełniają warunki pozwalające zaliczyć je do sektora *nonprofit*.

Stowarzyszenia funkcjonują na podobnych zasadach jak fundacje. Za czas ich reaktywowania przyjmuje się rok 1989 (*Prawo o stowarzyszeniach*)³, choć organizacje o takiej nazwie istniały także w gospodarce centralnie planowanej.

Trudno ustalić liczbę fundacji i stowarzyszeń działających w naszym kraju. Według wiarygodnych danych (KLON)⁴ ich liczbę szacuje się na 18,5–48 tysięcy. Tak duża rozbieżność danych wynika z faktu, że wiele organizacji przestało działać, ale się nie wyrejestrowało, bo nie ma takiego obowiązku. Wśród organizacji *nonprofit* dominują stowarzyszenia (ok. 75%). Fundacje stanowią ok. 20%. Pozostałe instytucje (koła, związki) nie odgrywają istotnej roli⁵.

Z punktu widzenia założeń niniejszych rozważań nie ma potrzeby poświęcania tym klasycznym instytucjom większej uwagi.

3.2. MIEJSCE FUNDUSZY I AGENCJI W SEKTORZE *NONPROFIT*

Fundusze i agencje funkcjonujące w Polsce są organizacjami publicznymi. Oznacza to, że ich organem założycielskim jest administracja publiczna określonego szczebla. Organizacje te są powoływane na mocy prawa budżetowego. Do ich zadań należy gromadzenie środków zarówno publicznych, jak i niepublicznych na wykonanie ważnych zadań społecznych i gospodarczych.

Środki funduszy i agencji wyodrębnione zostały z budżetu po to, aby w elastyczny sposób realizować zadania publiczne. Mają one cechy organizacji pośredniczących, zajmują się bowiem nie tylko gromadzeniem środków, ale także ich rozdysponowaniem między podległe im placówki według przez siebie ustalonych kryteriów.

² DzU, 1984, nr 25; 1991, nr 19.

³ DzU, 1981, nr 20.

⁴ *Podstawowe statystyki dotyczące NGOŚ funkcjonujących w Polsce, Fundacja „Bez względu na niepogody”*, Warszawa 1997.

⁵ H. Strzeмиńska, D. Głogosz, *System pozarządowych instytucji społecznych*, IPIS, Warszawa 1998.

Organizacje te mają duży stopień niezależności od organów administracji publicznej, własne metody zarządzania oraz nie są nastawione na maksymalizację zysku, lecz na realizację zadań społecznych lub gospodarczych (por. tab. 1). Z przedstawionych cech funduszy i agencji wynika, że w dużym stopniu spełniają one warunki, pozwalające zaliczyć je do sektora *nonprofit*.

Tabela 1

Cechy instytucji funduszu i agencji

Cecha	Fundusze	Agencje
Przedmiot finansowania	ściśle określony	ściśle określony
Okres finansowania	nieokreślony	nieokreślony
Źródła pozyskiwania środków	z różnych źródeł, w tym z budżetu	z różnych źródeł, w tym z budżetu
Prowadzenie własnej działalności gospodarczej	nie	tak
Brak nastawienia na maksymalizowanie zysku	tak	tak
Promowanie określonej dziedziny działalności	tak	tak
Zasady gospodarki finansowej	elastyczne	elastyczne
Możliwość kontroli ze strony organu założycielskiego i innych władz publicznych	ograniczone	ograniczone
Wyodrębnienie na zasadach osobowości prawnej	rzadko	tak

Źródło: oprac. własne.

Jedną z kwestii, która budzi wątpliwości, jest fakt, że są one tworzone i w pewnym stopniu finansowane przez administrację publiczną. Istotną zatem jest odpowiedź na pytanie, jaki jest stopień ingerencji administracji publicznej w działalność funduszy i agencji. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest niezwykle trudna. Można posłużyć się jedynie pewnymi argumentami o charakterze prawnym i finansowym. Przedstawione zostaną zatem formy organizacji funduszy i agencji oraz scharakteryzowany zostanie udział dotacji budżetowej w przychodach każdej z tych organizacji.

3.2.1. FUNDUSZE

W roku 1999 istniało w Polsce 15 funduszy celowych powiązanych bezpośrednio z budżetem państwa⁶. Najważniejsze z nich omawia tab. 2.

⁶ K. Piotrowska-Marczak, *Analiza działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999.

Tabela 2

Fundusze celowe w Polsce

Lp.	Nazwa	Data ustanowienia	Forma organizacyjno-prawna	Organ założycielski
1	Fundusz Alimentacyjny (FA)	1974	bez osobowości prawnej	ZUS
2	Państwowy Fundusz Kombatantów (PFK)	1991	bez osobowości prawnej	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
3	Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR)	1995	bez osobowości prawnej	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
4	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS)	1998	bez osobowości prawnej	ZUS
5	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)	1980	ma osobowość prawną	Minister Ochrony Środowiska
6	Fundusz Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi (FGZGiK)	1989	bez osobowości prawnej	Główny Geodeta Kraju
7	Fundusz Pracy (FP)	1994	bez osobowości prawnej	Prezes Krajowego Urzędu Pracy
8	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)	1997	ma osobowość prawną	Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych
9	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP)	1993	ma osobowość prawną	Prezes Krajowego Urzędu Pracy
10	Fundusz Promocji Twórczości (FPT)	1994	bez osobowości prawnej	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
11	Fundusz Emerytalno Rentowy (Fer)	1992	bez osobowości prawnej	KRUS
12	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (FpiR)	1992	bez osobowości prawnej	KRUS
13	Fundusz Administracyjny (FA)	1992	bez osobowości prawnej	KRUS
14	Fundusz Kościelny (FK)	1950	bez osobowości prawnej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
15	Fundusz likwidacji kopalń (FLK)	1998	bez osobowości prawnej	Minister Gospodarki

Źródło: Materiały URM, NIK, Warszawa 1999.

Z zestawienia wynika, że większość z nich powstała w latach dziewięćdziesiątych, a ich organami założycielskimi są przedstawiciele różnych dziedzin działalności. Większość funduszy nie ma osobowości prawnej. Nie są to informacje, które dają duże szanse oceny stopnia samodzielności omawianych instytucji, jednak prezentują ich specyfikę i wskazują na rodzaje działalności. Natomiast informacje dotyczące udziału dotacji w dochodach funduszy dadzą podstawę do oceny stopnia ich samodzielności (por. tab. 3).

Tabela 3

Udział dotacji w dochodach łącznych funduszy (w %)

Lp.	Nazwa funduszu	Udział dotacji w dochodach łącznych			
		1996	1997	1998	1999
1	Fundusz Alimentacyjny	44,70	46,00	45,77	45,44
2	Państwowy Fundusz Kombatan- tów	99,21	98,54	97,39	99,50
3	Centralny Fundusz Ochrony Grunty Rolnych	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	11,53	10,99	11,80	12,40
5	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Fundusz Pracy	61,28	48,52	17,21	12,64
8	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Fundusz Promocji Twórczości	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: *Materiały URM*, NIK, Warszawa 1999.

Z danych zamieszczonych w tab. 3 wynika, iż większość funduszy wykonuje swoje zadania opierając się na dochodach własnych, pochodzących najczęściej z opłat lub specyficznych rodzajów obciążeń nakładanych na współpracujące z funduszami instytucje. Może to dowodzić niezależności finansowej funduszy i ich niewielkiego podporządkowania organom administracji publicznej.

Tabela 4

Agencje publiczne

Lp.	Nazwa	Data utworzenia	Forma organizacyjno-prawna	Organ kontrolujący
1	Agencja Rynku Rolnego (ARR)	1990	państwowa osoba prawna	Prezes RM
2	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP)	1991	państwowa osoba prawna	Minister Skarbu Państwa
3	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)	1993	państwowa osoba prawna	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Finansów
4	Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA)	1994	państwowa osoba prawna	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej
5	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM)	1995	osoba prawna	Minister Skarbu Państwa
6	Agencja Techniki i Technologii (ATiT)	1996	państwowa osoba prawna	Minister Gospodarki
7	Agencja Mienia Wojskowego (AMW)	1996	państwowa osoba prawna	Minister Skarbu Państwa
8	Agencja Rezerw Materiałowych (ARM)	1996	państwowa osoba prawna	Minister Gospodarki
9	Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych (ARAS)	1996	państwowa osoba prawna	Minister Zdrowia
10	Agencja Prywatyzacji (AP)	1996	państwowa osoba prawna	Minister Skarbu Państwa

Źródło: Materiały NIK, Aktualne wykonanie budżetu, Warszawa 1999.

Większość agencji funkcjonujących w Polsce powstała po 1990 r. Łącznie działa ich ok. 20. Ze względu na trudności w uzyskaniu informacji, zaprezentowane zostaną jedynie najważniejsze z nich (por. tab. 4). Z przytoczonych danych wynika, że wszystkie agencje mają osobowość prawną i podporządkowane są różnym organom administracji, a głównie ministrowi skarbu oraz ministrowi gospodarki.

Agencje, podobnie jak fundusze, gromadzą środki z różnych źródeł. O stopniu ich samodzielności musi świadczyć udział środków budżetowych w ich finansowaniu (por. tab. 5). Z danych przytoczonych w tabeli wynika, że agencje zasilają w znacznym stopniu środki publiczne. Aż połowa tych placówek uzyskuje z budżetu ponad 50% ogółu dochodów. Pocięszający jest jedynie fakt, że w wielu przypadkach udział budżetu w finansowaniu agencji maleje.

Tabela 5

Udział dotacji w dochodach Agencji (w %)

Lp.	Nazwa agencji	Udział dotacji w przychodach łącznych		
		1997	1998	I pół. 1999
1	Agencja Rynku Rolnego	28,62	39,88	52,30
2	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	1,15	1,13	1,41
3	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	77,17	68,35	79,75
4	Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad	23,35	15,04	4,41
5	Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	33,66	29,20	27,59
6	Agencja Techniki i Technologii	94,29	87,07	70,02
7	Agencja Mienia Wojskowego	99,05	1,06	0,47
8	Agencja Rezerw Materiałowych	60,62	61,13	59,42
9	Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych	90,83	65,70	58,22
10	Agencja Prywatyzacji	86,30	15,54	—

Źródło: Agencja Mienia Wojskowego, IV kw. 1997 r.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że fundusze i agencje, jako organy administracji publicznej, mają za zadanie pośredniczenie w finansowaniu ważnych dziedzin gospodarczych i społecznych. Ich celem jest

zwiększenie efektywności zarządzania tymi dziedzinami. Spełniają one także funkcję interwencyjną oraz nadzoru i kontroli w stosunku do podległych im placówek.

Z przedstawionych cech funduszy i agencji wynika, iż są to organizacje o charakterze pośredniczącym. Nie można ich jednoznacznie zaliczyć ani do sektora publicznego, ani do sektora *nonprofit*. Dlatego są to rodzaje organizacji typu mieszanego, z przewagą cech organizacji *nonprofit*.

3.3. MIEJSCE PLACÓWEK OPIEKI ZDROWOTNEJ, OŚWIATY I KULTURY W SEKTORZE NONPROFIT

Funkcjonowanie placówek opieki zdrowotnej, oświaty i kultury jest regulowane oddzielnymi przepisami prawnymi odniesionymi do każdej z tych dziedzin z osobna. Ze względu na odmienne regulacje prawne i specyfikę tych dziedzin działalności należy rozpatrywać je oddzielnie.

3.3.1. OPIEKA ZDROWOTNA

Opieka zdrowotna w Polsce do końca roku 1998 była głównie domeną państwa. Sektor prywatny, oparty na pełnej odpłatności za usługi, nie odgrywał dużej roli. Składało się nań ok. 8% ogółu podmiotów służby zdrowia⁷. Jedyny wyjątek stanowi stomatologia, w której odsetek ten jest znacznie większy. Placówki prywatnej opieki medycznej zorganizowane były głównie jako jednoosobowe przedsiębiorstwa (ok. 50%) lub spółki cywilne (ponad 20%)⁸.

Od 1.01.1999 r. realizowana jest reforma opieki zdrowotnej (*Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*)⁹. Jej celem było m. in.:

- sparametryzowanie działań w zakresie opieki medycznej,
- podniesienie efektywności gospodarowania środkami przeznaczonymi na opiekę zdrowotną.

By osiągnąć te cele dokonano zmiany organizacji opieki zdrowotnej:

1) istniejące do tej pory placówki publiczne (jednostki budżetowe) przekształcono w samodzielne placówki o charakterze *nonprofit* (zakłady opieki zdrowotnej),

⁷ *Rocznik statystyczny GUS*, Warszawa 1996.

⁸ M. Dziubińska-Michalewicz, *Prywatne firmy oferujące świadczenia zdrowotne*, PIPS, Warszawa 1996.

⁹ DzU, 1998, nr 28.

2) instytucje te (szpitale, przychodnie itp.) są zarejestrowane w sądzie i uzyskują w ten sposób osobowość prawną,

3) powołano Kasy Chorych, które są instytucjami pośredniczącymi. Ich zadaniem jest gromadzenie środków oraz ich wydatkowanie na świadczenia zdrowotne,

4) Kasa Chorych podpisuje umowy kontraktu z placówkami opieki zdrowotnej lub indywidualnymi lekarzami na określone świadczenia medyczne, które będą finansowane ze środków Kasy (por. rys. 1).



Rys. 1 Relacje między Kasą Chorych – pacjentem i lekarzem

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w opiece zdrowotnej mamy obecnie do czynienia z dwiema grupami instytucji, które mogą być zaliczone do sektora *nonprofit*. Są to:

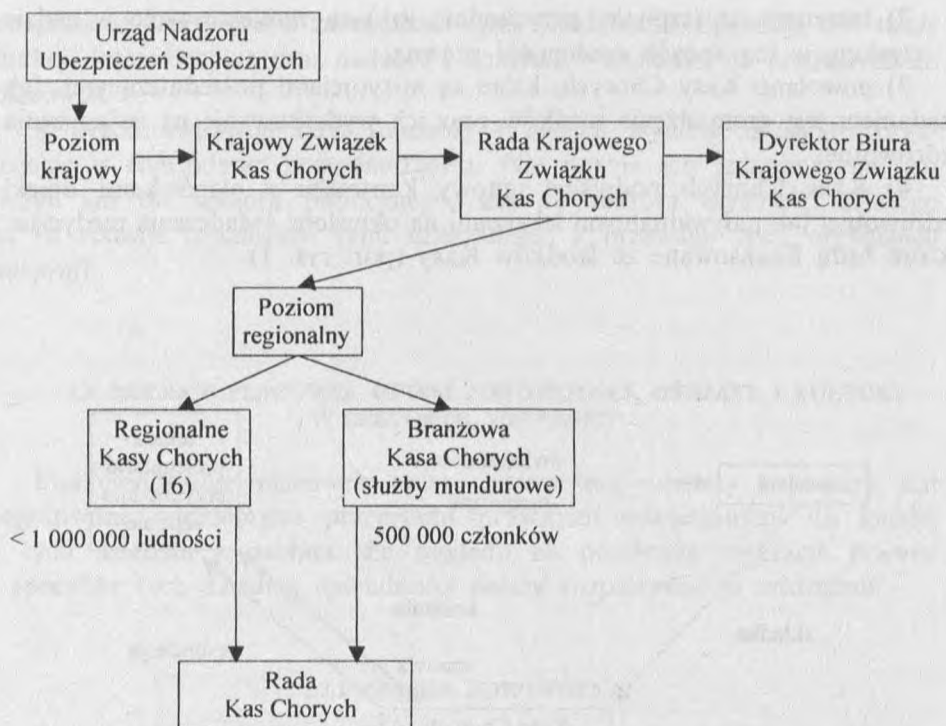
- zakłady opieki zdrowotnej;
- Kasy Chorych.

Zakłady opieki zdrowotnej są samodzielnymi, niezależnymi od administracji publicznej, placówkami. Mają one osobowość prawną. Realizują swoje zadania na podstawie umowy kontraktu podpisanej z Kasami Chorych. Celem ich działalności nie jest osiąganie zysku, lecz zaspokajanie potrzeb zdrowotnych ludności.

Spełniają one wszystkie warunki, aby zaliczyć je do sektora *nonprofit*.

Kasy Chorych należą do organizacji pośredniczących, gromadzących środki pochodzące ze składek ludności i przekazujących je według określonych kryteriów placówkom opieki zdrowotnej, z którymi podpisały umowę kontraktu.

Organizację Kas Chorych przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Struktura organizacyjna Kas Chorych

Źródło: Oprac. własne na podstawie *Ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, DzU, 1998, nr 28.

Można zatem powiedzieć, że od 1999 r. placówki opieki zdrowotnej funkcjonują na zasadach organizacji *nonprofit*. Nie są one jednak do tego sektora włączane ze względu na brak odpowiednich regulacji prawnych.

3.3.2. OŚWIATA

Odmienne wygląda sytuacja w oświacie. W okresie gospodarki centralnie planowanej istniały w naszym kraju głównie publiczne placówki oświatowe. Szkoły niepubliczne były nieliczne i ograniczały się do placówek prowadzonych przez organizacje wyznaniowe.

Idea niepublicznych szkół odżyła na początku lat osiemdziesiątych, jednak jej realizację rozpoczęto dopiero w końcu tych lat. Umożliwiła to *Ustawa o fundacjach*¹⁰ i *Prawo o stowarzyszeniach*¹¹ z jednej strony oraz

¹⁰ DzU, 1984, nr 25.

¹¹ DzU, 1989, nr 20.

*Ustawa o systemie oświaty*¹² z drugiej. Powołanie fundacji i stowarzyszeń dało możliwość tworzenia placówek *nonprofit* w oświacie, czyli instytucji pozarządowych, które mogły gromadzić środki od prywatnych ofiarodawców oraz pobierać opłaty za świadczone usługi. Natomiast ustawa o systemie szkolnym wprowadziła pojęcie szkoły publicznej i niepublicznej oraz określiła stosunek państwa do każdej z nich. Dzięki tym przepisom prawnym istnieją w naszym kraju dwa rodzaje szkół niepublicznych:

- funkcjonujące jako organizacje *nonprofit* w postaci fundacji, stowarzyszeń czy towarzystw;

- działające jako placówki prywatne zorganizowane w formie spółek.

Udział państwa w finansowaniu szkół niepublicznych został określony w ustawie¹³. Wynika z niej, że wszystkie szkoły niepubliczne zarówno społeczne, jak i prywatne mają prawo do dotacji budżetowej. Warunkiem jest realizowanie przez te szkoły, zatwierdzonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, minimum programowego. Wysokość dotacji dla szkół niepublicznych wynosi 50% kosztu utrzymania jednego ucznia w szkole publicznej, pomnożonego przez liczbę uczniów w danej szkole niepublicznej. Można zatem powiedzieć, że obok szkół publicznych funkcjonują w naszym kraju szkoły niepubliczne, zorganizowane w formie fundacji i stowarzyszeń. Jako klasyczne organizacje *nonprofit* spełniają one wszystkie warunki niezbędne do zaliczenia ich do sektora *nonprofit*.

Tak sformułowane przepisy prawne powodują, że liczba szkół niepublicznych wszystkich szczebli nauczania rośnie. Obecnie stanowią one ok. 10% ogółu szkół.

3.3.3. KULTURA

Zmiany dotyczące organizacji i finansowania kultury zostały zapoczątkowane, podobnie jak w oświacie, w połowie lat osiemdziesiątych wraz z pojawieniem się *Ustawy o fundacjach*¹⁴ oraz *Prawa o stowarzyszeniach*¹⁵. Odmienne jednak niż w oświacie przebiega proces reformowania placówek kulturalnych.

Pierwsze zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały na mocy ustawy z 1991 r. (*Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*)¹⁶. Przewidywała ona możliwość gromadzenia przez placówki kulturalne, niezależ-

¹² DzU, 1991, nr 95, poz. 425; 1995, nr 101, poz. 504.

¹³ Tamże.

¹⁴ DzU, 1984, nr 25; 1991, nr 19.

¹⁵ DzU, 1989, nr 20.

¹⁶ DzU, 1991, nr 114; ze zmianami – DzU, 1997, nr 141; 1998, nr 106.

nie od ich formy organizacyjnej, środków spoza budżetu. Składają się na nie zarówno wpływy z prowadzonej działalności, jak i środki uzyskane od indywidualnych osób lub instytucji.

Przedstawione uregulowania prawne nie dawały jednak placówkom publicznym niezależności organizacyjnej ani finansowej. Stwarzały jedynie możliwość uzupełnienia środków z dotacji budżetowej wpływami pozabudżetowymi. Dopiero nowelizacja ustawy z (1997 r.) wprowadziła zasadnicze zmiany. Na jej podstawie placówki kulturalne stały się samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi kultury, które powiązane są z administracją publiczną metodą kontraktu. Oznacza to, że instytucje kultury mają obecnie osobowość prawną, samodzielność w zakresie zarządzania i stawiają sobie za cel realizację zadań społecznych, a nie maksymalizację zysku.

Można więc powiedzieć, że spełniają one szereg warunków, aby zaliczyć je do sektora *nonprofit*, z jednym wszakże zastrzeżeniem. Organem założycielskim tych placówek jest administracja publiczna i ona w pewnym stopniu ogranicza ich finansową samodzielność.

Zatem w kulturze mamy do czynienia z dwiema grupami organizacji *nonprofit*:

- klasycznymi, zorganizowanymi w formie fundacji i stowarzyszeń;
- publicznymi, które mają szereg cech organizacji *nonprofit* i dlatego można je zaliczyć do organizacji o charakterze mieszanym o nieustalonym statusie.

PODSUMOWANIE

Zmiany systemowe, jakie dokonują się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., mają na celu racjonalizację procesów gospodarowania. Zamierzenia te realizowane są przez prywatyzację. O ile w sferze gospodarczej proces ten polega na przejściu od własności publicznej do własności prywatnej, to w sferze społecznej mamy do czynienia z przekształcaniem placówek publicznych w organizacje *nonprofit*.

Do niedawna mówiąc o sektorze *nonprofit* w Polsce wymieniano jedynie fundacje i stowarzyszenia. Kolejne reformy wprowadzane w sferze gospodarczej i społecznej spowodowały, że powstało szereg organizacji, które mogą, ze względu na spełniane przez nie warunki, być zaliczone do sektora *nonprofit*. W artykule starano się przedstawić te kontrowersyjne formy organizacji i określić ich status.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w Polsce funkcjonują różne rodzaje organizacji o cechach instytucji *nonprofit*. Poza klasycznymi placówkami, czyli fundacjami i stowarzyszeniami, wyróżnić można:

– organizacje pośredniczące, w postaci funduszy i agencji. Ich status nie jest jednoznacznie określony głównie dlatego, że są one powoływane przez organy administracji rządowej. Jednak stopień ich samodzielności oraz zadania, jakie spełniają, pozwalają na zaliczenie ich do organizacji *nonprofit* typu mieszanego;

– publiczne organizacje *nonprofit* w postaci samodzielnych placówek opieki zdrowotnej i kultury. Mają one samodzielność organizacyjną, a zadania, jakie realizują, mają społecznie użyteczny charakter. Ponadto z administracją publiczną powiązane są metodą kontraktu. Jedyną przeszkodą do zaliczenia ich do sektora *nonprofit* jest fakt, iż ich organem założycielskim jest administracja rządowa lub lokalna. W takiej sytuacji, wymienione placówki nie mają żadnego statusu. Ani nie są publiczne, ani prywatne, ani *nonprofit*.

Wydaje się, że problem zakresu sektora *nonprofit* w Polsce polega m.in. na tym, że sektor ten rozumiany jest bardzo wąsko. Fundacje i stowarzyszenia to za mało, aby mówić o współczesnym sektorze *nonprofit*, a szerzej o ekonomii społecznej.

W roku 1996 podjęto w Polsce próbę rozszerzenia zakresu sektora *nonprofit* o tzw. działalność pożytku publicznego. Przygotowany został projekt ustawy, w której oparto się na doświadczeniach rozwiniętych krajów europejskich. Przez sferę pożytku publicznego rozumiano usługowe zadania publiczne (oświata, opieka zdrowotna, kultura, opieka społeczna, ochrona środowiska itp.), realizowane przez instytucje *nonprofit*, których celem działania nie byłby zysk, lecz zaspokojenie potrzeb społecznych. Projekt budził szereg kontrowersji, nie został jednak skorygowany, a po pewnym czasie wszelkie dyskusje nad nim zamarły. W roku 2001 przygotowano nowy projekt. Jego losy zależą od premiera T. Mazowieckiego, który zobowiązał się patronować temu przedsięwzięciu.

Krystyna Piotrowska-Marczak, Krystyna Kietlińska

INSTITUTIONAL FORMS OF EXECUTION OF THE NON-PROFIT SECTOR IN POLAND

The systematic changes that have been introduced in Poland since 1990s affect many areas of economic and social activities. In the social sphere it can be seen in abandoning the state monopoly through the implementation of a special privatization process. The core of the process is transformation of public institutions into autonomous units. This process contributes to the emergence of organizations with an ambiguous status. They are positioned in the mixed area, between the public and non-profit sectors.

This paper attempts to evaluate those institutional forms of organization that belong to or can be classified among the non-profit sector in Poland.

The subject is considered from three points of view:

- legal basis on which the organizations function,
- types of tasks they execute,
- source of their financing.

The aims to present some debatable problems connected with the expansion of the non-profit sector and to evaluate directions the changes are taking. In our discussion the emphasis will be put on those organizational and legal solutions that cannot be treated as classic non-profit organizations.