

Grażyna Piechota

**ALOKACJA JEDNOPROCENTOWA
W PERSPEKTYWIE REGIONALNEJ
– WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA
Z ORGANIZACJAMI POŻYTKU PUBLICZNEGO**

Wstęp

Niniejszy tekst poświęcony został alokacji jednoprocentowej w kontekście analizy procesów komunikowania się oraz współpracy dwóch podmiotów, które pełnią zasadnicze funkcje w procesie zabiegania organizacji o 1% podatku. Organizacje pożytku publicznego, będące beneficjentami środków, a jednocześnie i istotnym podmiotem realizującym zadania publiczne oraz samorząd województwa, którego zadaniem jest prowadzenie polityki oraz kształtowanie rozwoju województwa, to podmioty, których współpraca wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa. Ustawa o samorządzie województwa, w art. 12 ust. 1 pkt 4, formułuje ogólną zasadę współpracy samorządu województwa oraz organizacji pozarządowych i innych podmiotów, których dotyczy ustawa o pożytku publicznym (m.in. organizacji pożytku publicznego), jeżeli chodzi o formułowanie strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju¹. Ponadto przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 5 wskazują na wiele możliwych form współpracy pomiędzy organizacjami a administracją publiczną, a nawet finansowania przez administracje przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pożytku publicznego².

¹ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 576 z 1998 r. ze zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576> (6.12.2013).

² Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm., Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873> (5.12.2013).

W tym kontekście za interesujące uznano przeanalizowanie, jak procesy komunikowania się oraz współpracy przebiegają, jeżeli chodzi o wspieranie i koordynowanie działań organizacji w realizowanych przez nie kampaniach 1% podatku w poszczególnych województwach.

Alokacja jednoprocetowa – polskie doświadczenia

Analizując dziesięcioletnie doświadczenia z funkcjonowania w Polsce alokacji jednoprocetowej, można wyliczyć kilka prawidłowości, które stanowią o ukształtowanej przez lata praktyce korzystania z możliwości przekazywania 1% podatku. Tomasz Perkowski wskazuje na istnienie zjawiska tzw. „falszywej” filantropii oraz na coraz większe biurokratyzowanie mechanizmu alokacji i upaństwowienia działalności trzeciego sektora (Perkowski 2011). Ten ostatni element jest dostrzegalny głównie za sprawą faktycznych alokacji, które w znacznym stopniu są dokonywane na rzecz tych organizacji, które dostarczają usług, za których świadczenie odpowiedzialne jest państwo. Chodzi tutaj o opiekę zdrowotną, pomoc społeczną oraz działania pomocowe adresowane do osób niepełnosprawnych³. Z dokonanych ustaleń w zakresie podziału środków pochodzących z alokacji jednoprocetowej na organizacje, które w latach 2010–2012 uzyskały kwoty łącznie powyżej 1 mln zł, wynika, że w 2010 r. w grupie 47 organizacji 24 zajmowały się opieką zdrowotną adresowaną do osób chorych, w tym dla dzieci, 8 organizacji zajmowało się osobami niepełnosprawnymi, a 6 organizacji świadczeniem pomocy społecznej. W 2011 r., analogicznie w grupie 50 organizacji, 27 zajmowało się ochroną zdrowia, 5 organizacji osobami niepełnosprawnymi, a 6 świadczeniem pomocy społecznej. W 2012 r. na 64 organizacje, które zgromadziły z 1% łącznie co najmniej milion, 33 organizacje działały w obszarze opieki zdrowotnej, 5 – osób niepełnosprawnych, 9 zaś – opieki społecznej⁴.

W analizowanych trzech latach 2010–2012 stwierdzono także, że największa liczba organizacji otrzymywała kwoty pomiędzy 2 a 5 tys. zł,

³ Jak wynika z analiz dokonywanych na Słowacji czy na Węgrzech, najpopularniejsze cele, które są wspierane alokacją podatkową, są tożsame z tymi, które wspierane są w Polsce – opieka zdrowotna oraz pomoc społeczna.

⁴ Dane pochodzą z corocznie publikowanych zestawień 1% podatku przez Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/web/bip/wyniki-wyszukiwania/?q=statystyki20125%20podatku> (25.03.2013).

czyli sumy, które trudno uznać za mające istotne znaczenie dla wykonywania zadań statutowych organizacji⁵.

Niespotykane w innych krajach, w których funkcjonuje podobna do polskiej konstrukcja alokacji podatkowej, czyli na Węgrzech, na Litwie oraz na Słowacji, jest istnienie subkont, które wypaczają idee pożytku publicznego, mianowicie z kilku powodów. Po pierwsze, za działalność służącą pożytkowi publicznemu można uznać wyłącznie taką, dzięki której powstaje dobro wspólne. Po drugie, pożytek publiczny wyklucza indywidualizm, rozumiany nie tylko jako zabezpieczenie potrzeb konkretnych osób, ale także konkretnych, zamkniętych środowisk. Wreszcie, po trzecie, subkonta zwalniają organizacje z odpowiedzialności za podejmowanie decyzji o wydatkowaniu kwot, które podatnicy przekazują, w ramach alokacji jednoprocetowej, na konta organizacji. Rola organizacji w zasadzie ogranicza się wyłącznie do zarządzania systemem subkont, za co też organizacja czasami pobiera różne opłaty. Istnienie w polskim systemie prawnym możliwości tworzenia subkont zamienia pożytek publiczny w pożytek prywatny, istotna zaś część przekazywanych, w ramach alokacji jednoprocetowej, pieniędzy trafia właśnie na subkonta. To oznacza, że Polacy chętnie wspierają te organizacje, które deklarują zbiórki na konta, dla konkretnych osób, wspierając tym samym pożytek prywatny i traktując faktycznie 1% jako darowiznę.

Jednym z założeń wprowadzenia w Polsce przepisów o jednoprocetowej alokacji było wsparcie dla organizacji pozarządowych, promowanie postaw filantropii (rozumianej jako dzielenie się prywatnymi pieniędzmi – 1% to tylko prawo podatnika do dysponowania pieniędzmi należącymi do państwa), systemowy udział obywateli w podejmowaniu decyzji i zarazem wzięcie odpowiedzialności za dystrybucję deklarowanych kwot. Także w tym kontekście można ocenić dziesięcioletnią praktykę jednoprocetowych alokacji w Polsce. To podsumowanie nie wypada pozytywne, jeśli chodzi o postawy Polaków wobec stosowania mechanizmu alokacji jednoprocetowej w świetle przyjętych założeń ustawy o pożytku publicznym. Następuje masowe przekazywanie 1% kilkunastu organizacjom, które najsprawniej zabiegają o pieniądze. Często, co wskazały badania⁶, Polacy nie dokładają należy-

⁵ Badania prowadzone wśród organizacji, które uzyskują kwoty mieszczące się w tym progu wskazały, iż udział 1% podatku w budżecie wynosi średnio nie więcej niż 10%.

⁶ Badania przeprowadzone przez autorkę w 2010 r., których wyniki opublikowano w artykule *Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego (której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej*, w czasopiśmie „Zarządzanie Publiczne” 3(13)/2010. Podobne wyniki osiągnięto

tej staranności ani w wyborze organizacji, ani przy analizowaniu, na co organizacja wydaje pieniądze z 1% i czy rozlicza się z uzyskiwanych kwot. Nie notuje się zwiększonego udziału Polaków w organizacjach pozarządowych czy realizowaniu wolontariatu na ich rzecz, wreszcie wspierania działalności organizacji darowiznami – w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie wzrosła suma przekazywanych kwot na prywatną filantropię. Same organizacje podkreślają raczej malejące wydatki na darowizny, tę instytucję bowiem skutecznie, w mentalności Polaków, zastąpił 1%, którego deklaracja traktowana jest jako darowizna⁷. Zatem w kontekście zakładanych celów do osiągnięcia, dzięki wprowadzeniu ustawy o pożytku publicznym⁸, także nie zanotowano pozytywnych skutków.

Zastanawiając się nad powodami, które doprowadziły do takiego praktycznego stosowania przepisów o jednoprocetowej alokacji, które obserwujemy od dziesięciu lat, można podkreślić, po pierwsze, brak edukacji w postaci chociażby kampanii informacyjnych, czym jest 1%, czemu służy i na jakie cele powinien być przekazywany. Miejsce kampanii edukacyjnych czy informacyjnych zastąpiły kampanie reklamowe samych organizacji, w których hasła przekonywały, aby przekazać 1%, bo „nic nas to nie kosztuje”, albo „1% ma znaczenie”. Takie przekazy, często emocjonalne, z wykorzystaniem środków masowego przekazu i udziałem osób znanych i rozpoznawalnych, w połączeniu z konkurencyjnym zabieganiem organizacji o kwoty z alokacji jednoprocetowych, skutecznie zbudowały świadomość społeczną, w której 1% stał się de facto darowizną. Kolejnym elementem, który wpłynął na wypaczenie idei pożytku publicznego w praktyce, było prawne dopuszczenie tworzenia subkont i wspierania organizacji, które nie dysponują 1%, a jedynie zarządzają systemem kont swoich podopiecznych, czyli w istocie wspierają użytek prywatny. W tym miejscu podkreślić nale-

w badaniach przeprowadzonych przez firmę Millward Brown SMG/KRC na losowej, reprezentatywnej próbie 1001 Polaków w wieku 15 i więcej lat (w 2012 r.) na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/857171.html> (28.03.2013).

⁷ Teza o tym, że 1% podatku zastąpił darowizny jest tezą podnoszoną przez część organizacji. Wskazać należy jednak, iż zmiana sposobu przekazywania 1% podatku, która umasowiła deklarowanie 1% podatku, zbiegła się w czasie z kilkuletnim kryzysem ekonomicznym, który wpłynął na dochody zarówno podatników, jak i firm.

⁸ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm., Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873> (5.12.2013).

zy, że w 2010 r., w którym ok. 25% organizacji straciło prawo do ubiegania się o 1% (powodem było niezłożenie w terminie sprawozdań finansowych ze swojej działalności), grupa organizacji umożliwiła otwarcie subkont dla pozbawionych prawa do gromadzenia 1% organizacji. Wypaczeniem idei pożytku publicznego jest także możliwość przekazywania 1% podatku na rzecz organizacji tworzonych w ramach działań CSR (*Corporate Social Responsibility* – Społeczna Odpowiedzialność Biznesu) przez firmy lub korporacje⁹. Działalność CSR, która wykorzystywana jest dla budowania wizerunku firmy czy korporacji oraz jej reputacji, powinna być finansowana ze środków własnych, z zysku firmy, a nie z pieniędzy publicznych – alokacji jednoprocentowych. Wśród takich organizacji są także te tworzone przez korporacje medialne, które promują utworzone organizacje, wykorzystując do tego własne kanały telewizyjne czy radiowe. Dla przykładu, wśród organizacji pożytku publicznego, które w poszczególnych latach 2010–2012 otrzymały co najmniej jeden milion złotych, są 3 organizacje związane z mediami – telewizja TVN, telewizja POLSAT oraz radio ZET. Także inne podmioty medialne mają własne organizacje pożytku publicznego, np. Agora (w 2011 r. fundacja otrzymała nieco ponad 900 tys. zł, w 2012 r. prawie 700 tys. zł)¹⁰.

Alokacja jednoprocentowa w ujęciu terytorialnym

Powyższe rozważania, wskazujące funkcjonowanie alokacji jednoprocentowych w ostatnich latach, skłaniają do chęci poznania, w jaki sposób współpracują podmioty, które mogłyby mieć wpływ na zmiany systemowe w stosowaniu przepisów o 1% podatku. Jak bowiem wynika z powyżej zaprezentowanej analizy, problemem są nie tyle obowiązujące przepisy, co praktyka ich stosowania. Biorąc pod uwagę, że 1% podatku dotychczas jest w istocie narzędziem finansowania kilkunastu

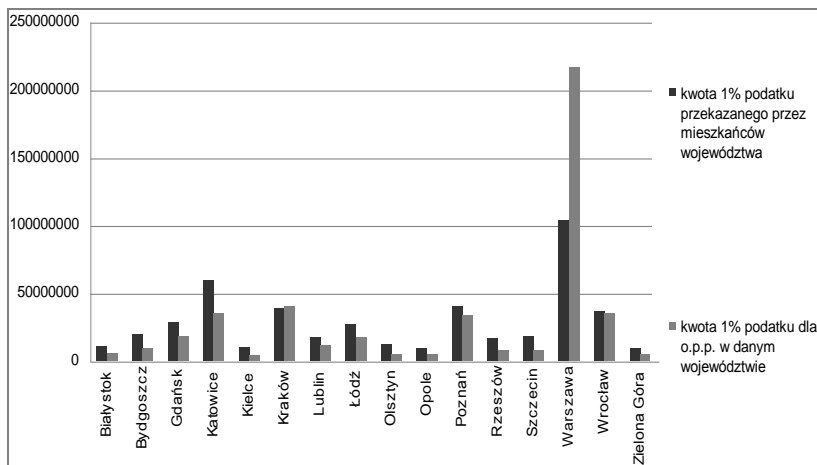
⁹ Firmy czy korporacje tworzą własne np. fundacje, które uzyskują status pożytku publicznego i mają prawo do zabiegania o 1% podatku. W konsekwencji fundacja, np. związana z mediami, przykłady podane w tekście, uzyskuje wsparcie swojego organu założycielskiego w prowadzeniu kampanii mającej na celu pozyskanie 1% podatku, natomiast realizując zadania z 1% podatku kreuje wizerunek swojego fundatora.

¹⁰ Dane pochodzą z zestawień wysokości 1% podatku przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów po zakończeniu każdego roku podatkowego i rozliczeniu kwot z 1% podatku.

organizacji, warto zastanowić się, w jaki sposób, w układzie terytorialnym, są dystrybuowane środki z jednoprocetowej alokacji. Jak wskazuje Grzegorz Makowski: „Z danych serwisu mojanapolis.pl wynika, że w 2008 r. w ponad 20% gmin żadna organizacja pożytku publicznego nie otrzymała ani złotówki z alokacji jednoprocetowej. Dla porównania w Warszawie z mechanizmu 1% skorzystało 758 organizacji, we Wrocławiu – 267, a w Krakowie – 196” (Makowski 2011) Analizując udział poszczególnych województw w strukturze procentowego udziału w całości kwot przekazanych w ramach alokacji jednoprocetowych, w 2011 r. na pierwszym miejscu było woj. mazowieckie, na kolejnym woj. śląskie (w poprzednich latach i w 2012 r. kolejność była taka sama). Tymczasem w 2011 r. wśród organizacji, które pozyskały kwoty powyżej 1 mln zł, było 19 organizacji mających siedzibę w Warszawie oraz 2 z siedzibą w woj. mazowieckim i tylko 4 organizacje z siedzibą w woj. śląskim, w tym jedna w Katowicach¹¹.

Poniższy wykres, prezentujący łączne kwoty z 1% podatku przekazane w 2012 r., wskazuje na nierówną alokację kwot, które przekazują podatnicy w konkretnych województwach w stosunku do kwot, które otrzymują organizacje pożytku publicznego mające siedzibę w tych województwach. We wszystkich województwach, poza mazowieckim (gdzie wysokość środków pozyskanych przez organizacje mające siedzibę na terenie tego województwa jest ponad dwukrotnie wyższa niż kwota przekazana przez mieszkańców), kwoty, które przekazują mieszkańcy, są wyższe aniżeli kwoty, które trafiają do organizacji mających siedzibę na terenie danego województwa. W województwach: małopolskim i dolnośląskim jest praktycznie zachowana równowaga pomiędzy środkami przekazanymi a tymi, które trafiły do organizacji mających siedzibę na terenie województwa. Te dane wskazują przede wszystkim na różną zdolność organizacji do skutecznego zabiegania o 1% podatku oraz potwierdzają już wcześniejsze badania, z których wynikało, że Polacy nie widzą związku pomiędzy kwotami z 1% podatku, które pozyskują lokalnie działające organizacje, a rozwojem lokalnym (Piechota 2010).

¹¹ Pozostałe organizacje, które uzyskały w 2011 r. kwoty pow. 1 mln zł, są ulokowane: w Krakowie i woj. małopolskim – 6, we Wrocławiu – 4, w Łodzi – 3, w Gdańsku i woj. pomorskim – 4, w Lublinie i woj. lubelskim – 3, w Rzeszowie i Białymstoku – po 1 w każdym mieście, ponadto 2 organizacje mają siedzibę w woj. wielkopolskim i 1 w zachodniopomorskim.



Rys. 1. Alokacja 1% podatku wg województw w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia 1% podatku za 2012 r. przygotowanego przez Ministerstwo Finansów.

Zaprezentowane dane nie przesądzają o tym, że beneficjentami pieniędzy gromadzonych przez organizacje mające siedzibę w danym mieście czy województwie stają się tylko mieszkańcy tychże miast czy województw, część organizacji działa na obszarze ogólnopolskim. Alokacja jednoprocetowa prezentuje jednak zdolność samych organizacji do pozyskiwania pieniędzy.

Uznano zatem za zasadne przeanalizowanie, w jaki sposób samorząd województwa współpracuje z organizacjami pożytku publicznego, czy istnieją struktury w administracji samorządu związane z procesami komunikowania się i współpracy na poziomie województw oraz czy władze samorządowe w ogóle dostrzegają w 1% podatku narzędzie finansowania organizacji działających w regionie, które pozwalają na realizację ważnych społecznych celów.

Metodologia badań

Badania zrealizowano w pierwszej połowie 2012 r. metodą analizy zarówno ilościowej, jak i jakościowej, z wykorzystaniem dwóch kwestionariuszy ankietowych, z których jeden wysłano do wszystkich 16 urzędów marszałkowskich, drugi do 16 izb skarbowych. Ankiety zostały wysłane pocztą elektroniczną i w ten sam sposób uzyskano

wszystkie ankiety wypełnione przez pracowników urzędów marszałkowskich oraz izb skarbowych. Ankiety skierowane do urzędów marszałkowskich zawierały pytania zamknięte i otwarte, które dotyczyły zagadnień związanych ze wsparciem organizacji w prowadzonych kampaniach dotyczących 1% podatku przez podmioty odpowiedzialne w urzędach marszałkowskich za współpracę z organizacjami pozarządowymi, w tym pożytku publicznego. Pytano o udział samorządu w kampaniach związanych z pozyskiwaniem 1% podatku przez lokalne organizacje działające w danym województwie. Przedmiotem zainteresowania było w szczególności, jakie działania wspiera lub realizuje samorząd i czy na poziomie samorządu są prowadzone kampanie edukacyjne dla mieszkańców poszczególnych województw. Z kolei w kwestionariuszach wysłanych do izb skarbowych, które gromadzą informacje na poziomie województw o kwotach, które są przekazywane organizacjom pożytku publicznego, pytano o dane liczbowe – wysokość przekazanego w poszczególnych województwach 1% podatku, z uwzględnieniem tego, jaka część pozostała u organizacji działających w poszczególnych województwach. Otrzymano informacje ze wszystkich urzędów marszałkowskich oraz ze wszystkich izb skarbowych.

Wsparcie lokalnych organizacji przez samorząd województwa

Zrealizowane badania wskazały, iż w 13 województwach powołano Wojewódzkie Rady Pożytku Publicznego¹² (w województwie pomorskim i małopolskim w 2005 r., w pozostałych województwach w latach 2010–2012). W 3 województwach nie powołano WRPP (dolnośląskie, lubelskie oraz śląskie). Jako powody niepowołania rad wskazano: w woj. dolnośląskim – brak wniosku do marszałka województwa o powołanie takiej rady, w woj. lubelskim – w trakcie była procedura powołania rady, w woj. śląskim zaś powołanie pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych i równych szans w 2011 r. Składy WRPP zwykle podzielone są po połowie; na przedstawicieli reprezentujących władze samorządu oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, wyjątkiem są: woj. łódzkie, podlaskie i mazowieckie, gdzie większość w radzie stanowią przedstawiciele organizacji. Udział WRPP we wspie-

¹² Dalej używany jest skrót: WRPP.

ranii kampanii organizowanych na szczeblu wojewódzkim jest zróżnicowany. Większość WRPP zupełnie nie angażuje się we wspieranie kampanii realizowanych na szczeblu wojewódzkim w zakresie 1% podatku – woj. opolskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie, mazowieckie oraz lubuskie. Najczęstszą odpowiedzią uzasadniającą brak wsparcia jest wskazywanie innego podmiotu, który jest odpowiedzialny za prowadzenie kampanii. Jednak w tych województwach, gdzie WRPP wsparły prowadzone kampanie, wskazano ich rolę doradczą w organizacji kampanii (w składzie WRPP zasiadają przedstawiciele organizacji, można więc zakładać, że także osoby znające lokalne uwarunkowania współpracy i komunikowania się organizacji z otoczeniem). Taką rolę zaznaczyły dla siebie np. WRPP w woj. małopolskim czy w woj. łódzkim, gdzie aktywnie wsparły realizację kampanii dotyczącej 1% podatku.

Kolejna część pytań w kwestionariuszu ankiety dotyczyła analizy, czy i w jaki sposób urzędy marszałkowskie wsparły kampanie w zakresie 1% podatku prowadzone na szczeblu regionalnym i czy działania różnych organizacji w ramach kampanii były koordynowane. Z wyjątkiem woj. opolskiego, gdzie wskazano, że to marszałek osobiście, np. podczas spotkań z mieszkańcami czy w wystąpieniach medialnych, wspierał lokalne organizacje, zachęcając mieszkańców do przekazywania na ich rzecz 1% podatku, we wszystkich pozostałych województwach urzędy marszałkowskie zadeklarowały różne formy wsparcia dla lokalnych organizacji, aby zachęcać mieszkańców do pozostawiania 1% na terenie danego województwa. Najczęstsze działania, które podejmowano, to: umieszczanie na stronach urzędów marszałkowskich bannerów zachęcających do przekazywania 1% podatku na rzecz lokalnych organizacji, drukowanie ulotek i plakatów zachęcających podobnie jak bannery do wspierania lokalnych organizacji i ich dystrybuowanie w urzędach gmin lub jednostkach podległych samorządowi województwa.

Celem podejmowanych działań, jak deklarowały urzędy marszałkowskie, było: zachęcanie mieszkańców do wspierania lokalnie działających organizacji, aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych organizacji, promowanie dobrych praktyk aktywizacja obywateli, upowszechnianie samego przekazywania 1% podatku i zwiększanie liczby przekazujących 1%, a tym samym także wpływów do organizacji. Tylko w dwóch ankietach, pochodzących z woj. łódzkiego oraz

z woj. małopolskiego¹³, wskazano potrzebę edukacji o samym mechanizmie 1%, zwiększanie rozpoznawalności lokalnie działających organizacji i kształtowanie ich wizerunku w kontekście budowania dobra wspólnego na poziomie lokalnym. Tym samym tylko w tych dwóch województwach zwrócono uwagę na samą potrzebę edukacji obywateli o idei 1%, wiążąc podejmowane przez organizacje działania z wymiernymi efektami dla lokalnych społeczności – wskazując na możliwe korzyści dla mieszkańców, wzmacniając ich poczucie odpowiedzialności za miejsce, w którym żyją¹⁴.

W realizację kampanii związanej z promowaniem 1% podatku w 2012 r. włączały się także inne podmioty, jak jednostki samorządu terytorialnego (pomimo deklarowania, przez część urzędów marszałkowskich, wsparcia kampanii przez urzędy gminy, jednocześnie nie monitorowano ani tego, ile gmin i w jaki sposób zaangażowało się w realizowaną kampanię, ani na czym polegały działania i jakie były ich efekty), lokalne media, osoby znane i rozpoznawalne (kampania w woj. łódzkim, do której organizatorzy świadomie zapraszają osoby znane i popularne, związane z tym województwem, aby zachęcały do wsparcia lokalnych organizacji), jednostki kultury podległe urzędowi marszałkowskim czy lokalni przewoźnicy (wykorzystanie przewoźników w kampanii wskazano w woj. mazowieckim, pomorskim oraz małopolskim), urzędy skarbowe. Rozszerzając liczbę podmiotów biorących udział w kampaniach, zwiększono przede wszystkim zakres oddziaływania przekazywanych informacji – dodatkowe miejsca udostępniania ulotek, rozwieszania plakatów, pisanie o działaniach organizacji w mediach lokalnych.

Tylko 5 z 16 urzędów marszałkowskich w 2012 r. finansowało realizowane lub wspierane kampanie poświęcone 1% podatku (woj. łódzkie – nie podano kwoty, woj. małopolskie – 6 tys. zł, woj. zachodniopomorskie – 1 tys. zł, woj. warmińsko-mazurskie – 40 tys. zł, woj. pomorskie – 18 tys. zł). Urzędy, które nie finansowały kampanii, wska-

¹³ W 2011 r. w wykazie organizacji, które pozyskały co najmniej 1 mln zł, znalazły się 3 organizacje z woj. łódzkiego oraz 6 organizacji z woj. małopolskiego. Jednocześnie udział w 100% kwoty zadeklarowanej przez podatników na rzecz organizacji w woj. łódzkim wynosił: 5,92%, w woj. małopolskim zaś 8,6%.

¹⁴ Analiza faktycznych działań wskazała jednak, że podejmowanie prób kampanii mających na celu edukowanie i przekonywanie mieszkańców do wspierania lokalnych organizacji podjęto tylko w woj. łódzkim, realizując kampanie „1% dla łódzkiego”.

zywały jako przyczyny brak kosztów realizowanych kampanii albo brak środków na ich realizację. Brak finansowania kampanii ograniczał działania do takich, które nie generują kosztów.

Koordinowanie działań organizacji pożytku publicznego, w ramach realizacji kampanii informacyjnych o akcji 1% podatku, było podjęte przez 2 urzędy marszałkowskie. W urzędzie marszałkowskim woj. świętokrzyskiego (koordynacja polegała na przekazywaniu pism pomiędzy podmiotami) i woj. pomorskiego urząd umożliwiał współpracę organizacji pomiędzy sobą i finansował wspólne działania organizacji. Pozostałe urzędy marszałkowskie nie koordynowały działań, a jako powody braku koordynacji wskazano przede wszystkim: brak propozycji ze strony organizacji (woj. warmińsko-mazurskie, woj. wielkopolskie, woj. mazowieckie, woj. podkarpackie, woj. zachodniopomorskie, woj. dolnośląskie, woj. opolskie, woj. kujawsko-pomorskie). W pozostałych urzędach, jak wskazano w ankietach, albo obawiano się, że podjęcie działań koordynujących spowoduje koszty dla urzędu, więc działań nie podjęto, albo organizacje nie były tym zainteresowane, jak wskazano w Lublinie, gdzie wystosowano taką propozycję do organizacji, albo też zupełnie nie rozważano takich działań – woj. śląskie. Natomiast samorząd województwa łódzkiego od 2012 r. podjął decyzję o realizacji wspólnej kampanii promującej lokalne organizacje. W działaniach skoncentrowano się na kilku obszarach: utworzenie strony internetowej zawierającej materiały dla organizacji oraz dla mieszkańców¹⁵, koordynowanie kampanii lokalnych organizacji, stworzenie wspólnych kanałów komunikowania w mediach społecznościowych¹⁶, za pomocą których promowano lokalne organizacje, edukowanie organizacji, w jaki sposób budować przekazy, aby efektywnie komunikować się z lokalną społecznością (np. poprzez informowanie o celach, na które są wydawane pieniądze z 1% – w kontekście prezentacji realizacji zadań ważnych dla lokalnej społeczności, prezentowania efektów działalności organizacji), zaangażowanie mediów lokalnych do informowania o lokalnych organizacjach, zaproszenia do wsparcia kampanii przez osoby znane, przede wszystkim związane z woj. łódzkim, które zaangażowały się we wspieranie kampanii – filmy zachęcające do wsparcia kampanii opublikowano na stronie internetowej oraz w mediach społecznościowych. Wyniki kam-

¹⁵ Adres strony: <http://1procent.lodzkie.pl/>

¹⁶ Kanał na YouTube – <http://www.youtube.com/user/1procentdlaLodzkiego> oraz fan page na Facebooku – <https://www.facebook.com/1procent.dla.Lodzkiego>

panii prowadzonej w 2012 r., opublikowane na stronie internetowej utworzonej dla celów prowadzonej kampanii, wskazały przyrost zarówno kwot deklarowanych w ramach 1% w województwie łódzkim, jak i kwot, które zadeklarowano lokalnie działającym organizacjom. Co również istotne, jak wskazały dane z woj. łódzkiego, wśród 30 organizacji, które uzyskały najwyższe kwoty łącznie w województwie, znalazła się połowa organizacji mających siedzibę na terenie woj. łódzkiego. Odnotowano także wzrost przekazanych kwot we wszystkich urzędach skarbowych w województwie, od 6,3% (US Pabianice) do 24% (US Zgierz)¹⁷.

Zestawiając dane wynikające z ankiet, które wypełniły administracje samorządu wojewódzkiego, z danymi pozyskanymi z izb skarbowych, jeżeli chodzi o deklarowanie 1% podatku w latach 2011 i 2012, w kontekście wspierania lokalnych organizacji, ujawnił się brak komunikacji i współpracy pomiędzy obiema administracjami. Tylko jedna izba skarbowa (w Łodzi) wskazała konkretne dane dotyczące udziału lokalnych organizacji w deklarowanym w woj. łódzkim 1% podatku. Miało to zapewne związek z udziałem administracji podatkowej woj. łódzkiego w kampanii, która miała miejsce w 2012 r., a była prowadzona przez administrację samorządu województwa. Realizacja kampanii w oczywisty sposób wywołała zainteresowanie uzyskanymi efektami, informacji źródłowych zaś o nich należało szukać właśnie w administracji podatkowej. Oznacza to jednak, że tylko jeden samorząd województwa współpracuje w tym zakresie z administracją podatkową. Izba Skarbowa w Gdańsku przekazała informacje, jednak te dane, jak poinformowano w ankiecie, pochodziły od samych organizacji pożytku publicznego z terenu woj. pomorskiego, Izba Skarbowa w Krakowie podała dane szacunkowe – nie zdołano ustalić, jak obliczono dane szacunkowe¹⁸.

¹⁷ <http://1procent.lodzkie.pl/index.php/do-pobrania> (25.03.2013).

¹⁸ Same organizacje pożytku publicznego, które brały udział w innych badaniach, w ramach rozszerzenia tego projektu badawczego, w wywiadach standaryzowanych z liderami organizacji pytano o współpracę z administracją samorządową (na poziomie gmin, nie województwa). Liderzy wskazywali najczęściej, iż współpraca ogranicza się do realizowania przez gminy ustawowych wymogów wynikających z Ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Nieliczne zdania liderów wskazywały zarówno na zupełny brak komunikowania się z samorządem, jak i współpracy oraz na współpracę wykraczającą poza ustawowe obowiązki, które wynikają z obowiązujących przepisów prawa. Zbiórce wyniki badań zostaną opublikowane w monografii poświęconej 1% podatku.

Podsumowanie

Każdy z urzędów marszałkowskich posiada wyodrębnione struktury odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Są to albo struktury kolegialne, albo osoby powołane na stanowiska związane ze współpracą z organizacjami, jak w Katowicach – pełnomocnik marszałka województwa ds. organizacji pozarządowych i równych szans. Zakres zadań podmiotów odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi jest szerszy, obejmuje bowiem inne działania związane z funkcjonowaniem trzeciego sektora, nie tylko te związane z 1% podatku. Powyższa analiza nie wskazuje jednak, żeby pozyskiwanie 1% stanowiło istotny element aktywności struktur administracji samorządu województw w kontekście wspierania lokalnie działających organizacji zabiegających o 1% podatku. Nie są też podejmowane działania edukacyjne, rozumiane jako realizacja kampanii informacyjnych adresowanych do lokalnych społeczności, których celem byłoby przybliżenie Polakom samej idei 1% podatku, z korzyścią dla poszczególnych województw. Alokacje jednoprocetowe w poszczególnych województwach są uzależnione od liczby podatników oraz ich dochodów, które deklarują i od których obliczany jest jednoprocetowy odpis. Jak można zauważyć w przedstawionych powyżej analizach, woj. mazowieckie nie podejmuje istotnych działań skierowanych do organizacji czy do lokalnej społeczności, które miałyby na celu prowadzenie kampanii edukacyjnej albo wspierającej lokalne organizacje, a pomimo to właśnie organizacje mieszczące się w stolicy uzyskują najwyższe kwoty z alokacji jednoprocetowej. Przypomnieć jednak należy, że organizacje, które mają swoje siedziby w Warszawie i uzyskują najwyższe kwoty, to organizacje, których obszar działania obejmuje całą Polskę. W pozostałych województwach wsparcie samorządu województwa może mieć znaczenie, zarówno dla wysokości odpisów, jak i tej ich części, która pozostaje na terenie danego województwa – przykład: woj. łódzkie. Wsparcie dla organizacji, polegające na realizowaniu kampanii edukacyjnych w lokalnych społecznościach w taki sposób, aby mieszkańcy widzieli związek pomiędzy działalnością organizacji a ich poziomem życia, a także podejmowanie działań bezpośrednio wspierających lokalne organizacje polegających na realizowaniu wspólnych kampanii, może zwiększać zarówno zdolność organizacji do konkurowania o pieniądze z jednoprocetowej alokacji, jak

i zwiększać wysokość kwot, które pozostają do dyspozycji lokalnie działających organizacji¹⁹.

Analiza udziału samorządów województw w kampaniach związanych z 1% podatku, a także udział w tych kampaniach Wojewódzkich Rad Pożytku Publicznego wskazuje, że działania te często mają charakter symboliczny, a sam mechanizm 1% podatku nie jest traktowany jako ten, dzięki któremu można pozyskiwać pieniądze dla rozwoju regionu – na realizację dobra wspólnego przez lokalnie działające organizacje. W 2011 r. na organizacje Polacy przekazali łącznie nieco ponad 400 mln zł, w 2012 r. było to już blisko 460 mln zł. Działania, które podejmowały administracje zdecydowanie największej liczby województw, miały charakter raczej formalny i ograniczały się do standardowych działań informacyjnych – publikacja bannerów na stronach urzędów marszałkowskich, dystrybucja ulotek w jednostkach podległych czy eksponowanie plakatów. Nie były to jednak działania skierowane na osiąganie długofalowych celów, wsparcie organizacji w realizowanych kampaniach czy edukowanie lokalnych społeczności organizowanymi kampaniami społecznymi, w których tłumaczona byłaby idea 1% podatku. Wsparcie organizacji w kampaniach, promowanie dobrych praktyk w zakresie organizacji procesów komunikowania się z lokalną społecznością czy z mediami stanowi istotny element wynikający z faktu, iż małe, lokalnie działające organizacje, ważne dla rozwoju lokalnej społeczności, często nie radzą sobie w organizacji profesjonalnej kampanii i przegrywają z organizacjami dużymi. Inną kwestią jest i ta, że małe, działające lokalnie organizacje są za słabe na przyjmowanie strategii konkurencji w zabieganiu o 1% podatku. Takie organizacje powinny nie konkurować, a współpracować na poziomie lokalnym, tym samym zwiększając swoją siłę docierania z przekazem do lokalnej społeczności (Piechota 2012).

Jak pokazuje przykład woj. łódzkiego, w którym od 2012 r. jest prowadzona kampania przez urząd marszałkowski wspierająca lokalnie działające organizacje, kampania w największym stopniu dotyczyła usprawnienia i zorganizowania procesów komunikowania się organizacji pomiędzy sobą, z lokalną społecznością oraz z mediami. Takie działania wpły-

¹⁹ Wywiady zrealizowane z udziałem liderów organizacji pożytku publicznego (w grupie tych, które uzyskują kwoty 2–5 tys. zł oraz 5–10 tys. zł) o lokalnym i regionalnym zasięgu działania wskazały, że w niemal 100% badanych organizacji działania są realizowane wyłącznie przez członków organizacji i wolontariuszy. Zatrudnianie pracowników w badanych organizacjach praktycznie nie miało miejsca.

wają na zwiększenie alokacji jednoprocentowych, które dokonywane są przez mieszkańców na rzecz lokalnie działających organizacji, ale także na bardziej świadome wybory. Innym efektem realizowanych kampanii jest także edukowanie liderów organizacji w zakresie komunikowania się z lokalną społecznością – nie tylko podczas zabiegania o 1% (styczeń–kwiecień każdego roku), ale także rozliczając się z uzyskanymi środkami, prezentując efekty swojej działalności i ich wpływ na lokalną społeczność. Jest to możliwe także dzięki powstaniu wspólnych kanałów komunikowania w mediach społecznościowych²⁰.

Reasumując powyższe rozważania, wyniki badań wskazały na brak efektywnej komunikacji oraz współpracy pomiędzy organizacjami pożytku publicznego, działającymi na terenie poszczególnych województw, a administracjami samorządów większości województw, jeśli chodzi o 1% podatku. Biorąc pod uwagę, że 1% podatku może stanowić istotny element finansowania działalności organizacji, pod warunkiem że działania administracji samorządu polegające na wsparciu, koordynowaniu, a nawet wzorem woj. łódzkiego organizowaniu wspólnej wojewódzkiej kampanii są niezbędne. O konieczności współpracy pomiędzy podmiotami, w szczególności pomiędzy organizacjami pozarządowymi (do tej grupy należą także organizacje pożytku publicznego uprawnione do alokacji jednoprocentowej) a samorządem na poziomie lokalnym wspomina także Jerzy Regulski, wskazując jednocześnie na błędne postrzeganie postaw i zachowań obywatelskich wyłącznie w kontekście działań podejmowanych przez organizacje „trzeciego sektora” (Regulski 2013). Inne podmioty, w tym administracja samorządu także takimi postawami powinny się cechować. Komunikowanie się podmiotów zmierzające do współpracy jest niezbędne, aby efektywnie wspierać procesy budowania społeczeństwa obywatelskiego, stanowiące istotę samorządności.

Bibliografia

- Makowski G., 2011, *Czy mechanizm jednego procentu jest publicznie pożyteczny?*, „Trzeci Sektor”, nr 24.
- Piechota G., 2012, *Konkurencja czy współpraca – strategie wybierane przez organizacje pożytku publicznego i ich wpływ na skuteczność pozyskania 1% podatku*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.

²⁰ Przykłady przekazów pochodzących od łódzkich organizacji można znaleźć na fan page kampanii na Facebooku: <https://www.facebook.com/home.php#!/1procent.dla.Lodzkiego?fref=ts>

- Piechota G., 2010, *Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego (której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3.
- Perkowski T., 2011, *Mechanizm jednego procentu jako „falszywa” filantropia*, „Trzeci Sektor”, nr 24.
- Regulski J., 2013, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. DzU 2003, nr 96, poz. 873 ze zm., Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873> (5.12.2013).
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 576 z 1998 r. ze zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576> (6.12.2013).

ONE PERCENT ALLOCATION IN REGIONAL PERSPECTIVE – COOPERATION OF REGIONAL GOVERNMENT WITH PUBLIC BENEFIT ORGANISATIONS

Abstract

The article is devoted to an analysis of the allocation of 1 percent of income tax from the perspective of local cooperation between voivodship authorities and public benefit organisations. Research carried out in 2012–2013 confirmed the uneven allocation of 1 per cent between voivodships (amounts that are allocated by residents vs. amounts that voivodship-based organisations have at their disposal) and within voivodships. Research revealed that voivodship authorities do not cooperate with organisations seated there as regards campaigns aimed at obtaining 1 percent of tax. The activities of voivodship authorities' are rather symbolic and 1 percent of tax is still not treated as a financing instrument to obtain money for the region's development understood as the realisation of common good by locally active organisations.

Key words: 1 percent of tax, common good, allocation of one percent, public benefit organisations.