

Krzysztof Księżki, Prawno-finansowe przeszkody w rozwoju polskich organizacji pozarządowych – zarys problematyki, „Rocznik Samorządowy” 2013, tom 2, ISSN: 2300-2662, ss. 116-136.

Krzysztof Księżki, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

Prawno-finansowe przeszkody w rozwoju polskich organizacji pozarządowych – zarys problematyki

Legal-financial obstacles in the development of Polish NGOs – an outline of issues

tekst przysłany do redakcji 26 listopada 2013 roku, zrecenzowany 24 lutego 2014 roku, zaakceptowany do druku 29 marca 2014 roku

Streszczenie: Organizacje pozarządowe w Polsce są liczne i przybywa ich coraz więcej. Nie przekłada się to jednak na ich pozycję. Poza nielicznymi wyjątkami gros organizacji pozarządowych nie rozwija się i funkcjonuje głównie dzięki poświęceniu liderów, a nie rozwiązaniom systemowym. Artykuł sygnalizuje najważniejsze problemy, jakie powodują słabość polskich organizacji pozarządowych i uniemożliwiają ich rozwój. W tekście zawarte są także propozycje rozwiązań mające na celu poprawę sytuacji i wzmocnienie trzeciego sektora.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, trzeci sektor, współpraca JST z NGOs, prywatyzacja usług publicznych, działalność pożytku publicznego

Summary: Non-governmental organizations in Poland are numerous and comes more and more. However it doesn't translate into their position. With few exceptions, the bulk of non-governmental organizations do not develop and operate mainly thanks to the dedication of leaders, not systemic solutions. The article indicates the most important problems that cause



weakness of the Polish non-governmental organizations and preclude their development. In the text are also included proposals for solutions to improve the situation and strengthen the third sector.

Keywords: non-governmental organizations, third sector, cooperation of local government units with NGOs, the privatization of public services, public benefit activities

1. Wstęp

Polski sektor pozarządowy po przełomie z 1989 roku rozwija się w sposób żywiołowy. Co roku pojawiają się kolejne setki organizacji pozarządowych, które pragną realizować misję działania na rzecz społeczeństwa w różnych obszarach. Szacuje się, że obecnie, pod koniec 2013 roku, zarejestrowanych jest siedemdziesiąt osiem tysięcy stowarzyszeń i trzynaście tysięcy fundacji¹. Jeśli doliczyć do tej liczby kluby sportowe, spółdzielnie socjalne, grupy nieformalne, różnego rodzaju komitety itp. okaże się, że w Polsce istnieje co najmniej sto pięćdziesiąt organizacji zaliczanych do trzeciego sektora. To sprawia, że prawdopodobnie kilka milionów Polaków jest w ten, czy inny sposób zaangażowana w działalność trzeciego sektora². Wydawać by się mogło, że liczby te mogą imponować – aktywizujące się polskie społeczeństwo jest bez wątpienia zjawiskiem pozytywnym. Kiedy jednak porównamy polski trzeci sektor z krajami Zachodu okaże się, że polskie społeczeństwo ma sporo do nadrobienia. Tamte społeczeństwa charakteryzują się znacznie większą aktywnością³, a organizacje pozarządowe tam funkcjonujące są bardziej profesjonalne, bardziej stabilne i bogatsze – po prostu znacznie silniejsze⁴. O ile rola trzeciego sektora (mimo wielu nadziei i postulatów) ma w Polsce wciąż charakter marginalny⁵, to w krajach, gdzie sektor ten jest znacznie większy, stanowi on pokaźną gałąź gospodarki, w tym sektora usług⁶.

W niniejszym artykule autor, posiadający kilkunastoletnie doświadczenie w działaniach trzeciosektorowych, zamierza skoncentrować się przede wszystkim na przeszkodach rozwojowych trzeciego sektora wynikających z polskiego systemu prawa powszechnie obowiązującego, jego

stosowaniu przez organy administracji publicznej oraz sfery finansów organizacji pozarządowych. Nie oznacza to oczywiście, że inne problemy są marginalne, wręcz przeciwnie. Mentalność polskiego społeczeństwa, niski poziom zamożności Polaków, duża migracja obywateli i drenaż zasobów ludzkich wynikający z emigracji do bogatszych krajów nie sprzyjają rozwojowi organizacji pozarządowych. Mimo tego, zdaniem autora poprzedzonym licznymi dyskusjami z przedstawicielami tego sektora, na plan pierwszy wysuwają się właśnie przeszkody prawne i finansowe, w znaczący sposób utrudniające funkcjonowanie trzeciego sektora, a więc również jego rozwój.

2. Zasada pomocniczości

Konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawa, realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej wskazują na istotną rolę trzeciego sektora w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Podobnie zasada pomocniczości (subsidiarności) wpisana w Konstytucję, z której wynika zasada cedowania realizacji zadań publicznych maksymalnie w dół, w stronę władz na niższych szczeblach oraz w dalszej perspektywie – w stronę obywateli i organizacji społecznych, przy zachowaniu jakości i efektywności wykonywanych zadań publicznych⁶. Z tych konstytucyjnych konstatacji można wysnuć wniosek, że sektor pozarządowy powinien być szczególnie traktowany przez administrację publiczną i wykorzystywany w polityce społecznej. Oznacza to wzrost liczby organizacji społecznych, ale przede wszystkim ich rozwój i wzmocnienie pod wieloma względami.

Jednakże, w polskiej rzeczywistości społecznej zasada pomocniczości jest raczej postulatem aniżeli obowiązującą regułą. Jej praktyczne zastosowanie oznaczałoby znaczącą zmianę właściwie w każdej dziedzinie życia, co dla znacznej części polskiego społeczeństwa mogłoby być wręcz szokujące. Urzeczywistnienie bowiem zasady pomocniczości skutkowałoby tym, że zdecydowana większość usług publicznych byłaby wykonywana przez samych obywateli lub ich zrzeszenia – czy to w ramach drugiego sektora – przy bardziej opłacalnych projektach, czy też właśnie w ramach trzeciego sektora. Ogromna ilość działań o charakterze użyteczności

publicznej nie byłaby w ogóle realizowana przez administrację rządową czy samorządową, lecz byłaby tylko przez nią nadzorowana. Tam, gdzie nie wystarczałyby przedsiębiorczości, inicjatywy, staranności w działaniach obywateli, tam wkraczałaby władza, zapewniając realizację odpowiednich usług. Należy podkreślić, że władza wkraczałaby dopiero wtedy i tylko wtedy, gdyby obywatele sobie nie radzili z określonymi sprawami.

Należałoby wydzielić prawdopodobnie kilka sfer działalności o charakterze strategicznym, które byłyby zarezerwowane wyłącznie dla władzy publicznej, np. wojsko, policja, infrastruktura transportu itp. Ich zakres byłby zapewne wypadkową określonej opcji politycznej będącej u steru władzy, reprezentującej określoną doktrynę polityczną.

Powyższa sytuacja, jak już wspomniałem, byłaby zapewne wstrząsem dla niemal całego społeczeństwa, aczkolwiek o pozytywnym wydźwięku. Natomiast dla instytucji publicznych w całym kraju (rządowych i samorządowych) oznaczałaby rewolucję. Taka sytuacja oznaczałaby znaczne osłabienie realnej władzy i przeniesienie ciężaru nadawania tonu życiu społeczno-gospodarczemu przez pierwszy sektor na rzecz drugiego i trzeciego. Skutkowałaby też znaczącym obniżeniem wpływu polityki, koneksji rodzinnych, powiązań i układów, jakie istnieją obecnie i degenerują tkankę państwową, co jest powszechnie znane⁷. W takim wypadku setki, jeśli nie tysiące urzędników – zatrudnionych w niezliczonych urzędach, funduszach i zakładach budżetowych straciłoby swoje miejsca pracy. Nie mając zadań, którymi mogliby się zająć, staliby się niepotrzebni, mogąc przeznaczyć swój czas i wysiłek na pożyteczną działalność – poza pierwszym sektorem. Odchudzone instytucje publiczne byłyby znacznie mniejszym ciężarem dla budżetów publicznych, na czym skorzystałoby całe społeczeństwo.

Najważniejsza zmiana polegałaby jednak na czymś innym. Można założyć, iż usługi, które teraz są realizowane, byłyby bliżej obywateli, stałyby na wyższym poziomie oraz byłyby dostosowane do potrzeb mieszkańców danego terenu. Ponadto, co nie mniej ważne, usługi te najprawdopodobniej byłyby znacznie tańsze⁸. Zyskaliby na tym wszyscy – usługi publiczne kosztowałyby mniej i stały na lepszym poziomie. Obywatele mogliby płacić niższe podatki i lepiej się czuć w swoim państwie.

Pośrednio konsekwencją nierealizowania zasady pomocniczości jest słabość trzeciego sektora. Jego wsparcie ze strony administracji publicznej jest zdecydowanie niewystarczające i znikome. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego wolą samodzielnie wykonywać różnego rodzaju usługi społeczne niż je prywatyzować. Jeśli spojrzeć na przykłady, to proporcja jest niewiarygodna⁹.

3. Małe kwoty, duża konkurencja

Najbardziej znany i największy konkurs grantowy ze środków pochodzących z budżetu państwa – Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich jest całkowicie niewystarczający, aby sfinansować potrzeby społeczne i wnioski organizacji pozarządowych. Kwota, która jest przeznaczana na jego realizację utrzymuje się na tym samym poziomie (60 mln złotych) – mimo wzrostu ilości organizacji, ilości wniosków, inflacji, obowiązywania zasady pomocniczości, coraz większego budżetu państwa. Jeszcze w 2008 roku prawie 50% wniosków składanych w tym programie otrzymywało wsparcie. Dzisiaj sytuacja jest dramatyczna – to jedynie kilkanaście procent i ten wskaźnik charakteryzuje się lekką tendencją zniżkową¹⁰. Spowodowane jest to tym, że rośnie liczba organizacji starających się o środki publiczne, rośnie ich aktywność, natomiast kwoty na nie przeznaczone nie rosną. Oznacza to, że aż ponad 85% wniosków nie otrzymuje wsparcia w przypadku tego programu.

Podobnie przedstawia się sytuacja z aktualnie wdrażanym programem – Obywatele dla Demokracji. Przewidziano, że we wszystkich trzech naborach na projekty tematyczne zostanie przyznanych około sześćset dotacji – po dwieście w każdym z nich. Na pierwszy złożono niemal dwa tysiące wniosków, co oznacza, że mniej więcej tylko co dziesiąty zyska uznanie w oczach grantodawców i otrzyma dotację¹¹. Dodatkowo niemal w każdym przypadku organizacje nie otrzymają całościowego finansowania – część będą musiały zdobyć z innych źródeł¹².

W innych konkursach grantowych jest podobnie. Dotację otrzymuje wyraźna mniejszość składanych wniosków. Dodatkowo zwykle uzyskują je największe organizacje – posiadające profesjonalny sztab ludzi zatrudnionych na etatach i odpowiednie doświadczenie. Można także

domniemywać, że te organizacje posiadają również wpływy w środowiskach podejmujących decyzje grantowe. W ten sposób i tak już nieduże środki są kumulowane w rękach największych graczy z trzeciego sektora – przypominających nierzadko bardziej biznesowe korporacje niż organizacje z misją¹³.

Oczywiście autor nie zamierza postulować, aby wszystkie organizacje otrzymywały dotacje. Byłoby to niezwykle niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmów rynkowych i uderzałoby w sens istnienia trzeciego sektora. Jednak ilość bardzo dobrych projektów, odpowiadających na bardzo ważne problemy społeczne jest wielokrotnie większa niż obecna ilość dotowanych projektów. Są one potrzebne, ale nie mogą być realizowane, ponieważ za mało środków przekazuje się trzeciemu sektorowi.

4. Mnogość ograniczeń konkursowych

Okazuje się, że problem tkwi nie tylko w ogólnych założeniach i ich realizacji, ale także w szczegółach. Konkursy grantowe są w pewnym sensie przetargami. Różnią się od przetargów organizowanych przez administrację publiczną dla przedsiębiorców podstawą prawną, szczegółowością specyfikacji, wymogami formalnymi itd. Podobieństwo jest jednak niezatarte – we wszystkich przypadkach dochodzi do konkurencji między podmiotami uprawnionymi do udziału w rywalizacji. Przetargi jednak charakteryzują się znacznie mniejszymi wymogami, jakie stawiane są przed wykonawcami (zwycięzcami danego konkursu) w porównaniu z konkursami dla organizacji pozarządowych. W przypadku przetargów kluczowym kryterium jest zazwyczaj cena. Dochodzą też nierzadko inne kryteria, tzw. merytoryczne lub jakościowe¹⁴.

W przypadku konkursów grantowych jest podobnie. Inna jest jednak zasada dotycząca wykonawstwa przedmiotu konkursu. Podmiot realizujący zlecenie, po przetargu rozliczany jest tylko i wyłącznie z merytorycznego wykonania usługi, np. dostarczenie auta służbowego, zbudowanie odcinka drogi, prowadzenie parkingu. W przypadku organizacji pozarządowych znacznie bardziej niż wykonanie usługi liczy się wydatkowanie środków przez organizację pozarządową. Organizacja musi dokładnie rozliczyć się z przekazanych środków, nie może osiągnąć zysku ze realizowanego projektu,

sprawdzana jest każda faktura, każdy poniesiony koszt¹⁵. Tym samym wymogi stawiane przed organizacją pozarządową są znacznie większe niż przed przedsiębiorcą w przetargu. Ponadto organizacja zwykle musi wnieść tzw. wkład własny w realizowany projekt, gdy tymczasem przedsiębiorca nie tylko nie jest do tego zobligowany, ale – działając w celu osiągnięcia zysku – zarabia na swoim projekcie¹⁶.

Oznacza to nierówność między podmiotami drugiego i trzeciego sektora – zdaniem autora całkowicie nieuzasadnioną. Wynika ona poniekąd z przeświadczenia, że organizacje pozarządowe nie mogą zarabiać i prawnych ograniczeń tegoż¹⁷. W praktyce jednak wystarczającym ograniczeniem dla trzeciego sektora, jaki istnieje już w polskim prawodawstwie, jest to, które zakazuje podziału zysku między członków stowarzyszenia czy władze podmiotu. Nawet ograniczenie wymagające przeznaczania zysku na prowadzenie działalności pożytku publicznego nie jest do końca przekonujące. Redukuje ono bowiem możliwość podejmowania przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej, ograniczając możliwości działań inwestycyjnych. Potencjalny zysk, którym nie można się podzielić, posłużyłby przecież na dalszy rozwój działalności gospodarczej lub właśnie na działalność społecznie użyteczną. Istnieje zatem potrzeba liberalizacji tych przepisów przez ustawodawcę.

Przymus drobiazgowego rozliczania się z realizowanego projektu nie jest jedynym elementem, ograniczającym funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Chodzi o bariery dotyczące poszczególnych kategorii budżetowych. Najczęściej pojawiającą się jest kwota, jaką można przeznaczyć na koszty administracyjne, nierzadko też ograniczeniom podlegają wydatki na promocję przedsięwzięcia.

Te ograniczenia stosowane są z uwagi na misję trzeciego sektora. Obawa ustawodawcy jest bowiem taka, że gdyby te ograniczenia usunąć, organizacje pozarządowe zaczęłyby nadużywać uprawnień i generować rozbudowane koszty pośrednie – związane z kosztami administracyjnymi i promocją. Czy tak byłoby w istocie? Zapewne pojawiałyby się takie przypadki. Jednak zawsze komisja oceniająca wnioski ocenia między innymi budżet. Może także negocjować poszczególne pozycje budżetowe, uznając niektóre wydatki za nadmierne, niepotrzebne itp. Tym bardziej, że częstą

praktyką jest przyznawanie dotacji w wysokości mniejszej niż wnioskowana. W ten sposób można zapobiegać nadmiernym wydatkom, jeżeli takie miałyby się pojawić. Często natomiast ograniczenie wydatków danego typu utrudnia realizację projektu i obniża jego jakość¹⁸.

Ograniczenie to natomiast powoduje, że organizacje pozarządowe są zmuszone zmniejszać wydatki pośrednie poniżej niezbędnego minimum, co odbija się na jakości wykonywanych zadań. Co prawda, podmioty te próbują sobie radzić poprzez działania znajdujące się na granicy etyki i prawa: uzgadniać z merytorycznymi pracownikami, że część wynagrodzenia przeznaczają na organizację, umieszczać pracownika merytorycznego w projekcie, który w rzeczywistości będzie wypełniać również czynności administracyjne, korzystać z pracy wolontariuszy mimo zawierania równoległych umów za wynagrodzeniem. Pojawia się również zatrudnianie osoby w jednym projekcie, ale wykorzystywanie jej pracy w innych projektach, poprzez tworzenie na tyle ogólnych kategorii budżetowych, że zmieszczą się w nich wydatki biurowe, kreowanie fikcyjnych wydatków, np. ponoszonych prywatnie, by wykazać poniesione koszty, a zaoszczędzone środki przeznaczać na to, czego w projekcie nie można było umieścić, a jest potrzebne do jego realizacji. Są to nierzadko desperackie próby mające na celu realizację projektów na jak najwyższym poziomie, pomimo prawnych utrudnień, a nie dzięki nim. Oczywiście, podobnie jak w innych sektorach, z pewnością zdarzają się przypadki, kiedy niektóre organizacje wykorzystują takie zabiegi, aby wyprowadzić pieniądze poza organizację dla własnych prywatnych celów. W przekonaniu autora jest to jednak margines. Zdecydowana większość organizacji pozarządowych, które sięgają po takie praktyki, czyni to w imię większego dobra.

Problemem są także zadania publiczne, na które przekazywane są środki. Zadaniem publicznym jest wsparcie określonego przedsięwzięcia mieszczącego się w jednej ze sfer zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej jako: uodppiw)¹⁹. Nie jest to natomiast wsparcie organizacji – wnioskodawcy, który realizuje to przedsięwzięcie. Wydaje się, że nie jest możliwa w obecnym stanie prawnym organizacja konkursów na wsparcie określonych NGO²⁰. Stąd też organizacje z trudnością ponoszą

koszty bieżącego funkcjonowania: najmu, opłat eksploatacyjnych, materiałów biurowych, telefonów, kosztów pocztowych, wyposażenia biura czy związanych z pisaniem wniosków grantowych itp. Co prawda, organizacje przemycają w projektach kategorii wydatków, polegające na zakupie różnych rzeczy, które później, po realizacji projektu pozostają w organizacji. Jednak to znów jest naginanie pewnych zasad, którym – niestety – daleko jest do doskonałości. „Jaskółką nadziei” jest najnowszy konkurs ze środków norweskich „Obywatele dla Demokracji” przewidujący, że do 20% dotacji można przeznaczyć na rozwój organizacji²¹. Oczywiście w żaden sposób nie rozwiązuje on omawianego problemu. Jednak jest pierwszą oznaką, że w niektórych kręgach władzy problem został dostrzeżony.

Kolejnym problemem jest to, że zdecydowana większość konkursów stawia warunek czasowy w postaci kończenia projektu najpóźniej 31 grudnia roku, w którym przedsięwzięcie jest realizowane. Często pośpiech nie przekłada się na jakość realizowanych zadań. W ten sposób przerywane są także często niezwykle ważne działania, gdzie niezwykle istotnym jest utrwalanie ich efektów, np. mające na celu reintegrację społeczną uchodźców. Projekt kończy się wraz z końcem roku, a następny może zacząć się dopiero po kilku miesiącach. Ta luka sprawia, że wykonana praca może zostać zmarnowana. Brakuje konkursów na projekty kilkuletnie. Głównie konkursy ze środków zagranicznych przewidują projekty wykraczające poza rok bieżący²². Środki z krajowych środków publicznych zazwyczaj muszą zostać wydane w roku ich przyznania, rzadko stosowana jest inna praktyka.

Problemem jest w tych wypadkach nie tylko trwałość i ciągłość efektów wypracowanych w ramach danego projektu. Taki sposób działania ma szkodliwy wpływ na organizację pozarządową i jej zasoby osobowe. Funkcjonowanie od projektu do projektu, bez stabilizacji finansowej, przerywane okresami, gdzie nie ma środków na działalność sprawia, że wykuszają się członkowie organizacji pozarządowych, szukając bardziej stabilnej i lepiej płatnej pracy. W ten sposób następuje drenaż organizacji pozarządowych z wielu wartościowych jednostek. Traci na tym trzeci sektor, a jednocześnie całe społeczeństwo. W konflikcie „być czy mieć” wiele osób wybierze tę drugą ewentualność.

5. Wkład własny

Wkład własny, o którym wspomniałem wcześniej, towarzyszy jednemu z dwóch możliwości przekazania do realizacji zadania publicznego przez organy administracji publicznej. Chodzi tu o tzw. wsparcie realizacji zadania, co oznacza, że organ jedynie pomaga w wykonaniu danego przedsięwzięcia, zaś pełna odpowiedzialność za jego powodzenie oraz zebranie brakujących środków leży po stronie organizacji pozarządowej. Drugą możliwością jest powierzenie realizacji zadania publicznego, gdzie 100% środków zapewnia organ administracji publicznej. W praktyce tak się jednak składa, że zdecydowana większość ogłaszanych konkursów dla organizacji pozarządowych – zarówno w oparciu o uodppiw, jak i inne przepisy – wybiera zawsze opcję wsparcia zadania publicznego. Jedynie na większą skalę w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki i programie „Młodzież w działaniu” organizowano konkursy, gdzie pokrywano w 100% kosztów projektu.

Najwięcej jednak konkursów organizowanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli oraz przez administrację rządową. W tych wypadkach powierzenie zadania występuje niezwykle rzadko. Można by wręcz powiedzieć, że forma wspierania realizacji zadania publicznego jest nadużywana kosztem formy, jaką jest powierzenie realizacji zadania publicznego. Wydaje się, że o ile formę wsparcia można uznać za zasadną w przypadku, kiedy organizacja proponuje realizację własnego projektu – przez siebie zaproponowanego, charakteryzującymi się specyficznymi, oryginalnymi cechami wyróżniającymi go spośród innych, to w przypadkach nie spełniających takiego kryterium można powątpiewać, czy słusznie zleca się realizację zadania tylko ze wsparciem. Autor ma na myśli dość dokładnie określone przez organ administracji publicznej zadania, np. prowadzenie portalu internetowego o określonej tematyce, wydanie czasopisma według wskazanych charakterystyk, organizacja obchodów święta państwowego w sprecyzowany sposób. W takich przypadkach organizacja pozarządowa ma znacznie mniej swobody w kreowaniu przedsięwzięcia. Jednocześnie jest ono takim przedsięwzięciem, które tradycyjnie było do pewnego momentu wykonywane przez organ lub jednostki mu podległe, zaś zlecenie zadania organizacji pozarządowej ma na celu zapewnienie oszczędności w tym zakresie.

Tego typu prywatyzacja świadczenia usług publicznych wydaje się być oczywiście tendencją ze wszech miar słuszną. Jednak – w mniemaniu autora – jej realizacja jest wadliwa. W tym bowiem przypadku organ administracji publicznej oszczędza na zadaniu dwukrotnie kosztem trzeciego sektora. Po pierwsze, realizowanie zadania przez NGO będzie tańsze i wyższej jakości niż realizowane przez pierwszy sektor. Co do tego nie można mieć zastrzeżeń etycznych, gdyż taka oszczędność jest w pełni uzasadniona. Po drugie jednak, kiedy organ administracji publicznej tylko wspiera zadanie, zmusza organizacje do poszukiwania środków z dodatkowych źródeł, nie dając pełnej kwoty niezbędnej do realizacji zadania. W ten sposób oszczędza po raz drugi, tym razem jednak – w ocenie autora – w sposób wątpliwy etycznie. Podmiot, który zleca zadanie, powinien bowiem zapewniać środki na jego realizację. W tym przypadku zaś tego do końca nie czyni.

Zróznicowany jest także sam wkład własny. Zależy on od wielkości kosztów zadania, stanowiąc jego odpowiedni procent. W zależności od rodzaju zadań i podmiotu, który ogłosił konkurs, waha się on zwykle między 10% a 50% wszystkich kosztów projektu²³.

Generalnie najpopularniejszą formą wkładu własnego jest wkład finansowy. Pojawia się również wkład rzeczowy, jak również wkład osobowy w postaci społecznej pracy członków lub pracy wolontariuszy. Każdy z tych rodzajów wkładu własnego ma swoje miejsce w formularzu, który jest wnioskiem w konkursie ogłaszającym na podstawie uodppiw. Jednak w różny sposób są one traktowane. Wkład rzeczowy jest wskazywany w odpowiednim miejscu, jednak nie może być zaliczany do kosztorysu²⁴. Bez wątpienia jest to sytuacja niekorzystna dla wnioskodawcy. Z jednej strony wkład rzeczowy jest wskazany, bo przyznawane są za niego punkty w ocenie jakości wniosku, a więc wnioskodawca powinien wykorzystywać swoje zasoby rzeczowe w zadaniu. Z drugiej strony nie można go wliczyć w poczet wkładu własnego w kosztorysie.

Wkład osobowy – zarówno polegający na nieodpłatnym, jak i odpłatnym świadczeniu pracy wpisywany jest także w odpowiednim miejscu w formularzu, obok wkładu rzeczowego, jednak w przeciwieństwie do tego ostatniego trafia również do kosztorysu²⁵. Jest to bez wątpienia

sytuacja korzystna dla wnioskodawcy, ze względu na dodatkowe punkty w ocenie wniosku.

Problemem wkładu własnego jest jednak wkład finansowy. W praktyce bowiem niemal wszystkie konkursy grantowe wymagają od wnioskodawców zapewnienia wkładu własnego finansowego. To znaczne utrudnienie, z którym nie zawsze wnioskodawca jest sobie w stanie poradzić, stosując zwykłe metody postępowania, i jest zmuszony do różnych niepewnych metod, o których pisałem wcześniej. Dodatkowo wkład osobowy powiększa koszt zadania, a więc powiększa minimalną kwotę wkładu własnego finansowego, jaka jest niezbędna do osiągnięcia wymaganego poziomu procentowego.

6. Działalność odpłatna i działalność gospodarcza

Pojawia się pytanie, skąd organizacje pozarządowe mogą brać środki na wkład własny. Teoretycznie mogą je pozyskiwać z bardzo wielu źródeł. W praktyce jednak te możliwości są ograniczone. Słabość gospodarki sprawia, że coraz trudniej pozyskiwać sponsorów. Składki członkowskie w przypadku stowarzyszeń są na tyle niskie, że nie stanowią istotnej kategorii przychodów w budżecie organizacji. Inne formy finansowania jak: darowizny, spadki i zapisy należą do rzadkości. Korzystniej sprawa wygląda w przypadku przekazywania darów rzeczowych, te jednak zazwyczaj nie posłużą jako wkład własny. W momencie wprowadzania odpisu 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego wydawało się, że ta instytucja rozwiąże problemy finansowe trzeciego sektora. Tak się jednak nie stało – gros środków gromadzone jest w rękach największych kilkudziesięciu organizacji, znaczna też część pozyskanych środków przeznaczana jest na administrację i promocję. Brak tu bowiem właściwie jakichkolwiek prawnych ograniczeń, a w przypadku mechanizmu, jakim jest pozyskiwanie środków z 1%, byłyby one wskazane. W tej sytuacji największe organizacje pozarządowe bogacą się jeszcze bardziej, a trzeci sektor pozostaje biedny.

W praktyce pozostaje działalność odpłatna pożytku publicznego i działalność gospodarcza organizacji pozarządowych. Ta pierwsze może być prowadzona w trzydziestu czterech sferach. Jest bez wątplenia szansą na pozyskiwanie środków z jednych przedsięwzięć na inne, podlega to jednak pewnym ograniczeniom. Do tego niepewność wśród organizacji

pozarządowych wprowadza niejasność regulacji dotyczących tej działalności i brak orzeczeń sądowych, które pomogłyby w wykładni tych przepisów. Dlatego też NGO podchodzą do tej działalności bardzo ostrożnie.

Inaczej jest w przypadku działalności gospodarczej. Może ona być wyłącznie uboczną wobec działalności statutowej, a zyski mogą być przeznaczane wyłącznie na tę działalność. Musi być ona także wyodrębniona księgowo, zgodnie z art. 10 uodppiw. Największą przeszkodą dla organizacji pozarządowych wydaje się być brak kapitału potrzebnego do uruchomienia i rozkręcenia działalności gospodarczej. Organizacje mają trudności ze zdobyciem środków na wkład własny, na działalność bieżącą. Stąd też problem, o którym mowa.

Dodatkowo występuje w tym przypadku problem kadrowy. Wiele osób zaangażowanych w działalność na rzecz trzeciego sektora poświęca jej sporo czasu. Ma ona bowiem pewną specyfikę, której nie ma nigdzie indziej: pomoc drugiemu człowiekowi, społeczności lokalnej itp. Natomiast działalność gospodarcza może być prowadzona w ramach wielu innych form prawnych, w tym jako jednoosobowa działalność gospodarcza. Mając do wyboru – czy wybrać działalność gospodarczą w ramach NGO, czy prowadzić ją samemu – korzystając z wypracowanych zysków – ludzie zwykle wybierają to drugie rozwiązanie z oczywistych względów. Trudno im mieć za złe taką postawę. Tym bardziej, że organizacja pozarządowa rzadko może zagwarantować kapitał początkowy, zaś pozostałe zasoby (np. kontakty, know-how) posiada nie tyle (lub nie tylko) sama organizacja, ale niektóre osoby z nią związane. To one zaś zajmowałyby się prowadzeniem tej działalności.

Ponadto organizacje pozarządowe nie mają formalnych przywilejów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Mają zaś ograniczenia (wielkość działalności, lokowanie zysków) oraz wyższe wymogi (np. wymóg prowadzenia pełnej księgowości)²⁶. W praktyce, prowadząc działalność gospodarczą, mogą to rekompensować: wykorzystując rzeczy będące w posiadaniu organizacji, czy korzystając z wolontariuszy. Nie jest to legalne, ale niełatwe do sprawdzenia, tym bardziej, że kontrole rzadziej dotyczą sektora NGO niż pozostałych sektorów.

7. Postulaty na przyszłość

Jak widać z powyższego, sytuacja organizacji pozarządowych w Polsce nie należy do łatwych. Polacy chcą angażować się w działalność społeczną, stąd powstaje tak wiele nowych podmiotów w tym sektorze. Jednak problemy, które przedstawiono w niniejszym artykule, sprawiają, że organizacje te wolno się rozwijają, rzadko kiedy rosną w siłę, funkcjonując w zdecydowanej większości na podstawie pracy wolontariuszy.

Czy jest jakieś wyjście z tej sytuacji? Czy organizacje pozarządowe mogą stać się rzeczywiście istotnym partnerem dla realizacji zadań publicznych? Z pewnością tak; niezbędnym jest jednak szereg zmian o charakterze niemalże rewolucyjnym. Najważniejszą jest maksymalne upodmiotowienie organizacji pozarządowych poprzez stosowanie zasady pomocniczości w jak najszerszym zakresie, by stała się ona istniejącym zjawiskiem, a nie postulatem.

Za realizacją tej sprawy powinny pójść następne. Istnieje potrzeba uprzywilejowania organizacji pozarządowych przy prowadzeniu przez nie działalności gospodarczej. Zniesienie ograniczeń związanych z działalnością pożytku publicznego i wyjaśnienie kontrowersyjnych czy niejasnych postanowień wynikających z przepisów pozwoliłoby na rozwój i pewną przyszłość trzeciego sektora. Reforma powinna objąć także konkursy grantowe dla organizacji pozarządowych – zamiast skupiać się na sprawdzaniu, czy w danej kategorii wydatkowej wydano tyle środków, ile przewidywano, należy skoncentrować się na jakości realizowanych zadań, zgodności ich z założeniami. Organizacja powinna sama decydować, na co wyda otrzymaną dotację, pod warunkiem, że zrealizuje za jej pośrednictwem zadanie, które przedstawiła we wniosku, i w dalszej perspektywie zakładane rezultaty i cele. Jeśli określone środki by jej zostały, powinna móc swobodnie nimi dysponować z jednym ograniczeniem – nie może ich rozdzielić w podobny sposób, jak wypłaca się dywidendę. Ważne będzie jedynie to, czy zadanie zostało wykonane zgodnie z założeniami.

Podobnie zmiany powinny dotyczyć tzw. wkładu własnego. Na równi powinien być traktowany wkład finansowy i niefinansowy. W znacznie większym zakresie należy także stosować powierzenie wykonania zadania publicznego, kosztem wsparcia zadań publicznych. Jednocześnie warto byłoby

zreformować instytucję 1%, ograniczając możliwość wydawania środków z tego źródła na kosztowne kampanie promocyjne.

Dzięki tym zmianom organizacje pozarządowe – w większym stopniu – będą mogły stać się silnymi podmiotami, prowadzącymi politykę rozwoju kraju, świadczącymi wiele przydatnych i potrzebnych usług na rzecz społeczeństwa, charakteryzujących się wysoką jakością i dostępnością. Będą miejscami, gdzie nie tylko tworzy się produkty doceniane przez obywateli, ale również zatrudnia się wykwalifikowanych pracowników i płaci się im godziwe wynagrodzenia. Aby to osiągnąć, potrzeba zmienić jednak bardzo wiele.

[1] <http://poradnik.ngo.pl/x/916773> [dostęp 25.11.2013]. Z kolei w 2010 roku istniało około 71 tysięcy stowarzyszeń i 12 tysięcy fundacji, patrz: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa 2011, s. 10.

[2] Szacuje się, że około 15% polskiego społeczeństwa angażuje się w działalność w trzecim sektorze.

[3] A. Blikle, *Doktryna jakości*, Warszawa 2013, s. 21; A. Zielińska, *Zarządzanie personelem w organizacjach pozarządowych z Polski południowo-wschodniej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2012, nr 285, s. 138.

[4] Na koniec 2010 roku GUS podał, że zatrudnienie w trzecim sektorze znalazło około 136 tysięcy osób: *Trzeci sektor w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 129. Z kolei ilość osób zatrudnionych w Polsce w tym czasie to około 16 milionów osób, patrz: J. Tyrowicz, *Wskaźniki zatrudnienia – Co się dzieje z zatrudnieniem w Polsce?*, <http://bezrobocie.org.pl/x/565986>, 01.07.2010 r. [dostęp: 25.11.2013]. Oznacza to, że w trzecim sektorze zatrudnionych jest tylko 0,85% wszystkich pracowników. Oznacza to, że sektor ten w ramach całej gospodarki narodowej i rynku pracy ma znaczenie marginalne. Dla porównania Departament Pożytku Publicznego podał, że w latach 2002–2003 udział ten wynosił jeszcze mniej, gdyż 0,6%, patrz: A. Strzała, *III sektor w statystyce międzynarodowej*, <http://www.pozytek.gov.pl> [dostęp: 15.11.2013].

[5] H. Anheier, S. Mertens, *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej: dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006, s. 72.

[6] A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2008, zesz. 3, s. 155-167.

[7] Przykłady sytuacji, kiedy na stanowisku w administracji publicznej zatrudniana jest osoba z powodów pozamerytorycznych, jest wiele, patrz liczne artykuły prasowe, np.: A. Radwan, *Skończmy z fikcją konkursów. Jak mamy wybierać urzędników?*, „Gazeta Prawna”, 18 października 2013 r.; czy też R. Wojtkowski, *Nepotyzm wiecznie żywy*, „Forbes”, 26 lipca 2012 r. Również społeczeństwo polskie dostrzega ten problem, np. w badaniach CBOS aż 91% ankietowanych wyraziło przekonanie, że wśród wysokich urzędników i polityków częste są przypadki obsadzania stanowisk w spółkach, bankach, urzędach itp. krewnymi, kolegami, znajomymi; zob. M. Falkowska, *Połacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw. Komunikat z badań*, Warszawa 2003.

[8] Zgodnie z koncepcjami takich kierunków zarządzania, jak: Lean Management czy New Public Management, które dowodzą, na podstawie praktycznych doświadczeń, że prywatyzacja usług publicznych może być efektywnym sposobem postępowania na rzecz dobra wspólnego, patrz: H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 193-202. Por. też krytykę New Public Management w opracowaniu, które ukazało się już po akceptacji tekstu do druku: D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, ss. 179.

[9] Na przykład Miasto Lublin przeznaczają na kulturę rokrocznie około 42-45 milionów złotych. Z czego do rozdysponowania pomiędzy organizacje pozarządowe przeznaczają mniej niż 3 miliony złotych, a więc raptem około 6-7% środków na kulturę wydawanych jest przez trzeci sektor, a 93-94% przez instytucje kultury i inne podmioty publiczne. Ten jednostkowy przykład obrazuje jednak całą strukturę wydatkowania środków publicznych, bowiem w innych organach administracji publicznej jest podobnie; <http://www.um.lublin.pl> [dostęp 2013.11.26].

[10] W ostatnich latach następujący procent wniosków otrzymał dotację: 2009 r. – 27,5%, 2010 r. – 15,4%, 2011 r. – 13,7%, 2012 r. – 13,6%, patrz: *Badanie ewaluacyjne „Ocena wpływu PO FIO 2009 – 2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych”. Raport końcowy*, Szczecin 2012, s. 15.

[11] <http://www.ngofund.org.pl/> [dostęp: 18.11.2013].

[12] Wymagany wkład własny to co najmniej 10% kosztów projektu, z czego maksymalnie połowa może być wniesiona w postaci wkładu osobowego. Jakkolwiek organizacje, które w dwóch ostatnich latach nie przekroczyły wydatków rocznych wynoszących 70 tysięcy złotych, a koszt ich wnioskowanego projektu nie przekracza tej kwoty – mogą liczyć na pokrycie finansowego wkładu własnego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.

[13] K. Kaczmar, *Profity za publiczne pieniądze*, <http://www.ngo.pl>, 12 grudnia 2012 r. [dostęp: 10.11.2013].

[14] W. Jarzyński, *Najniższa cena w przetargach publicznych – gdzie naprawdę leży problem?*, „Analiza FOR” 2011, nr 12.

[15] Prawdopodobnie w połowie 2014 roku wprowadzone zostaną w życie nowe wzory wniosku, umowy i sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Nacisk w tych nowych rozwiązaniach będzie położony na merytoryczną realizację zadania, zaś część finansowa będzie znacznie zmniejszona. Na razie nie wiadomo jeszcze, czy nowe rozwiązania będą obligatoryjne dla organów administracji publicznej, czy też (co bardziej prawdopodobne) fakultatywne. Niemniej jednak to krok w dobrym kierunku; patrz: <http://www.pozytek.gov.pl> [dostęp 26.11.2013].

[16] Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak w tym przypadku w zamian za wnoszony wkład przedsiębiorca otrzymuje możliwość czerpania zysków ze zrealizowanego projektu przez określony czas, np. może pobierać opłaty za przejazd danym odcinkiem autostrady; ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19 poz. 100 z późn. zm.).

[17] Więcej na ten temat: K. Dąbrowski, K. Księski, *Prowadzenie działalności gospodarczej i działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, red. J. Cheda, Warszawa 2012, s. 173-190.

[18] Np. w konkursie FIO 2014 maksymalna kwota na promocję wynosi 5% wysokości dotacji, a koszty administracyjne – 20% dotacji. Zakładając, że organizacja chce przeprowadzić projekt półroczny za 40 000 zł dotacji. Oznacza to, że może wydać odpowiednio 2000 zł i 8000 zł maksymalnie. Za tę kwotę nie jest łatwo wykonać choćby tylko stronę internetową projektu, nie mówiąc o innych formach promocji. Natomiast w koszty administracyjne wchodzi np. wynagrodzenie osób organizujących projekt, np. koordynatora, dochodzi koszt obsługi księgowej, opłaty za biuro projektu, telefony, media, artykuły biurowe itp. Biorąc pod uwagę ceny rynkowe, nie da się zmieścić w takim budżecie. Dlatego też organizacje zmuszone są do „kombinowania”, np. poprzez zawyżanie kosztów merytorycznych, by podnieść kwotę z określonej stawki procentowej lub ewentualnie uzupełniać skąpe wynagrodzenia administracji projektu przez ich rzekome obowiązki merytoryczne.

[19] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

[20] J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 93.

[21] <http://www.ngofund.org.pl/> [dostęp: 18.11.2013].

[22] Na przykład PO KL, Młodzież w działaniu, fundusze norweskie, fundusze szwajcarskie.

[23] Na przykład w konkursach organizowanych przez Zarząd Województwa Lubelskiego wymagany wkład własny nierzadko wynosi 50%, zob. <http://www.lubelskie.pl>; w konkursach Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 25%, zob. <http://www.mkidn.gov.pl>; w programie Obywatele dla Demokracji – 10%. Rzadkością są mniejsze wkłady własne.

[24] Pkt. V.2 Załącznika nr 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. 2010 Nr 6, poz. 25).

[25] Pkt. IV. 1 i V.1 ww. rozporządzenia.

[26] Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2013 poz. 330 z późn. zm.) przepisy tejże ustawy stosuje się do wszystkich osób prawnych (a więc także fundacji i stowarzyszeń bez względu na wielkość, przychody itd.), zaś w przypadku np. przedsiębiorców jednoosobowych czy większości spółek osobowych – dopiero kiedy w roku obrachunkowym przekroczą przychody rzędu miliona dwustu tysięcy euro, czyli około pięciu milionów złotych. Zdaniem autora jest to całkowicie nieuzasadnione zróżnicowanie.

Bibliografia

Źródła

Badanie ewaluacyjne „Ocena wpływu PO FIO 2009 – 2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych”. Raport końcowy, Szczecin 2012.

Trzeci sektor w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Literatura

Anheier H., Mertens S., *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej: dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006.

Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Blikle A., *Doktryna jakości*, Warszawa 2013.

Dąbrowski K., Księski K., *Prowadzenie działalności gospodarczej i działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, red. J. Cheda, Warszawa 2012.

Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Erasmiana Wratislaviensia*” 2008, zesz. 3.

Falkowska M., *Polacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw*. Komunikat z badań, Warszawa 2003.

Jarzyński W., *Najniższa cena w przetargach publicznych – gdzie naprawdę leży problem?*, „*Analiza FOR*” 2011, nr 12.

Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Warszawa 2011.

Kaczmar K., *Profity za publiczne pieniądze*, materiał online.

Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „*Studia Lubuskie*” 2006, nr 2.

Radwan A., *Skończmy z fikcją konkursów. Jak mamy wybierać urzędników?*, „*Gazeta Prawna*”, 18 października 2013 r.

Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014.

Strzała A., *III sektor w statystyce międzynarodowej*, materiał online.

Tyrowicz J., *Wskaźniki zatrudnienia – Co się dzieje z zatrudnieniem w Polsce?*, materiał online.

Wojtkowski R., *Nepotyzm wiecznie żywy*, „*Forbes*”, 26 lipca 2012 r.

Zielińska A., *Zarządzanie personelem w organizacjach pozarządowych z Polski południowo-wschodniej*, „*Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej*” 2012, nr 285.

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97 z późn. zm.).

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2010 r. Nr 6, poz. 25).

Internet

<http://bezrobocie.org.pl>

<http://www.ngo.pl>

<http://www.ngofund.org.pl>

<http://www.pozytek.gov.pl>

<http://poradnik.ngo.pl>

<http://www.um.lublin.pl>

Bibliography

1. Anheier, H. & Mertens, S. (2006). Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej: dane, teoria i statystyka. In: *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów* (2006). Warszawa.
2. Blicharz, J. (2012). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa.
3. Blikle, A. (2013). *Doktryna jakości*. Warszawa.
4. Dąbrowski, K. & Księski, K. (2012). Prowadzenie działalności gospodarczej i działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe. In: Cheda, J. eds. (2012). *Ekonomiczno-prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*. Warszawa.
5. Dobek, A. (2008). Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Studia Erasmiانا Wratislaviensia*, 3.
6. Falkowska, M. (2003). *Polacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw. Komunikat z badań*. Warszawa.
7. Jarzyński, W. (2011). Najniższa cena w przetargach publicznych – gdzie naprawę leży problem?. *Analiza FOR*, 12.

8. Herbst, J. & Przewłocka, J. (2011). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*. Warszawa.
9. Krynicka, H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie*, 2.
10. Sześciło, D. (2014). *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*. Warszawa.
11. Zielińska, A. (2012). Zarządzanie personelem w organizacjach pozarządowych z Polski południowo-wschodniej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej*, 285.

Dr Krzysztof Księski: doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu. E-mail: krzysztof.ksieski@gmail.com
