SPOŁECZEŃSTWO I EKONOMIA SOCIETY AND ECONOMICS 1(5) • 2016

ISSN 2353-8937
e-ISSN 2449-979X

Sławomir Czetwertyński
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: slawomir.czetwertynski@ue.wroc.pl

KONKURENCJA NA RYNKU JEDNEGO PROCENTA

COMPETITION ON THE MARKET OF ONE PERCENT

DOI: 10.15611/sie.2016.1.05
JEL Classification: L3, A13, D71

Streszczenie: Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia i wyjaśnienia funkcjonowania mechanizmu rynkowego na rynku jednego procenta. W artykule podjęto problem niezamierzonych konsekwencji zamierzonych działań, jakimi było wprowadzenie do polskiego systemu podatkowego mechanizmu jednego procenta. Chodzi tu o możliwość przekazania 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego (OPP). W efekcie wprowadzonych regulacji wytworzył się rynek jednego procenta − OPP prowadzą na nim walkę konkurencyjną o pieniądz, którym mają prawo dysponować podatnicy. Celem artykułu jest zgłębienie mechanizmu konkurencji na rynku jednego procenta i poznanie metod prowadzenia walki konkurencyjnej. Postawiono hipotezę, że OPP mogą albo same ponosić ciężar konkurencji o 1% podatku, albo przerzucać go na swoich podopiecznych. W toku rozważań odniesiono się do statystyk Ministerstwa Finansów oraz sprawozdań merytorycznych i finansowych badanych OPP.

Słowa kluczowe: OPP, mechanizm jednego procenta, pożytek publiczny.

Summary: This article attempts to present and explain the functioning of the market mechanism of the market of one percent. The article discusses the problem of the unintended consequences of intended actions, which were induced in to the Polish tax system by "1% mechanism". It is about the possibility of donating 1% income tax due from individual taxpayers to public benefit organizations. As a result of the implemented regulations a market of one percent has been created, on which public benefit organizations conduct competitive struggle for money which taxpayers can dispose. This article aims to explore the mechanism of competition on the market of one percent and understand methods of competitive struggle. The article makes the hypothesis that the public benefit organizations can either alone carry the burden of competition for the 1% tax, or offload it onto their mentee. The article makes references to the statistics of the Ministry of Finance and the implementation and financial report of investigated organizations.

Keywords: public benefit organizations, "1% mechanism", public benefit.

1. Wstęp

Wraz z wprowadzeniem tak zwanego mechanizmu jednego procenta do polskiego systemu podatkowego płatnik podatku dochodowego uzyskał prawo do przekazania 1% swojego podatku na rzecz konkretnej, określonej przez niego organizacji pożytku publicznego (OPP). W efekcie, na mocy decyzji ustawodawczej, powstał specyficzny rynek, który można określić mianem rynku jednego procenta. Na rynku tym konkurują między sobą podmioty uprawnione do otrzymania 1% podatku, a przedmiotem wymiany jest pieniądz. Jest to szczególny przykład formacji rynkowej. Po pierwsze dlatego, że powstała ona jako konsekwencja wprowadzenia regulacji. Decyzja ustawodawcy doprowadziła do uformowania się strony podażowej, którą tworzą podatnicy mający prawo do dysponowania 1% swojego podatku oraz popytowej, na którą formalnie składają się podmioty mające status OPP. Po stronie popytowej podmioty konkurują o przychylność podatników, tak aby ci przekazali im 1% swojego podatku. Drugą kwestią, świadczącą o specyfice tej formacji rynkowej, są środki i formy konkurowania między podmiotami strony popytowej. Już sam fakt, że to strona popytowa prowadzi walkę konkurencyjną, jest rzeczą wyjątkową. Oczywiście, jest to praktyka spotykana w gospodarce – na przykład w wyjątkowych sytuacjach na rynku pracy, ale mimo to stanowi ona o wyjątkowości rynku jednego procenta. Po trzecie, na rynku jednego procenta, po stronie popytowej, mogą działać tylko i wyłącznie określone podmioty – mające status OPP. Niemniej w praktyce dopuszcza się do rynku również inne podmioty, najczęściej osoby fizyczne, które konkurują o 1% podatku, który trafia do nich za pośrednictwem OPP. Czwartą kwestią jest to, że przedmiotem wymiany jest pieniądz, który formalnie musi być odprowadzony na rzecz Skarbu Państwa, ale w wyniku indywidualnej i autonomicznej decyzji podatnika może być on konkretnie zaadresowany. Oznacza to, że podatnik ma przywilej decydowania o celu, na jaki zostanie spożytkowany 1% odprowadzanego przez niego podatku. Należy pamiętać, że podatnik nie może zatrzymać tej części podatku, lecz może wybrać dla niej cel. *De facto* nie ponosi więc żadnych dodatkowych kosztów, prócz wysiłku określenia w deklaracji podatkowej, na czyją rzecz przekazuje 1% podatku dochodowego.

Rynek jednego procenta stanowi doskonały obszar badawczy ze względu na to, że można go traktować jako niezamierzoną konsekwencję zamierzonych działań. Nie chodzi tu o to, że środki finansowe trafiają do OPP, gdyż to było zamierzonym działaniem, ale jak działa mechanizm konkurowania i jak w efekcie wygląda rozkład środków po stronie popytowej. Problem ten nie został w zasadzie w ogóle zgłębiony, gdyż wszelkie opracowania koncentrują się na powierzchownych statystykach, które ujawniają jedynie część prawidłowości i ostatecznie mogą prowadzić do błędnych wniosków. Celem niniejszego artykułu jest zgłębienie mechanizmu konkurencji na rynku jednego procenta i poznanie metod prowadzenia walki konkurencyjnej. Celowi temu towarzyszy hipoteza głosząca, że OPP mogą albo same ponosić ciężar konkurencji o 1% podatku, albo przerzucać go na swoich podopiecznych. Hipoteza ta

stanie się klarowna w toku rozważań, po zbadaniu, jakie podmioty między sobą konkurują, a więc tworzą stronę popytową, oraz jakie metody stosują w celu skutecznego oddziaływania na płatników podatku dochodowego.

2. Skuteczność mechanizmu jednego procenta

Przed przejściem do właściwych rozważań należy przybliżyć mechanizm jednego procenta oraz ogólnie scharakteryzować jego skuteczność w dofinansowaniu OPP. W punkcie tym zostanie zwrócona również uwaga na kwestie problemowe oraz utarte opinie na temat funkcjonowania badanego mechanizmu. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że mechanizm jednego procenta został wprowadzony na mocy przepisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[1]. Zgodnie z art. 27 tej ustawy podatnikowi przysługuje prawo do przekazania 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz określonej przez niego organizacji, mającej status OPP. Możliwość ta została wprowadzona w 2004 roku, kiedy przepisy ustawy weszły w życie. Rozwiązanie zaproponowane przez ustawodawcę nie było oryginalnie polskim pomysłem. Wcześniej, już w 1996 roku, tak zwane prawo jednego procenta zostało wprowadzone na Węgrzech[2]. W szczegółach różni się ono od polskiego mechanizmu jednego procenta, jednak istota rozwiązania pozostała ta sama. Węgierskie prawo jednego procenta dopuszcza przekazywanie środków na rzecz większej liczby podmiotów – nie tylko OPP, ale ostatecznie chodzi tu o dofinansowanie realizacji konkretnych celów, które zostały wybrane przez społeczeństwo na zasadzie autonomicznej i indywidualnej decyzji.

W warunkach polskich mechanizm został zawężony do celów pożytku publicznego, niemniej chodzi tu o działania społecznie użyteczne na rzecz całej społeczności lub wybranych grup znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Mechanizm jednego procenta jest formą dofinansowania OPP ze środków publicznych, gdyż faktycznie środki te pochodzą z podatków, które i tak muszą być odprowadzone do Skarbu Państwa. Proces alokacji środków w ramach omawianego mechanizmu uległ poważnemu przekształceniu od chwili jego wprowadzenia. Początkowo podatnik był zobowiązany samodzielnie przekazać kwotę pieniężną na rzecz wybranej OPP. Następnie pomniejszał on o tę kwotę wpłatę na konto urzędu skarbowego. Oczywiście, kwota ta musiała wynosić 1% należnego podatku[3]. Narzucało to na podatnika obowiązek dotrzymania rygorów formalnych, gdyż to podatnik był zobowiązany samodzielnie przeprowadzić proces alokacji środków. Ponadto kontrola tego procesu przebiegała *post factum*, czyli po faktycznym przepływie pieniężnym. Zaproponowane rozwiązanie przyjmowało formę ulgi podatkowej. Relatywnie skomplikowana procedura

[1] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873.

[2] G. Makowski, *Wiele twarzy jednego procenta*, Instytut Spraw Publicznych, http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=282iUa6yy94=&tabid=151 (31.12.2015), s. 2-4.

[3] B. Iwankiewicz-Rak, 2014, *Mechanizm 1% – zachowanie darczyńców w świetle badań sondażowych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, nr 5(43), s. 101.

przekazywania 1% podatku dochodowego była jedną z przyczyn niskiego zainteresowania mechanizmem jednego procenta. W pierwszym roku jego działania tylko 0,5% uprawnionych podatników dokonało odpisu na rzecz OPP. W badaniach ankietowych ujawniono, że za główną przyczynę rezygnacji z przysługującego podatnikom prawa wskazywano nazbyt skomplikowane formalności z tym związane[4]. Chociaż wydawać by się mogło, że formalności wcale nie były specjalnie zawiłe, to należy pamiętać, że podatnik nie ma indywidulanego interesu w przekazaniu środków na rzecz OPP. Ostatecznie i tak nie mógłby ich zatrzymać, lecz musiał odprowadzić je do Skarbu Państwa. W takim razie podejmowanie przez niego dodatkowego wysiłku w postaci samodzielnego przekazania części podatku miałoby sens jedynie, gdyby z OPP łączyła go konkretna więź. W roku 2007 procedura alokacji środków pochodzących z mechanizmu jednego procenta została wyraźnie zmodyfikowana. Obowiązek dopełnienia formalności związanych z przekazaniem środków pieniężnych, pochodzących z podatków, spadł na urzędy skarbowe. Dzięki takiemu rozwiązaniu odwrócono kolejność przepływów pieniężnych. Najpierw cała kwota podatku trafia do Skarbu Państwa, a następnie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych zostaje rozdysponowany między OPP, zgodnie z wolą podatników. W konsekwencji podatnik zobowiązany jest jedynie wskazać daną OPP w formularzu podatkowym. Modyfikacja z 2007 roku maksymalnie uprościła działania, jakie musi podjąć podatnik. Ponadto taki proces alokacji środków z mechanizmu jednego procenta spowodował to, że przekazania 1% na rzecz OPP nie można traktować ani jako ulgi podatkowej, ani jako darowizny czy też formy filantropii. Należy raczej mówić o partycypacji podatnika w decyzji o realokacji dochodów, która dokonuje się przy udziale sektora publicznego[5].

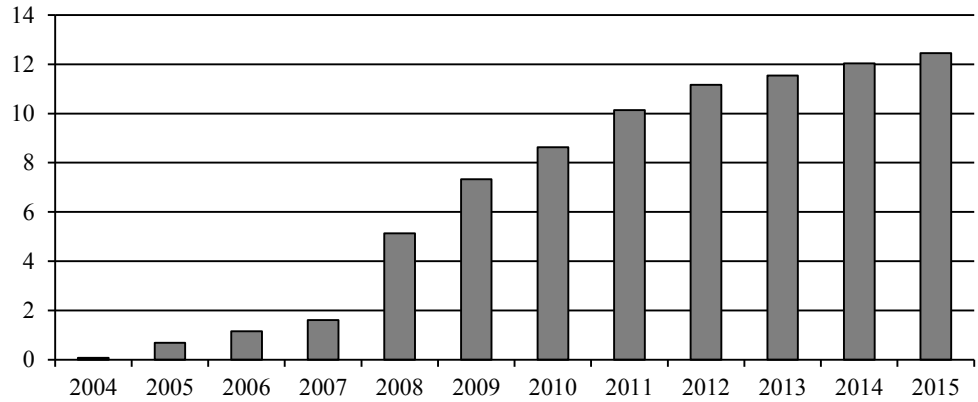
Zmiany w przepisach i udoskonalenie procesu alokacji środków pochodzących z 1% podatku w sposób wyraźny wpłynęło na działania podatników. Po 2007 roku nastąpił nagły wzrost liczby podatników korzystających z prawa do przekazania 1% podatku dochodowego na rzecz OPP, a co za tym idzie − nastąpił również wzrost sumy środków, które za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta trafiły do OPP. Na rysunku 1 ukazano, jak zmieniała się liczba podatników korzystających z omawianego mechanizmu od chwili wejścia w życie przepisów dających taką możliwość do roku 2015. Jak widać, różnica między rokiem 2007 a 2008 jest bardzo wyraźna. Dynamika wzrostu po 2008 roku spada, aczkolwiek utrzymuje się rosnący trend. W 2015 roku prawie 12,5 mln osób zdecydowało się przekazać OPP 1% podatku za 2014 rok. Było to około 47% wszystkich podatników, którzy mają prawo do korzystania z mechanizmu jednego procenta[6].

---

[4] G. Piechota, 2010, *Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego (której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej*, Zarządzanie Publiczne, nr 3(13), s. 5.

[5] U. Smołkowska, 2011, *Wspieranie organizacji pożytku publicznego z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych*, Infos, nr 22(114), 21 grudnia, Biuro Analiz Sejmowych.

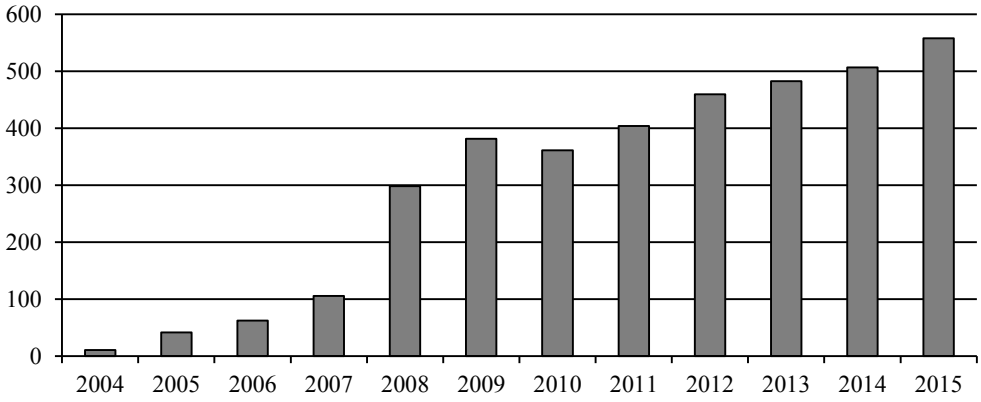
[6] *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, 2015, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, s. 4.



Rys. 1. Liczba podatników korzystających z mechanizmu jednego procenta w mln w latach 2004-2015

Źródło: *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, wyd. cyt., s. 6.

Jak wspomniano, wzrost zainteresowania podatników mechanizmem jednego procenta bezpośrednio przełożył się na kwoty środków przekazanych na rzecz OPP. Na rysunku 2 przedstawiono zmiany sum pochodzących z mechanizmu jednego procenta w analogicznym do rys. 1 okresie. Jak widać, po 2007 roku nastąpił znaczny przeskok sum przekazanych na rzecz OPP. Natomiast w 2010 roku odnotowano odwrócenie się trendu. Fakt ten należy łączyć nie ze spadkiem skuteczności omawianego mechanizmu, lecz ogólnie z gorszą sytuacją gospodarki w 2009 roku, co przy-



Rys. 2. Suma środków przekazanych na rzecz OPP za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta w mln zł w latach 2004-2015

Źródło: *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, wyd. cyt., s. 6.

czyniło się do mniejszych dochodów społeczeństwa i tym samym mniejszych sum podatku dochodowego. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej trend zmienił kierunek na wzrostowy. W 2015 roku suma przekazanych środków na rzecz OPP wyniosła bez mała 557,6 mln zł, co stanowiło około 0,74% całego należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Oznacza to, że w przypadku ¼ wpływów podatkowych nie określono OPP, na rzecz której miał trafić 1%. W 2015 roku podatnicy, którzy zdecydowali się skorzystać z mechanizmu jednego procenta, przekazali średnio 45 zł na rzecz wybranej przez nich OPP.

Wzrost znaczenia analizowanego mechanizmu w finansowaniu OPP jest wyraźny i bezsprzeczny. W zasadzie w 2008 roku ujawniła się wysoka skuteczność tej formy alokacji środków na cele pożytku publicznego. I nawet jeżeli się uzna, że 47-procentowy udział podatników nie jest jeszcze wystarczający, to należy zauważyć, że udało się już uzyskać poziom 74% środków pieniężnych możliwych do przekazania za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta. Pozostała część podatników (53%) może zatem jeszcze zwiększyć tę kwotę o 26 punktów procentowych, czyli teoretycznie w 2015 roku suma przekazana na rzecz OPP mogła być o blisko 196 mln zł większa. Zakładając, że trend wzrostowy się utrzyma, można przewidywać, że w kolejnych latach skuteczność mechanizmu jednego procenta wzrośnie.

Omówiona tu skuteczność dotyczy skłonności do korzystania z omawianego mechanizmu przez uprawnionych podatników. Nie bierze się tu pod uwagę kwestii normatywnych, to znaczy tego, czy działania OPP przyniosły społeczeństwu zakładane pożytki. Jest to jednak kwestia innej natury, gdyż zakłada się, że podatnik świadomie wybiera OPP, a więc jego decyzja jest racjonalna. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części artykułu, przy okazji rozważań na temat metod konkurencji na rynku jednego procenta.

Przedstawione dane nie budzą wątpliwości, że rynek jednego procenta charakteryzuje się znaczą podażą. W konsekwencji strona popytowa jest wyraźnie zainteresowana walką konkurencyjną, w efekcie której podatnicy skłonni są przekazać 1% podatku na konkretnie wybraną OPP. Zastosowane w Polsce rozwiązanie proceduralne wpływa pozytywnie na skłonność do budowania podaży środków przekazywanych OPP. Minimalizacja wysiłku podatnika, który w praktyce sprowadza się do wpisania numeru Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) OPP oraz przekazywanej kwoty, utorowała drogę do wytworzenia się struktur rynku jednego procenta i nowych, niespotykanych dotąd form konkurencji po stronie popytowej.

3. Uczestnicy rynku jednego procenta

Każda formacja rynkowa składa się ze strony podażowej i popytowej. W przypadku rynku jednego procenta bariery wejścia na rynek zostały określone przez regulatora, tak więc są sztywne i nie podlegają, naturalnym dla wolnych rynków przekształceniom. Po stronie popytowej wykształcił się jednak mechanizm rozszerzania zakresu podmiotów działających na rynku, którego ustawodawca nie przewidział. Mecha-

nizm ten jednak jest bardzo istotny dla rynku jednego procenta, gdyż wyraźnie zmienił relacje konkurencyjne po tej stronie popytowej oraz zainteresowanie tworzeniem podaży przez podatników.

Jak wskazano, stronę podażową tworzą podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych. Oznacza to, że są to osoby, które rozliczają się na zasadach określonych w dwóch ustawach[7]. Pierwsza z nich to Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[8], natomiast druga to Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[9]. Zgodnie z przepisami tych ustaw 1% podatku mogą przekazać podatnicy, którzy rozliczają się według[10]:

a) skali podatkowej (PIT-36 i PIT-37),

b) 19-procentowej stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej (PIT-36L),

c) 19-procentowej stawki podatku od dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pożyczonych papierów wartościowych (sprzedaż krótka), pochodnych instrumentów finansowych oraz realizacji praw z nich wynikających, udziałów w spółkach lub z tytułu objęcia udziałów (akcji) w spółkach albo wkładów w spółdzielniach w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część (PIT-38),

d) 19-procentowej stawki podatku od dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych (PIT-39),

e) ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (PIT-28).

Osoby mające prawo do skorzystania z mechanizmu jednego procenta to osoby, które są w stanie wygenerować konkretną wielkość podaży. Aby jednak budowały podaż, muszą zdecydować się na przekazanie 1% na rzecz OPP. W przypadku klasycznego mechanizmu rynkowego wielkość podaży zależy od ceny rynkowej. W tym przypadku tradycyjnie rozumiana cena nie występuje, gdyż strona popytowa nie płaci za otrzymanie od strony podażowej pieniędzy, które stanowią tu przedmiot wymiany. Nakłonienie podatników do wygenerowania zasobów podaży ma charakter niepieniężny, co jest cechą szczególną tego rynku.

Stronę popytową tworzą organizacje mające status OPP, czyli prowadzące działalność społecznie użyteczną[11]. Do najczęściej spotykanych działań ze sfery zadań publicznych zalicza się między innymi pomoc społeczną, przeciwdziałanie zawodowemu wykluczeniu społecznemu, działalność charytatywną, ochronę i promocję

---

[7] Por. U. Smołkowska, wyd. cyt., s. 1.

[8] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80, poz. 350 z późn. zm.

[9] Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. 1998 nr 144, poz. 930 z późn. zm.

[10] *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, wyd. cyt., s. 2.

[11] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r…, art. 3, ust. 1.

zdrowia, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych i w wieku emerytalnym. Prócz tego ustawa precyzuje wiele innych działań z zakresu kultury, dziedzictwa narodowego, szkolnictwa, ratownictwa, a nawet turystyki itd.[12] Posiadanie statusu OPP jest wymogiem nadrzędnym, co znaczy, że formalnie żaden inny podmiot nie może ubiegać się o otrzymanie pieniędzy za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta. O status OPP mogą ubiegać się organizacje, które spełniają konkretne warunki, które są określone w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Status OPP mogą uzyskać przede wszystkim organizacje pozarządowe, które prowadzą działalność pożytku publicznego. Przywołana ustawa dopuszcza jednak obszerniejszy katalog organizacji, które mogą prowadzić tę działalność. Działalność pożytku publicznego mogą prowadzić również kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne oraz − w określonych przypadkach − spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również kluby sportowe[13]. Wszystkie te organizacje, o ile ich celem jest wykonywanie zadań pożytku publicznego, a nie zysk, mogą uzyskać status OPP i konkurować na rynku jednego procenta.

Zakres działań o charakterze społecznie użytecznym jest na tyle szeroki, że za pośrednictwem omawianego mechanizmu można dofinansować prawie każdy cel, byle nie nosił on znamion indywidualnego celu gospodarczego. Wymienione organizacje mogę ubiegać się o nadanie statusu OPP, pod warunkiem że ich działalność statutowa obejmuje tylko i wyłącznie działalność pożytku publicznego[14]. Tak rygorystyczne warunki, jakie muszą spełnić organizacje, mają zapewnić to, że na rynku jednego procenta będą działały jedynie podmioty działające na rzecz społeczności lub konkretnie określnej grupy podmiotów, które aktualnie znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Dzięki tym obostrzeniom z grona podmiotów tworzących stronę popytową na rynku jednego procenta wyeliminowano organizacje działające dla zysku lub na rzecz własnych członków. Wydawać by się mogło, że tak ścisłe wymagania mogą prowadzić do wykluczenia części osób znajdujących się w tak zwanej trudnej sytuacji życiowej z możliwości nie tylko otrzymania środków z mechanizmu jednego procenta, ale nawet szansy konkurowania o nie. W praktyce problem ten znalazł rozwiązanie. Polega ono na zarejestrowaniu osoby, która spełnia kryteria beneficjenta działań o charakterze społecznie użytecznym, na przykład w fundacji, która ma status OPP. Osoba taka staje się podopiecznym fundacji i otrzymuje indywidualne subkonto, na które mogą być przekazywane środki z mechanizmu jednego procenta. Rozwiązanie to jest szczególnie popularne wśród osób niepełnosprawnych.

Osoby, które są zarejestrowane w fundacji o statusie OPP jako podopieczni, mogą pośrednio otrzymywać środki z mechanizmu jednego procenta. To znaczy, że

[12] Tamże, art. 4, ust. 1.
[13] Tamże, art. 3, ust. 3.
[14] Tamże, art. 20, ust. 1, pkt 1 i 2.

podatnik przekazuje 1% podatku na rzecz OPP, jednak w rubryce „informacje uzupełniające" określa podopiecznego, któremu przekazuje środki. Rozwiązanie to pozwala przekazać pieniądze konkretnej osobie, jednak z tym zaznaczeniem, że są one wydawane na działania pożytku publicznego. Pieczę nad środkami sprawuje OPP, co zapewnia prawidłowe wydatkowanie środków przez podopiecznego. W przypadku osób niepełnosprawnych są to na przykład koszty leczenia lub rehabilitacji.

Możliwość przekazywania środków z mechanizmu jednego procenta na rzecz konkretnych osób, które są podopiecznymi OPP, wywołuje dwojaki efekt. Po pierwsze, umożliwia konkretnym osobom, znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, na otrzymanie wsparcia. Po drugie, zwiększa liczbę podmiotów dopuszczonych do konkurowania na rynku jednego procenta. W takim przypadku podopieczny działający na rynku jednego procenta jest nie tylko beneficjentem środków, ale również podmiotem konkurującym. Rejestrowanie się podopiecznych w OPP wyraźnie zwiększa liczbę podmiotów tworzących popyt. Samych OPP, które w 2015 roku otrzymały środki pieniężne za pośrednictwem analizowanego mechanizmu, było 7888[15]. Natomiast na przykład Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" ma 28 tys. podopiecznych, którzy mogą ubiegać się o środki. Wbrew obiegowej opinii liczba podmiotów konkurujących na rynku jednego procenta jest więc niepomiernie wyższa od liczby organizacji mających status OPP.

4. Formy konkurencji na rynku jednego procenta

Dokładniejsza analiza strony popytowej rynku jednego procenta ujawniła, że na rynku tym faktycznie działają dwa typy podmiotów (choć formalnie tylko jeden). Pierwszym są OPP, które same w sobie nie są końcowym beneficjentem środków pieniężnych, które otrzymują za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta. Drugim są podopieczni OPP, pośrednio otrzymujący 1% podatku, będący za to ich końcowymi beneficjentami. Te dwie grupy działają na rynku w sposób odmienny i osiągają również inne wyniki. Jerzy Hausner, inicjator i współtwórca Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyraził swoje zaniepokojenie faktem powstania niezamierzonych efektów celowych działań. Chodzi tu o dwie nadrzędne kwestie, ściśle związane z dwoma grupami konkurujących podmiotów. Pierwsza dotyczy siły konkurencyjnej dużych OPP, które przeznaczają znaczne kwoty na działania marketingowe. W sposób naturalny ich możliwości zaangażowania środków w konkurencję na rynku jednego procenta dają im przewagę nad małymi, działającymi lokalnie OPP. Tym samym powstaje sprzężenie zwrotne, które silnych czyni silniejszymi. Jednocześnie należy zauważyć, że środki zaangażowane w kampanie marketingowe nie są przeznaczane na działania

[15] *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, wyd. cyt., załącznik 1.

statutowe danej organizacji, tak więc zamiast wspomagać osiąganie celów społecznych, są kosztem uzyskania środków z mechanizmu jednego procenta. Druga kwestia, którą porusza Hausner, dotyczy indywidualizacji beneficjenta, czyli określania podopiecznego, do którego środki są kierowane. Praktyka ta powoduje, że pieniądze z mechanizmu jednego procenta trafiają do konkretnej osoby, a nie na rzecz całej społeczności, co faktycznie jest istotą OPP. W takim przypadku, jak wskazuje Hausner, OPP jest mechanizmem transferowym środków do konkretnych osób[16].

Wątpliwości zgłaszane przez Hausnera, które *nota bene* są powszechnie uznane, pozwalają sądzić, że omawiane rozwiązanie w sposób jednoznaczny podlega mechanizmom rynkowym, a nie działalności społecznej, która z założenia nie powinna być obszarem walki konkurencyjnej, lecz procesów współdziałania. Jak więc podmioty tworzące stronę popytową konkurują ze sobą? Podmioty zaliczane do pierwszej grupy, czyli OPP, oddziaływać będą na stronę podażową w dwojaki sposób: bezpośrednio i pośrednio. Bezpośrednie oddziaływanie będzie miało charakter działań marketingowych kierowanych do dużej liczby podatników. W tym przypadku bezpośredniość polega na tym, że OPP same reklamują siebie, tak aby podatnicy właśnie im przekazali pieniądze za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta. Oddziaływanie pośrednie polegać będzie na przerzuceniu ciężaru prowadzenia walki konkurencyjnej na podopiecznych OPP. Tym samym następuje dywersyfikacja działań marketingowych, które mają małe pole oddziaływania, ale prowadzone są niezależnie przez dużą liczbę osób.

Praktyczne działania konkurencyjne zależą od możliwości finansowych podmiotu konkurującego, jego wielkości i formy prawnej, dostępu do kanałów informacyjnych, jak również od tego, jak zostały określone cele statutowe i czym dany podmiot faktycznie się zajmuje. Jako przykład działań bezpośrednich OPP można przytoczyć kampanię prowadzoną przez Fundację TVN pn. „Nie Jesteś Sam", która w 2014 roku prowadziła akcję pod nazwą „Przekaż 1% swojego podatku dochodowego". Przykład ten wybrano z kilku względów. Po pierwsze Fundacja TVN „Nie Jesteś Sam" jest fundacją dużą, o stabilnej sytuacji finansowej. Ponieważ została założona przez zarząd TVN, może liczyć na istotne wsparcie niepublicznej stacji telewizyjnej o zasięgu krajowym[17]. Fundacja nie prowadzi również systemu subkont, za to określa i osiąga konkretne cele pożytku publicznego. Przyjmuje to formę akcji – takich jak ta wymieniona, której celem było zebranie środków na remont i modernizację Kliniki Rehabilitacji w Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi[18]. Ciężar działań marketingowych w pełni spoczywa na Fundacji, która za pośrednictwem

---

[16] K. Hanyga, 2011, *Pożytki z 1%*, Sprawy Nauki, http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1975:poytki-z-1&catid=312&Itemid=30 (4.01.2016).

[17] *O fundacji, Fundacja TVN „Nie Jesteś Sam"*, 2013, http://fundacja.tvn.pl/o-fundacji,2163,n/o-fundacji,78998.html (4.01.2015).

[18] *Sprawozdanie merytoryczne Fundacji TVN nie jesteś sam za rok 2014*, 2015, Fundacja TVN „Nie Jesteś Sam", Warszawa, s. 4.

stacji telewizyjnej dociera do szerokiego grona odbiorców. Prócz spotów reklamowych, stosowane jest również lokowanie marki w programach telewizyjnych, co świadczy o profesjonalnym podejściu do kampanii marketingowej.

Innym przykładem działań bezpośrednich może być na przykład Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ „Animals". Podobnie jak poprzednia fundacja, towarzystwo to samo określa cele i grupę docelową, która korzysta ze środków pozyskanych z mechanizmu jednego procenta. W tym przypadku pieniądze trafiają na rzecz konkretnych schronisk dla zwierząt. Ponieważ Towarzystwo nie ma dostępu do komercyjnych stacji telewizyjnych, do prowadzenia działań marketingowych wykorzystuje przede wszystkim Internet[19]. Wśród metod marketingowych stosowane jest bardzo popularne rozwiązanie, czyli udostępnianie nieodpłatnego programu komputerowego, za pomocą którego można rozliczyć podatek dochodowy. Chociaż oprogramowanie jest bezpłatne, warunkiem jego użycia jest przeznaczenie 1% na rzecz Towarzystwa. Metoda ta jest powszechnie wykorzystywana przez różne OPP[20].

Przykładem fundacji, której działania marketingowe mają charakter pośredni, jest Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą". Stosowany tu system subkont powoduje, że ciężar działań marketingowych zostaje przerzucony na podopiecznych fundacji. Fundacja w zasadzie nie prowadzi żadnej kampanii reklamującej możliwość przekazania jej 1% podatku dochodowego. O krok dalej idzie Fundacja „Młodzi-Młodym", która również stosuje system subkont i opiera swój marketing na podopiecznych. Fundacja zapewnia podopiecznym materiały, które mają być pomocne w ich działaniach marketingowych. Są to między innymi wizytówki (500 szt.) oraz plakaty do samodzielnego drukowania. Podopieczni mogą również założyć profil na stronach internetowych Fundacji, na których dostępny jest program do rozliczania PIT-ów. Działania marketingowe Fundacji polegają na reklamowaniu możliwości pozyskiwania środków pochodzących z mechanizmu jednego procenta przez potencjalnych podopiecznych. Przy tym Fundacja zachęca do pozyskiwania środków wszystkich, którzy mogą być beneficjentami działań pożytku publicznego, czyli nie tylko osoby niepełnosprawne lub chore, ale również placówki oświaty, kluby sportowe, towarzystwa opieki nad zwierzętami itp.[21]

Tym, co dla OPP jest działaniem pośrednim, dla podopiecznych jest działaniem bezpośrednim. Nie będą to jednak profesjonalne kampanie reklamowe, lecz przede

---

[19] Należy tu nadmienić, że OPP mają ustawowe prawo do nieodpłatnego informowania o swojej działalności w mediach publicznych (radio i telewizja). Możliwość ta jednak nie jest często wykorzystywana, a szczegółowy tryb przekazywania tej informacji określają przepisy regulowane przez Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Należy mieć również na uwadze, że prawo do informowania o działalności nie oznacza prawa do nakłaniania do przekazania 1% na rzecz OPP.

[20] *Bezdomne zwierzęta czekają na Twój 1%*, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ „Animals", http://otoz.pl/1-procent-na-zwierzeta (4.01.2016).

[21] *Jak pozyskać 1% podatku*, Fundacja Studencka Młodzi-Młodym, http://fsmm.pl/1_procent_podatku (4.01.2016).

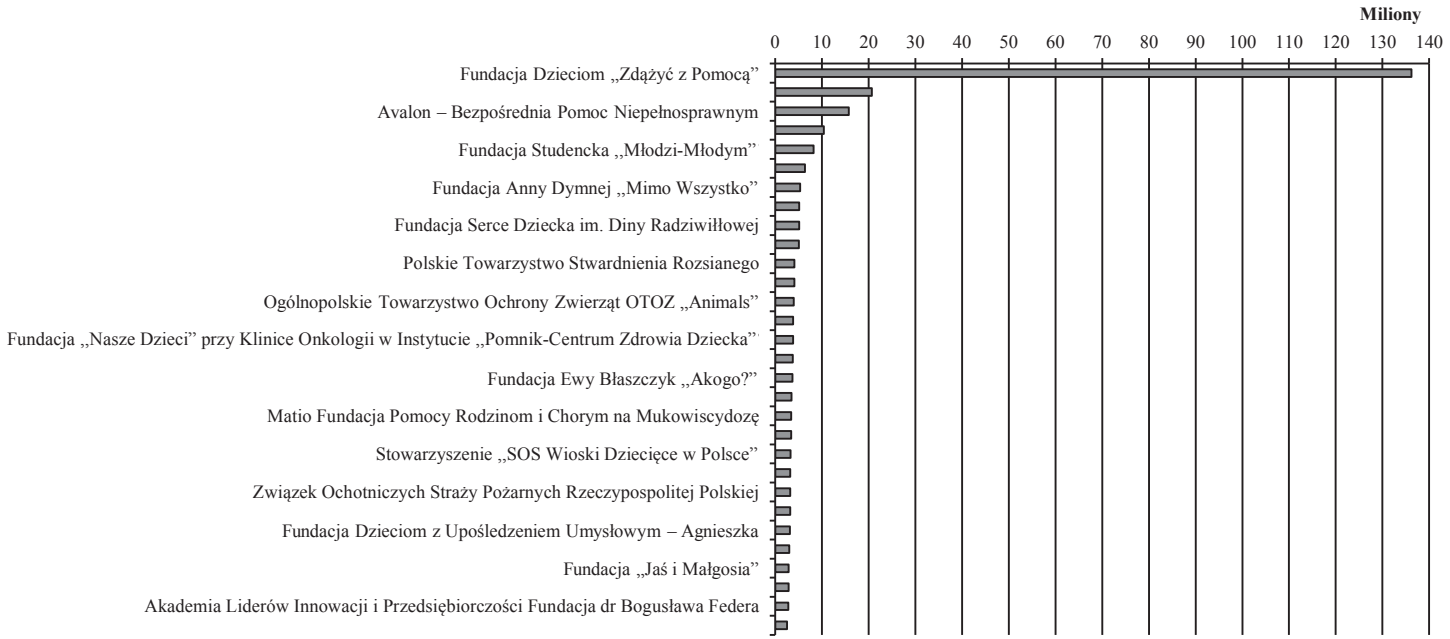
wszystkim działania o zasięgu lokalnym. Zwykle w grupie będącej pod wpływem tych działań znajdują się członkowie bliższej lub dalszej rodziny, znajomi, współpracownicy oraz inne osoby, z którymi osoba ubiegająca się o środki z mechanizmu jednego procenta ma bliski kontakt. Chociaż działania podejmowane przez takie osoby nie są zakrojone na dużą skalę, mają silny wpływ na podatników, którzy im podlegają. Zwykle wynika to z więzi emocjonalnej między podmiotami należącymi do strony popytowej i podażowej.

Obecnie nie prowadzi się dokładnych badań statystycznych, które odzwierciedlałyby faktyczny rozkład środków pochodzących z mechanizmu jednego procenta. Wynika to z tego, że sprawozdawczość ogranicza się do formalnych uczestników rynku, czyli do OPP i podatników. Nie bada się natomiast, jak wygląda alokacja środków wśród beneficjentów końcowych, czyli również podopiecznych konkurujących po stronie popytowej rynku jednego procenta. Jednak analiza statystyk Ministerstwa Finansów, w połączeniu z analizami konkretnych OPP, daje obraz podziału środków i udziału obu zaproponowanych tu grup podmiotów. Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się po zapoznaniu się z danymi Ministerstwa Finansów, jest taki, że podział środków pochodzących z mechanizmu jednego procenta charakteryzuje się wyraźną skośnością. Dobrze zobrazowano to na rys. 3, przedstawiającym pierwsze 30 pozycji z listy OPP, które otrzymały środki w 2015 roku, z podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok. Zdecydowanym liderem rankingu jest Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą". Podatnicy przekazali na jej rzecz łącznie 136 mln zł, czyli prawie 1/4 wszystkich środków pochodzących z mechanizmu jednego procenta. Druga w rankingu Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „Słoneczko" zgromadziła około 21 mln zł, co w porównaniu z liderem wydaje się relatywnie słabym wynikiem. Kolejne OPP otrzymują coraz mniejsze wsparcie − od miejsca 10 do 30 średnia wartość jest na poziomie około 3, 4 mln zł, przy odchyleniu standardowym wynoszącym około 0,5 mln zł.

Ze statystyk Ministerstwa Finansów wynikałoby, że walkę konkurencyjną wygrywają podmioty duże, o znacznych zasobach finansowych. Świadczyć mógłby o tym fakt, że Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" ma znaczne zaplecze finansowe. W 2014 roku dysponowała ona przychodami z działalności statutowej w wysokości 160,5 mln zł, a z prowadzonej działalności gospodarczej przychody w wysokości 228,4 tys. zł[22]. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że Fundacja skupiała w 2014 roku 25 663 podopiecznych, którzy sami, we własnym zakresie, prowadzili działania promujące ich jako beneficjentów środków pochodzących z 1% podatków. Należy podkreślić, że działalność pożytku publicznego, prowadzona przez Fundację, polega na bezpośredniej pomocy dzieciom chorym i niepełnosprawnym poprzez system subkont[23]. Należy więc podkreślić, że chociaż Ministerstwo Finansów wy-

[22] *Raport uzupełniający opinię z badania sprawozdania finansowego na dzień 31.12.2014. Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą". Opinia niezależnego biegłego rewidenta*, 2014, Roedl Audit Sp. z o.o., Warszawa, s. 8.

[23] *Sprawozdanie merytoryczne z działalności Fundacji Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" za rok 2014*, Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą", 2015, Warszawa, s. 4, 7.



Rys. 3. Zestawienie trzydziestu OPP otrzymujących największą sumę środków za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta

Źródło: *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok*, wyd. cyt., s. 4.

różnia jedynie jeden podmiot, faktycznie liczbę konkurujących na rynku jednego procenta należy zwiększyć o ponad 25,5 tys. podmiotów, które otrzymały średnio około 5 tys. zł – biorąc pod uwagę, że w 2014 roku fundacja otrzymała 127 mln zł z mechanizmu jednego procenta[24].

Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" nie jest, oczywiście, ewenementem w kwestii indywidualizacji adresatów środków z mechanizmu jednego procenta i przerzucania ciężaru działań konkurencyjnych na podopiecznych. Z pierwszej piątki OPP przedstawionych na rys. 3 wszystkie rejestrują podopiecznych i tym samym wprowadzają ich na rynek jednego procenta. Problemem w określeniu dokładnej liczby jest to, że organizacje nie zawsze, a w zasadzie praktycznie w ogóle nie prowadzą sprawozdawczości dotyczącej tego, jakie kwoty są kierowane do konkretnych podopiecznych, a jakie trafiają ogólnie na konto OPP. Brak konieczności tworzenia tego rodzaju zestawień czyni rynek jednego procenta mało transparentnym.

5. Zakończenie

Wprowadzenie mechanizmu jednego procenta doprowadziło do wytworzenia się mechanizmu rynkowego z naturalnymi dla niego działaniami bazującymi na kalkulacjach ekonomicznych. Istota idei działań pożytku publicznego musiała ustąpić walce konkurencyjnej na rynku jednego procenta. Nie chodzi tu o to, że pieniądze pochodzące z omawianego mechanizmu są marnotrawione lub trafiają do konkretnych osób, ale o to, że OPP muszą o nie konkurować. Czyniąc to w dwojaki sposób (bezpośrednio lub pośrednio), albo ponoszą koszty kampanii marketingowych, albo indywidualizują beneficjentów 1%. Metody te są nieodzowne na tym rynku i wpisują się w działanie jego mechanizmu. W przypadku działań bezpośrednich kampanie reklamowe przypominają te znane z tradycyjnych rynków dóbr konsumpcyjnych. Różnicą jest tylko przedmiot wymiany i to, że zwykle opiera się je na wartościach moralnych i czynnikach emocjonalnych. Przewagę w walce konkurencyjnej uzyskują OPP o znacznym zapleczu finansowym, promowane przez znane osoby lub mające nieskrępowany dostęp do mediów. W odniesieniu do działań pośrednich ciężar zdobywania przychylności podatników spada na podopiecznych, którzy zdobywają środki głównie na zasadach marketingu bezpośredniego. W takiej walce konkurencyjnej przewagę uzyskują OPP, które mają największą liczbę podopiecznych. Działania takie powodują również wzrost liczby faktycznie konkurencyjnych podmiotów, choć statystyki Ministerstwa Finansów tego nie ujmują.

Nie ulega wątpliwości, że największe kwoty otrzymują podmioty, które mają duże środki na kampanie marketingowe i które są promowane przez znane osoby lub mają wsparcie stacji telewizyjnych. Stwierdzenie to wymaga jednak komentarza.

[24] *Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2013 rok*, 2014, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, s. 4.

Nie chodzi tu o OPP, które stosują pośrednie metody walki konkurencyjnej, gdyż te chociaż zdobywają najwięcej środków za pośrednictwem mechanizmu jednego procenta, w rzeczywistości są czymś w rodzaju podmiotu zbiorowego. Dlatego wniosek ten nie pasuje do liderów zestawienia prezentowanego na rys. 3 – należy pamiętać, że pierwsze miejsca zajmują OPP stosujące właśnie system subkont. Wniosek o skuteczności pozyskiwania środków od podatników należy odnieść więc tylko i wyłącznie do podmiotów stosujących bezpośrednio działania marketingowe, niezależnie od tego, czy są to formalni uczestnicy rynku jednego procenta, czy podopieczni OPP. Na przykład Fundacja Anny Dymnej „Mimo Wszystko", która nie korzysta z systemu subkont, zajmuje siódmą pozycję w przedstawionym na rys. 3 zestawieniu (około 5,3 mln zł). Indywidualni podopieczni nie są w stanie pozyskać nawet drobnego ułamka kwot, jakie pozyskują OPP, ponieważ ich zasięg jest dużo mniejszy, a środki marketingowe są o wiele skromniejsze. Średnio podopieczni Fundacji Dzieciom „Zdążyć z Pomocą" gromadzą około 5 tys. zł i chociaż statystyki nie są prowadzone, trudno przypuszczać, żeby możliwe było zgromadzenie kwot rzędu miliona złotych.

W artykule nie zajęto się kwestią poprawności funkcjonowania mechanizmu jednego procenta z punktu widzenia zasadności prywatyzacji środków przez przekazywanie ich konkretnym osobom. Problem ten jest często poruszany w literaturze, ale nie był przedmiotem zawartych tu rozważań. Abstrahując od kwestii istoty działań pożytku publicznego, należy zwrócić jednak uwagę na to, że wprowadzenie podopiecznych OPP jako podmiotów na rynku jednego procenta z pewnością skłania większą liczbę osób do korzystania z mechanizmu jednego procenta. Wynika to z tego, że bliskość beneficjentów omawianego mechanizmu i podatników, czyli strony popytowej i podażowej, tworzy więź, która skłania konkretne osoby do wsparcia konkretnych osób.

Literatura

Bezdomne zwierzęta czekają na Twój 1%, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ „Animals", http://otoz.pl/1-procent-na-zwierzeta/ (4.01.2016).

Hanyga K., 2011, *Pożytki z 1%*, Sprawy Nauki, http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1975:poytki-z-1&catid=312&Itemid=30 (4.01.2016).

Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2013 rok, 2014, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.

Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2014 rok, 2015, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.

Iwankiewicz-Rak B., 2014, *Mechanizm 1% – zachowanie darczyńców w świetle badań sondażowych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, nr 5(43).

Jak pozyskać 1% podatku, Fundacja Studencka Młodzi-Młodym, http://fsmm.pl/1_procent_podatku (4.01.2016).

Makowski G., *Wiele twarzy jednego procenta*, Instytut Spraw Publicznych, http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=282iUa6yy94=&tabid=151 (31.12.2015).

O fundacji, Fundacja TVN „Nie Jesteś Sam”, 2013, http://fundacja.tvn.pl/o-fundacji,2163,n/o-fundacji,78998.html (4.01.2016).

Piechota G., 2010, *Motywacje Polaków przy wyborze organizacji pożytku publicznego (której przekazują 1% podatku) a budowanie lokalnej społeczności obywatelskiej*, Zarządzanie Publiczne, nr 3(13), s. 5-19.

Raport uzupełniający opinię z badania sprawozdania finansowego na dzień 31.12.2014. Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą”. Opinia niezależnego biegłego rewidenta, 2014, Roedl Audit Sp. z o.o., Warszawa.

Smołkowska U., 2011, *Wspieranie organizacji pożytku publicznego z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych*, Infos, nr 22(114), 21 grudnia, Biuro Analiz Sejmowych.

Sprawozdanie merytoryczne Fundacji TVN nie jesteś sam za rok 2014, 2015, Fundacja TVN „Nie Jesteś Sam”, Warszawa.

Sprawozdanie merytoryczne z działalności Fundacji Dzieciom „Zdążyć z Pomocą” za rok 2014, 2015, Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą”, Warszawa.

Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. 1998 nr 144, poz. 930 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80, poz. 350 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873.