

Krzysztof Balon

Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty



Streszczenie

Tekst, wychodząc od dyskusji pojęć „trzeci sektor” oraz „gospodarka społeczna” w Niemczech, opisuje następnie służebne organizacje pozarządowe w Niemczech: ich rozwój historyczny, formy prawne, relacje z sektorem publicznym i główne zakresy pracy, odnosząc się zwłaszcza do ekonomicznego wymiaru ich aktywności i źródeł jej finansowania. Materiał zawiera również informacje o finansowaniu zwrotnym pracy organizacji, zwłaszcza o kredytoaniu ich działań przez banki. Informacje te uzupełnione są o zarys wybranych perspektywicznych problemów funkcjonowania gospodarki społecznej w Niemczech. Dla lepszego zrozumienia funkcjonowania gospodarki społecznej dołączono również informacje o statusie pożytku publicznego oraz krótką informację o wiodącym na rynku obsługi organizacji pozarządowych Banku Gospodarki Socjalnej SA.

O autorze

Krzysztof Balon – 51 lat, krakowianin, od 1990 r. zamieszkały w Niemczech, od 1994 r. kierownik Placówki Koordynacyjno-Doradczej Niemiecko-Polskiej Współpracy Socjalnej, od 2005 r. dyrektor Stowarzyszenia Niemiecko-Polskiej współpracy Socjalnej, utworzonego przez Związek Federalny i jedenaście Związków Krajowych Parytetowego Związku Socjalnego, skupiającego ok. 10 tysięcy służebnych organizacji pozarządowych. W Polsce społecznie członek zarządów różnych organizacji pozarządowych, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego I kadencji.

Spis treści

1. „Gospodarka społeczna” a III sektor w Niemczech	2
2. „Freie Wohlfahrtspflege” – służebne organizacje pozarządowe: rozwój historyczny, formy prawne, relacje z sektorem publicznym, główne zakresy działalności	4
2.1 Rozwój historyczny	4
2.2 Formy prawne	4
2.3 Relacje z sektorem publicznym: zasada pomocniczości (subsydiarności)	5
2.4 Główne zakresy działania	5
2.4.1 Uwagi ogólne	5
2.4.2 Zakresy działania z opierającym się na zasadzie pomocniczości, ustawowo uregulowanym względnym pierwszeństwem organizacji pozarządowych, charakteryzujące się faktyczną ich dominacją na rynku usług	6
2.4.3 Zakresy działania z opierającym się na zasadzie pomocniczości, zwyczajowo traktowanym względnym pierwszeństwem organizacji pozarządowych, charakteryzujące się faktyczną ich dominacją na rynku usług	6
2.4.4 Zakresy działania, w ramach których organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę na rynku usług	6
2.4.5 Zakresy działania, w ramach których organizacje pozarządowe odgrywają niewielką rolę na rynku usług	6
3. Wymiar ekonomiczny służebnych organizacji pozarządowych	7
3.1 Socjalne organizacje pozarządowe jako przedsiębiorcy i pracodawcy	7
3.2 Główne źródła finansowania	7
3.2.1 Podział źródeł finansowania ze względu na pochodzenie środków	7
3.2.2 Realizacja usług społecznych gwarantowanych poprzez roszczenia prawne klientów	7
3.2.3 Dotacje publiczne	8
3.2.4 Inne źródła finansowania	8
3.3 „Trzeciosektorowy” mechanizm kapitalizacji	9
4. Finansowanie zwrotne	10
4.1 Służebne organizacje pozarządowe jako kredytobiorca	10
4.2 Rodzaje produktów kredytowych	11
4.3 Instytucje bankowe gospodarki społecznej	11
4.4 „Bazylea II” i alternatywne formy finansowania zwrotnego	11
5. Niektóre problemy rozwoju niemieckiej gospodarki społecznej	13
5.1 Wymiar narodowy	13
5.2 Wymiar europejski	14
Aneks I	
Regulacja pożytku publicznego w Niemczech	15
A1. Uwagi ogólne	15
A2. Warunki posiadania statusu pożytku publicznego	15
A2.1 Warunki dotyczące zakresu działania	15
A2.2 Warunki dotyczące sposobu działania (§§ 55 – 63 AO)	16
A3. Uprzywilejowanie podatkowe bezpośrednie	16
A4. Inne formy uprzywilejowania	16
A5. Procedura	16
A6. Konsekwencje ewentualnych uchybień lub nadużyć	17
A7. Kontrola administracyjna i sądowa	17
Aneks II	
Bank Gospodarki Społecznej SA (Bank für Sozialwirtschaft AG)	18

1.

„Gospodarka społeczna” a III sektor w Niemczech

Pojęcia „organizacja pozarządowa” czy „trzeci sektor” używane są w Niemczech dopiero od niedawna i bynajmniej nie powszechnie. Zdecydowana większość z 240 – 280 tysięcy¹ niemieckich stowarzyszeń spełniających kryteria pożytku publicznego nie stosuje do siebie nazwy „organizacja pozarządowa”; większości ich członków nie jest zapewne znany ani ten termin, ani też pojęcie „trzeci sektor”. Pojęcia te są natomiast rozpowszechnione w niemieckojęzycznej literaturze naukowej. Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Wiedniu, Christoph Badelt w klasycznym podręczniku organizacji pozarządowych definiuje organizację typu non-profit (definicję „organizacji pozarządowej” Badelt odrzuca jako metodologicznie błędną) poprzez: niezbędne minimum formalnego zorganizowania, prywatny charakter (niewykluczający finansowego wspierania i/lub współtworzenia przez stronę publiczną), zakaz przekazywania zysków/nadwyżek finansowych na rzecz członków czy udziałowców, niezbędne minimum choćby formalnej suwerenności w stosunku do otoczenia oraz niezbędne minimum dobrovolności (np. dobrowolne członkostwo, udział wolontariatu w wykonywaniu zadań, nieodpłatne wykonywanie funkcji statutowych)².

„Ostry” kryterium ograniczającym zakres podmiotowy „trzeciego sektora” w Niemczech jest natomiast kryterium pożytku publicznego³. Regulacja pożytku publicznego jest pod wieloma względami podobna do polskiej. Zasadnicza różnica polega na poświadczaniu (nie: nadawaniu) statusu pożytku publicznego przez administrację podatkową. Między innymi ze względu na proste procedury, status pożytku publicznego jest bardzo rozpowszechniony. Dlatego też można w praktyce przyjąć, że trzeci sektor tworzą w Niem-

zech osoby prawne prawa prywatnego (stowarzyszenia, spółki z o.o., fundacje prawa prywatnego i – w wyjątkowych wypadkach – spółdzielnie), posiadające status pożytku publicznego.

Ta „praktyczna” definicja organizacji pozarządowej wyklucza z jednej strony podmioty przynależne do sektora publicznego (osoby prawne prawa publicznego, np. kraje federalne, powiaty, gminy, publiczne uniwersytety, fundacje publicznoprawne), z drugiej zaś – osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego nastawione na tworzenie zysku, a zatem niemieszczące się w reżimie przepisów pożytku publicznego. Do „trzeciego sektora” zalicza się w Niemczech również spółki z o.o. pożytku publicznego, nawet z udziałem kapitałowym strony publicznej (jak np. prowadzone w formie spółki z o.o. zakłady aktywizacji zawodowej dla osób niepełnosprawnych, z aportem do kapitału zakładowego w postaci parceli wniesionym przez jednostkę samorządu terytorialnego).

Podobnie jak pojęcia „organizacji pozarządowej” czy „trzeciego sektora”, również termin „gospodarka społeczna”, czy też „gospodarka socjalna” („Sozialwirtschaft”), rozpowszechnia się bardzo powoli i to raczej w świecie nauki oraz – bankowości. Dopiero od 1999 roku odbywają się w Niemczech co dwa lata „Kongresy Gospodarki Socjalnej” („Kongress der Sozialwirtschaft”), współorganizowane przez Bank Gospodarki Społecznej SA (Bank für Sozialwirtschaft AG), Federalną Wspólnotę Roboczą Niezależnej Pomocy Społecznej (Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, BAGFW)⁴ oraz Wydawnictwo „Nomos”.

1. Szacunek Federalnego Ministerstwa Finansów.

2. Badelt, Christoph: Zielsetzungen und Inhalte des „Handbuchs der Nonprofit Organisation” (Cele i treści „Podręcznika organizacji non-profit”), w: Badelt, Christoph (wyd.), Handbuch der Nonprofit Organisation (Podręcznik organizacji non-profit), Stuttgart 1997, str. 7-9

3. Omówienie regulacji pożytku publicznego: zob. Aneks I.

4. Członkami BAGFW są federalne centrale „naczelnych” organizacji parasolowych socjalnych organizacji pozarządowych, zob. przyp. 7

Zakres podmiotowy (oraz przedmiotowy) pojęcia „gospodarka społeczna” nie jest ostry. Termin ten⁵ kojarzony jest w Niemczech na ogół z aktywnością socjalnych organizacji pozarządowych, określanych jako „freie Wohlfahrtspflege” („niezależna dobroczynność”), których zdecydowana większość dobrowolnie zrzesza się w jednej z „naczelnych” organizacji parasolowych („Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege”).⁶

Organizacje te działalnością swoją obejmują, oprócz „klasycznych” obszarów socjalnych (jak praca z niepełnosprawnymi, praca z seniorami, pomoc dla dzieci i młodzieży, pomoc dla rodzin, praca z uzależnionymi, pomoc osobom bezdomnym, profilaktyka i łagodzenie skutków wykluczenia społecznego), również wychowanie przedszkolne, szkolenictwo społeczne, kształcenie i doksztalcanie dzieci, młodzieży i dorosłych, przedsięwzięcia socjokulturalne, pracę z migrantami, a także prowadzenie stacjonarnych placówek służby zdrowia. Wobec tak szerokiego spektrum działalności, termin „socjalne organizacje pozarządowe” wydaje się zbyt zawężony, dlatego też autor proponuje stosować alternatywnie określenie „służebne organizacje pozarządowe”.

W kolejnym punkcie tego opracowania przyjrzymy się bliżej aktorom „Sozialwirtschaft”.

5. Termin „Sozialwirtschaft” daje się wyrazić w języku polskim zarówno jako „gospodarka społeczna”, jak i „gospodarka socjalna”.

6. Tj. Caritas, Diakonia Kościoła Ewangelickiego, Dobroczynność Robotnicza, Dobroczynność Żydowska, Niemiecki Czerwony Krzyż, Parytetowy Związek Socjalny.

7. Por. podpunkt 2.4; natchnieniem do użycia określenia „służebne” jest nazwa jednego z regionalnych związków członkowskich Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych WRZOS: „Federacja Organizacji Służebnych Mazowia”.

2.

„Freie Wohlfahrtspflege” – służebne organizacje pozarządowe: rozwój historyczny, formy prawne, relacje z sektorem publicznym, główne zakresy działalności

2.1 Rozwój historyczny

Abstrahując od dyskusji terminologicznej, organizacje trzeciosektorowe, a także gospodarka społeczna, posiadają w Niemczech długą tradycję. Niektóre z działających obecnie organizacji rodowód swój wywodzą od średniowiecznych kościelnych i cechowych instytucji dobroczynnych.

Geneza socjalnych organizacji pozarządowych w obecnym kształcie sięga okresu od drugiej połowy XIX po pierwszą ćwierć XX wieku i związana jest z wysoką dynamiką przemian społeczno-kulturalnych (industrializacja, I wojna światowa). W tym okresie powstały też „związki parasolowe” (1849: Diakonia, 1869: Czerwony Krzyż, 1897: Caritas, 1917: Dobroczynność Żydowska, 1919: Dobroczynność Robotnicza, 1924: Parytetowy Związek Socjalny). W okresie panowania narodowego socjalizmu (1933-1945) związki te zostały bądź przymusowo rozwiązane (Dobroczynność Żydowska, Dobroczynność Robotnicza, Parytetowy Związek Socjalny), bądź też objęte kuratelą reżimu nazistowskiego (Caritas, Diakonia, Czerwony Krzyż). Ich (dynamiczne) odrodzenie na terenie Niemiec Zachodnich nastąpiło w okresie kilku lat po zakończeniu II wojny światowej, na terenie byłej NRD zasadniczo po 1990 roku.⁸

Tworzenie organizacji i ich związków parasolowych powodowane było różnymi motywacjami: chrześcijańską miłością bliźniego, obywatelskimi ideami oświeceniowymi, solidarnością robotniczą, wreszcie ideami samopomocy osób bezpośrednio dotkniętych danym problemem i ich bliskich. Pod koniec XX wieku pojawiły się również organizacje trzeciosektorowe, przy tworzeniu których wiodącą rolę odgrywały interesy ekonomiczne (np. założona przez duży

koncern usługowy nonprofitowa organizacja prowadząca domy pomocy społecznej na terenie byłej NRD).

2.2 Formy prawne

Wolność stowarzyszania się uregulowana jest generalnie w art. 9 Ustawy Zasadniczej (konstytucji) Republiki Federalnej Niemiec⁹. Prawo stowarzyszeń regulowane jest w par. 21-79 ustawy z 18 sierpnia 1896 r. Kodeks cywilny (BGB). Różnice w stosunku do prawa polskiego polegają przede wszystkim na mniejszej minimalnej liczbie członków-założycieli (7) oraz braku rozróżnienia między członkostwem osób fizycznych i osób prawnych. Prawo stowarzyszeń nie uległo istotnym zmianom od czasu wejścia BGB w życie (1 stycznia 1900 r.); mamy tu zatem do czynienia z ciągłością kultury prawnej.¹⁰ W tym kontekście należy zauważyć, że procedura rejestracyjna stowarzyszeń jest maksymalnie uproszczona i niedroga. Sądami rejestrowymi są sądy powszechne szczebla podstawowego właściwe terytorialnie ze względu na siedzibę stowarzyszenia.

Te same uwagi dotyczą fundacji prawa prywatnego, uregulowanej w par. 80-88 BGB. Kodeks cywilny nie wymaga

9. Art. 9 Ustawy Zasadniczej:
„(1) Wszyscy Niemcy [zgodnie z ustawodawstwem zwykłym również cudzoziemcy – przyp. autora] mają prawo do zakładania stowarzyszeń i towarzystw.”
(2) Zrzeszenia, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi lub które skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu lub idei porozumienia między narodami są zakazane.”

10. Najważniejsze przepisy BGB dotyczące stowarzyszeń:
par. 26 BGB [Zarząd, władza przedstawicielska]: „(1) Stowarzyszenie musi mieć Zarząd. Zarząd może składać się z wielu osób. (...)”
par. 56 BGB [Minimalna liczba członków]: „Rejestracja ma nastąpić tylko wtedy, gdy liczba członków wynosi co najmniej siedem.”
par. 57 BGB [Statut, wymagania minimalne]: „(1) Statut zawierać musi cel, nazwę i siedzibę stowarzyszenia i musi z niego wynikać, że stowarzyszenie ma zostać zarejestrowane. (2) Nazwa musi wyraźnie różnić się od nazw istniejących w tej samej miejscowości lub w tej samej gminie stowarzyszeń zarejestrowanych.”
par. 58 BGB [Dalsze wymagania]: „Statut ma zawierać postanowienia: 1. o wstępowaniu i występowaniu członków; 2. o tym, czy i jakie składki opłacać mają członkowie; 3. o tworzeniu zarządu; 4. o warunkach zwolnienia zgromadzenia członkowskiego, 5. o formie jego zwolnienia i o dokumentowaniu jego uchwał.”

8. Por. Dörrie, Klaus: Freie Wohlfahrtspflege (Niezależna dobroczynność) w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit (Leksykon specjalistyczny pracy socjalnej), Frankfurt/M, 1993, str. 360

rejestracji fundacji na drodze sądowej, konieczne natomiast jest zezwolenie na założenie fundacji wydane przez rząd danego kraju federalnego na podstawie krajowej ustawy o fundacjach.

Organizacja pozarządowa działać może również w formie spółki prawa handlowego (teoretycznie z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej). W praktyce spotyka się wyłącznie konstrukcję spółki pożytku publicznego z o.o., założonej na ogół przez stowarzyszenie zarejestrowane lub przy jego udziale. Do spółki z o.o. pożytku publicznego stosuje się – podobnie jak do każdej innej spółki z o.o. – przepisy ustawy z 10 maja 1897 r. Kodeks handlowy (HGB) oraz ustawy o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością (GmbHG).

Do wyjątków należą spółdzielnie zarejestrowane (eG), posiadające status pożytku publicznego. Ich status regulowany jest przez prawo spółdzielcze (GenG).

2.3 Relacje z sektorem publicznym: zasada pomocniczości (subsydiarności)¹¹

Zasada ta, głęboko zakorzeniona w chrześcijańskiej doktrynie społecznej¹², ma podstawowe znaczenie dla relacji międzysektorowych w Niemczech. Zasada pomocniczości w niemieckim systemie prawnym rozumiana jest w pierwszym rzędzie jako ustanowienie pierwszeństwa działań prywatnych przed działaniami publicznymi. W tej formie, chociaż jedynie pośrednio, odzwierciedlona została w konstytucji (Ustawa Zasadnicza, GG)¹³. W szczególności w ustawowych zakresach pomocy dla dzieci i młodzieży oraz pomocy społecznej zasada pomocniczości przybiera postać zasady względnego¹⁴ pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w świadczeniu

usług i prowadzeniu placówek, przy równoczesnym nałożeniu na stronę publiczną ogólnego obowiązku finansowego wspierania organizacji w wykonywaniu tych zadań¹⁵.

Stosowanie zasady subsydiarności ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla rozwoju III sektora i gospodarki społecznej. Owocuje ono w praktyce również możliwością wyboru przez obywateli i obywateli takiego modelu świadczenia usług społecznych, jaki związany jest z ich systemem wartości (np. możliwość wyboru między placówką katolicką, ewangelicką i neutralną światopoglądowo).

Na marginesie należy zauważyć, że ten kierunek rozwoju znalazł również odzwierciedlenie w (posiadającym rangę konstytucyjną) traktacie zjednoczeniowym RFN – NRD¹⁶.

2.4 Główne zakresy działania

2.4.1 Uwagi ogólne

Aktywność służebnych organizacji pozarządowych w zakresie gospodarki społecznej ze względu na swoją różnorodność oraz – częściowo – niepowtarzalność jedynie z trudnością poddaje się klasyfikacji. Poniższe wyliczenie opiera się na próbie przyporządkowania obszarów działalności do zakresów regulacji ustawowych, wskazując zarazem na wynikające z przepisów ustawowych publiczne źródła finansowania lub dofinansowania.

Pominięto w nim niektóre typy działalności organizacji pozarządowych, które związane są głównie z prawem poszczególnych krajów federalnych (landów), np. prowadzenie przedszkoli, a także szkół społecznych.

Należy jednak pamiętać, że wiele rodzajów usług i działań w gospodarce społecznej ma pod tym względem charakter mieszany i nie poddaje się jednoznacznej klasyfikacji ze względu na regulację prawną. Niektóre rodzaje usług finansowane są przy tym „kompleksowo”, tj. z różnych tytułów prawnych¹⁷.

11. W redagowaniu podpunktów 2.3, 2.4 i 3.1.1 wykorzystano opracowanie: Balon, Krzysztof/Hesse, Werner, Ramy prawne działania społecznych organizacji pozarządowych w Niemczech i ich współpracy ze stroną publiczną – wybrane zagadnienia, Beratungs- und Koordinierungsstelle der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im sozialen Bereich, Salzgitter 2004 (na prawach rękopisu).

12. „(...) 79. Jest prawdą, a historia wyraźnie o tym uczy, że dziś z powodu zmiany warunków tylko potężne organizacje mogą sprostać pewnym zadaniom, które dawniej spełniały małe wspólnoty. Mimo to jednak nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać członki społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać. (...)”; Pius XI, Papież: Quadagesimo anno, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii, Watykan 1931.

13. Ustawa Zasadnicza (GG) zawiera w art. 2 ogólną gwarancję wolności poczynić (działalności). Z tej zasady wywodzona jest ochrona swobody konkurencji prywatnej przed bezpośrednią działalnością państwa. Tworzenie nowych względnie rozwijanie istniejących publicznych przedsiębiorstw o charakterze gospodarczym na koszt istniejących w wystarczającym rozmiarze placówek gospodarki prywatnej uważane jest za sprzeczne z art. 2 GG. W tym kontekście nie ma zresztą różnicowania pomiędzy gospodarką prywatną o charakterze dochodowym a także typu non-for-profit.

14. „Względność” polega na stawianych organizacjom pozarządowym wymogach posiadania merytorycznych kompetencji niezbędnych dla prowadzenia danego rodzaju placówki lub usługi.

15. Decydujące znaczenie miał tu wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 1967 r., kształtujący rozwój ustawodawstwa w zakresie pomocy dla młodzieży i pomocy społecznej (Ustawa o pomocy dla dzieci i młodzieży (KJHG) i Federalna ustawa o pomocy społecznej (BSHG). Wyrok ten m.in. oddalił skargę jednego z miast niemieckich skierowaną przeciwko sformułowanej już w ówczesnej KJHG zasadzie względnego pierwszeństwa podmiotów pozarządowych przed publicznymi w wykonywaniu usług/prowadzeniu placówek.

16. Art. 32: „Związki społecznych organizacji pozarządowych i podmioty niezależnej pomocy dla młodzieży wnoszą poprzez swoje placówki i usługi niezastąpiony wkład do państwowości społecznej wynikającej z Ustawy Zasadniczej. Tworzenie i rozwój społecznych organizacji pozarządowych i organizacji pozarządowych pracy z młodzieżą na obszarze wymienionym w art. 3 [obszar byłej NRD – przyp. autora] wspierane będzie w ramach kompetencji konstytucyjnych.”

17. W odniesieniu do samej tylko pomocy dla osób niepełnosprawnych liczbę różnych tytułów prawnych szacuje się na ponad 90.

W poniższym zestawieniu wyróżniono kursywą główne regulacje ustawowe odnoszące się do danego typu usługi.

2.4.2 Zakresy działania z opierającym się na zasadzie pomocniczości, ustawowo uregulowanym względnym pierwszeństwem organizacji pozarządowych, charakteryzujące się faktyczną ich dominacją na rynku usług

- Usługi związane z Federalną ustawą o pomocy społecznej (BSHG): niektóre usługi dla osób niepełnosprawnych, dla osób o szczególnych trudnościach społecznych (bezdomność, uzależnienia), osób w sytuacjach kryzysowych, doradztwo socjalne, doradztwo oddłużeniowe, *Federalna ustawa o pomocy społecznej (BSHG)*;
- Pomoc dla dzieci i młodzieży (doradztwo, środowiskowe, półstacjonarne i stacjonarne formy opieki), *księga VIII Kodeksu socjalnego (SGB)*¹⁸.

2.4.3 Zakresy działania z opierającym się na zasadzie pomocniczości, zwyczajowo traktowanym względnym pierwszeństwem organizacji pozarządowych, charakteryzujące się faktyczną ich dominacją na rynku usług

- Rehabilitacja i partycypacja społeczna osób niepełnosprawnych, *księga IX Kodeksu socjalnego (SGB)*;
- Stacjonarne (domy pomocy społecznej), półstacjonarne i środowiskowe (w tym mieszkania serwisowe) formy opieki nad osobami wymagającymi pielęgnacji, związane z ubezpieczeniem pielęgnacyjnym (opiekuńczym), *księga XI Kodeksu socjalnego (SGB)*;
- wspieranie grup samopomocowych, *księga V Kodeksu socjalnego (SGB)*;
- opieka nad chorym w domu oraz pomoc w gospodarstwie domowym w wypadku choroby, *księga V Kodeksu socjalnego (SGB)*.

2.4.4 Zakresy działania, w ramach których organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę na rynku usług

- Zaopatrzenie zdrowotne, w tym zwłaszcza placówki profilaktyczne i rehabilitacyjne oraz szpitale ogólne i psychiatryczne, *księga V Kodeksu socjalnego (SGB)*;
- Kształcenie i doksztalcanie w ramach wspierania pracy (zwalczania bezrobocia), *księga III Kodeksu socjalnego (SGB)*.

2.4.5 Zakresy działania, w ramach których organizacje pozarządowe odgrywają niewielką rolę na rynku usług

- Świadczenia rehabilitacji zawodowej i medycznej związane z ubezpieczeniem emerytalnym, *księga VI Kodeksu socjalnego (SGB)*;
- Świadczenia rehabilitacyjne związane z ubezpieczeniem od chorób zawodowych, wypadków przy pracy i w drodze do (lub z) pracy *księga VII Kodeksu socjalnego (SGB)*.

18. Obecnie trwa w Niemczech proces kodyfikacji prawa socjalnego. Efektem tego, zakrojonego na wiele lat przedsięwzięcia, jest Kodeks socjalny (SGB) podzielony na księgi. Niektóre dziedziny prawa socjalnego zostały już skodyfikowane w formie księgi SGB, inne występują nadal w formie oddzielnych ustaw.

3.

Wymiar ekonomiczny służebnych organizacji pozarządowych

3.1 Socjalne organizacje pozarządowe jako przedsiębiorcy i pracodawcy

W roku 2005 zrzeszone w „naczelnym” organizacjach parasolowych służebnych organizacji pozarządowych podmioty prowadziły łącznie 50 413 zakładów pracy (najwięcej, bo odpowiednio 15 198 i 14 678 – Diakonia i Caritas, na trzecim miejscu znalazły się organizacje członkowskie Parytetowego Związku Socjalnego z 12 878 zakładami pracy)¹⁹.

Ze względu na brak wiarygodnych makroekonomicznych aktualnych danych statystycznych odzwierciedlających udział służebnych organizacji pozarządowych w produkcji krajowym brutto (dostępne szacunki odnoszące się do roku 2000 określają wkład do PKB na około 45 miliardów euro, co pozwala porównać służebne organizacje pozarządowe jako branżę z przemysłem chemicznym lub przemysłem budowy maszyn)²⁰. Pomocna dla oceny znaczenia tej grupy podmiotów w życiu gospodarczym może być aktualna statystyka zatrudnienia.

W roku 2005 podmioty te zatrudniały łącznie 2 164 811 pracowników etatowych (w tym w niepełnym wymiarze godzin)²¹. Stanowiło to ponad 5% ogółu zatrudnionych²². Łączne roczne wynagrodzenie pracowników etatowych tych organizacji wyniosło około 35,7 miliarda euro²³. W tym sa-

mym czasie na usługach tych organizacji pozostawało łącznie ponad 558 tysięcy wolontariuszy (wliczając w to osoby pełniące społecznie funkcje kierownicze)²⁴.

3.2 Główne źródła finansowania

3.2.1 Podział źródeł finansowania ze względu na pochodzenie środków

Dostępne są tu jedynie szacunki. W przybliżeniu około 90% środków pochodzi ze świadczenia usług w całości lub części refinansowanego ze źródeł publicznych lub bezpośrednio ze źródeł publicznych (por. podpunkty 3.2.2 i 3.2.3), około 4% z darowizn pieniężnych²⁵.

3.2.2 Realizacja usług społecznych gwarantowanych poprzez roszczenia prawne klientów

Z ekonomicznego punktu widzenia najbardziej atrakcyjnym systemem finansowania pracy służebnych organizacji pozarządowych jest realizacja wynikających z ustawodawstwa socjalnego roszczeń prawnych klientów do świadczenia na ich rzecz określonych usług. W systemie tym podmiot finansujący (kasa ubezpieczenia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego, kraj federalny) w całości lub części finansuje wykonanie świadczenia (usługi) przez organizację pozarządową na rzecz klienta. W ramach tego właśnie systemu generowana jest większość przychodów służebnych organizacji pozarządowych.

19. Statystyka wewnętrzna Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege.

20. Deutsches Ärzteblatt 97, Ausgabe 22 vom 02.06.2000, www.aerzteblatt.de/v4/archiv/artikel.asp?id=23196

21. Statystyka wewnętrzna Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege.

22. Źródła: statystyka wewnętrzna Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, w porównaniu z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego: www.destatis.de/indicators/de/arb410ad.htm

23. Statystyka wewnętrzna Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege.

24. Statystyka wewnętrzna Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege.

25. Deutsches Ärzteblatt 97, Ausgabe 22 vom 02.06.2000, www.aerzteblatt.de/v4/archiv/artikel.asp?id=23196

W obrębie „trójkąta” podmiot finansujący – klient – organizacja pozarządowa klient, formalnie rzecz biorąc, nabywa zatem usługę odpłatnie w organizacji pozarządowej, korzystając w całości lub w części z refundacji jednego lub wielu publicznych podmiotów finansujących. Metoda i sposób wyceny usługi (a niekiedy sama jej cena) są przy tym negocjowane pomiędzy terytorialnie lub branżowo właściwą reprezentacją służebnych organizacji pozarządowych a także reprezentacją podmiotów finansujących. W ten sposób powstaje „regulowany rynek” usług społecznych, na którym panuje (ograniczona) konkurencja pomiędzy usługodawcami; „petent” staje się „klientem”.

Mechanizm ten opiera się z jednej strony na (w razie potrzeby zaskarżalnym²⁶) roszczeniu prawnym osoby uprawnionej wobec publicznego podmiotu finansującego w ramach regulacji ustawowych, z drugiej strony zaś na działaniu zasady pomocniczości, w myśl której organizacje pozarządowe korzystają z pierwszeństwa w stosunku do podmiotów publicznych w wykonywaniu usług i prowadzeniu placówek²⁷. Relacje pomiędzy podmiotami finansującymi a podmiotami wykonującymi świadczenia (są to w większości organizacje pozarządowe) regulowane są przy tym głównie przez przepisy Kodeksu socjalnego (SGB).

Księga I SGB zawiera zasady ogólne obowiązujące we wszystkich zakresach świadczeń socjalnych. Sprzyjają one umocnieniu pozycji zarówno klientów (m.in. poprzez nakaz indywidualizacji i prawo wyboru), jak i podmiotów wykonujących usługi. Zobowiązują one również publiczne podmioty finansujące do utrzymywania koniecznej infrastruktury usługowej poprzez planowanie socjalne, inicjatywy, zawieranie umów²⁸.

3.2.3 Dotacje publiczne

Są to dobrowolne w sensie prawnym świadczenia podmiotów publicznych, przyznawane na ogół na realizację określonego programu lub projektu. W praktyce ich „dobrowolność” jest często ograniczana przez wytworzoną tradycję

i lobbings organizacji pozarządowych²⁹. Jednakże w sytuacjach kryzysowych jednostki samorządu terytorialnego nie wahają się przed drastycznymi cięciami budżetowymi (por. punkt 5.1).

Dotacje publiczne obejmować mogą część lub całość kosztów danego przedsięwzięcia. Ich istotną wadą jest formalne ograniczenie czasowe, związane na ogół z rocznym okresem budżetowym w administracji publicznej.

3.2.4 Inne źródła finansowania

Spośród innych źródeł finansowania na uwagę zasługują:

- składki członkowskie,
- darowizny od osób fizycznych i firm,
- spadki i zapisy,
- finansowanie Unii Europejskiej,
- dotacje fundacji prywatnych oraz loteryjne.

Istotna dla finansowania inwestycyjnego jest szczególnie ta ostatnia kategoria. Ani finansowanie w ramach realizacji usług społecznych gwarantowanych poprzez roszczenia prawne klientów, ani tym bardziej finansowanie w ramach dotacji publicznych nie uwzględnia, bądź uwzględnia tylko w niewielkim stopniu, zapotrzebowanie finansowe związane z inwestycjami (budynki, pojazdy mechaniczne) czy remontami. Nawet w niezbyt licznych przypadkach, w których odpisy amortyzacyjne mogą być elementem kosztów rozliczanych w ramach korzystania ze środków publicznych, nie pokrywają one na ogół wartości niezbędnych w przyszłości inwestycji. W Niemczech działa kilkaset liczących się w tym zakresie mniejszych lub większych fundacji prywatnych. Ważną rolę odgrywa też dofinansowanie sfery socjalnej z zysku publicznych gier liczbowych. Od lat siedemdziesiątych XX wieku działają też loterie telewizyjne finansujące przedsięwzięcia służebnych organizacji pozarządowych, takie jak „Złota jedynka”, „Akcja człowiek” czy „Spirala szczęścia”.

Wymienione wyżej finansowanie Unii Europejskiej w zdecydowanej większości realizowane jest w ramach wymienionych w punktach 3.1.1 i 3.1.2 publicznych źródeł finansowania (środki Europejskiego Funduszu Socjalnego). Niemieckie organizacje raczej rzadko aplikują bezpośrednio do środków Unii Europejskiej.

Rola wpływów z własnej działalności gospodarczej jest natomiast marginalna.

26. Przy sprawnym i przyjaznym dla klienta wydziałowym systemie sądownictwa socjalnego.

27. Podczas gdy wypłata świadczeń pieniężnych leży zawsze w gestii podmiotów publicznych.

28. Par. 17 SGB I: „(1) Świadczeniodawcy [podmioty finansujące] zobowiązani są do działania w taki sposób, aby:

1. Każdy uprawniony otrzymał przysługujące mu świadczenia socjalne w formie aktualnej, pełnej i w szybkim tempie,

2. Konieczne dla wykonywania świadczeń socjalnych usługi i placówki stały do dyspozycji w odpowiednim czasie i w wystarczającej ilości [..].

(3) Świadczeniodawcy [podmioty finansujące] we współpracy z placówkami i organizacjami użyteczności publicznej i niezależnymi działają w taki sposób, żeby działalność ich i ww. placówek i organizacji skutecznie uzupełniała się dla dobra świadczeniobiorców. Świadczeniodawcy [podmioty finansujące] zobowiązane są przy tym do respektowania samodzielności placówek i organizacji użyteczności publicznej i niezależnych w określaniu celów i sposobów realizacji zadań. Nie wyklucza to możliwości kontroli celowego wykorzystania środków publicznych. Poza tym ich wzajemny stosunek wynika z przepisów szczegółowych tego kodeksu [..].”

Par. 33 SGB I: „Jeżeli prawa lub obowiązki ze względu na ich rodzaj lub zakres nie są określone dla poszczególnego przypadku, należy przy ich definiowaniu, o ile nie jest to sprzeczne z przepisami prawnymi, uwzględnić sytuację osobistą uprawnionego lub zobowiązanego, jego potrzeby i jego wydolność, jak również warunki miejscowe. Należy przy tym spełniać uzasadnione życzenia uprawnionego lub zobowiązanego.”

29. Reprezentanci organizacji pozarządowych zasiadają np. (częściowo z głosem stanowicym) w komisjach ds. socjalnych oraz dzieci i młodzieży organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

3.3 „Trzeciosektorowy” mechanizm kapitalizacji

W związku z obowiązującym prawem pożytku publicznego, ewentualne nadwyżki finansowe organizacji muszą być przeznaczane na ich cele statutowe w okresie bezpośrednio następującym po uzyskaniu nadwyżki. Odstępstwa od tej reguły (tj. możliwość gromadzenia nieopodatkowanych zapasów finansowych przez okres dłuższy niż rok) występują m.in. w przypadku planowania znacznie większych inwestycji, a także w postaci rezerwy na koszty bieżące na okres 3-6 miesięcy (por. Aneks I). W ten sposób w sektorze non-profit funkcjonuje mechanizm stwarzający pewne możliwości kapitalizacji, zwłaszcza w zakresie środków trwałych.

Ze strony organizacji pozarządowych pojawiają się ostatnio postulaty poszerzenia tych możliwości, m.in. generalnego zdefiniowania „okresu bezpośrednio następującego po uzyskaniu nadwyżki” jako okresu dwuletniego (a nie, jak obecnie, rocznego), a także zniesienia zakazu endowmentu w stosunku do fundacji³⁰.

Przeprowadzone ostatnio badania³¹ wskazują na rosnącą dysproporcję pomiędzy strukturą i stopniem kapitalizacji w III sektorze a zmieniającymi się warunkami brzegowymi. W warunkach stałego zmniejszania się dotacji publicznych na cele inwestycyjne zgromadzony przez sektor kapitał przestaje wystarczać na podtrzymanie odnawialności infrastruktury. „Rozpieszczone” dotychczasową względną łatwością dostępu do publicznych dotacji inwestycyjnych służebne organizacje pozarządowe nie przykładają wystarczającej wagi do – możliwego z formalnego punktu widzenia – tworzenia rezerw na cele inwestycyjne. Ich kapitał własny składa się w dużej mierze z (niemożliwych do upłynnienia) nieruchomości – o często zawyżonej wartości bilansowej.

M.in. na tym tle pojawia się zapotrzebowanie III sektora na różne formy finansowania zwrotnego. Służebne organizacje pozarządowe traktują przy tym koszty obsługi kredytu (spłaty rat i odsetek) jako zwyczajny element kosztów działalności i próbują, na ogół skutecznie, rozliczać je w ramach opisanych wyżej mechanizmów finansowania. Generalnie rzecz biorąc, prowadzi to do wzrostu cen usług społecznych.

Obecnie trudno jeszcze prognozować długofalowe skutki tego zjawiska.

30. Tak np. w dossier z 11.04.2006 r. Grupy Projektowej „Reforma prawa pożytku publicznego i prawa darowizn”, składającej się z reprezentantów różnych organizacji parasolowych III sektora, nauki i polityki, pod przewodnictwem Wernera Ballhausena, dyrektora Federalnej Wspólnoty Roboczej Niezależnej Pomocy Społecznej (BAGFW) i prof. dr W. Rainera Walza z Instytutu Prawa Fundacji i Organizacji Non-Profit w Bucerius Law School. W rewanżu Grupa Projektowa wychodzi do polityki z ofertą poprawy przejrzystości w III sektorze, obejmującej m.in. stworzenie bazy danych organizacji pozarządowych oraz dobrowolne zobowiązanie się organizacji pozarządowych do publikowania wyników finansowych.

31. Np. analiza firmy konsultingowej von Rothkirch und Partner/Wirtschafts- und Politikberatung z listopada 2005 r. na zlecenie Bank für Sozialwirtschaft AG (Bank Gospodarki Społecznej SA): von Rothkirch, Christoph/Haseleu, Uwe: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsmöglichkeiten in der freien Wohlfahrtspflege (Problemy i możliwości finansowania służebnych organizacji pozarządowych), Köln 2005.

4.

Finansowanie zwrotne

4.1 Służebne organizacje pozarządowe jako kredytobiorca

Jakkolwiek służebne organizacje pozarządowe sięgają również po kredyty krótkoterminowe (np. na zapewnienie płynności finansowej), większą rolę odgrywa kredytowanie inwestycyjne. Jego znaczenie w ostatnich latach rośnie, co wynika przede wszystkim ze:³²

- zmniejszania się dotacji publicznych na cele inwestycyjne lub/i alokacji środków inwestycyjnych do postaci części stawki refundacyjnej będącej w dyspozycji klienta (por. punkt 3.2.1)³³;
- niewystarczającego poziomu kapitalizacji (por. punkt 3.3);
- malejących wpływów z darowizn pieniężnych.³⁴

Przykładowo, w zakresie szpitali (prowadzonych zarówno przez podmioty publiczne, jak i komercyjne oraz pozarządowe) zapotrzebowanie na finansowanie zwrotne wynosiło w 2005 r. 14,8 miliarda euro, prognoza na rok 2008 opiewa na 25,7 miliarda, a na rok 2010 na ok. 30 miliardów euro.³⁵ W zakresie opieki nad osobami starszymi zapotrzebowanie na finansowanie zwrotne w roku 2010 szacuje się na 3,9 miliarda euro, w zakresie pracy z niepełnosprawnymi (zakłady aktywizacji zawodowej, mieszkalnictwo) na 3 miliardy euro.³⁶

Generalnie rzecz biorąc, służebne organizacje pozarządowe są dla banków – również ze względu na wysoki udział środków publicznych w finansowaniu ich pracy – dobrym klientem. Ogłoszenie upadłości w tym sektorze zdarza się niezwykle rzadko. Obsługa tego sektora wymaga jednak ze strony banku dobrej znajomości jego specyfiki. Dlatego też, jakkolwiek organizacje gospodarki społecznej mogą korzystać i korzystają z obsługi bankowej działających w Niemczech banków komercyjnych (z reguły w zakresie prowadzenia rachunków bieżących), w zakresie kredytowania (i lokowania środków), chętnie korzystają z usług banków wyspecjalizowanych, będących znacznie lepiej w stanie ocenić zdolność kredytową podmiotu gospodarki społecznej.

Co do zasady, zdolność kredytowa organizacji oceniana jest w sposób podobny, jak każdego innego podmiotu gospodarczego. Stosuje się również podobne zabezpieczenia kredytu. Występują jednak również specyficzne formy zabezpieczenia, jak np. decyzja o przyznaniu dotacji publicznej. Do specyfiki służebnych organizacji pozarządowych dostosowana jest ponadto analiza bilansu i sytuacji ekonomicznej potencjalnego kredytobiorcy.

Bardzo częsta jest sytuacja posiadania przez organizację dwóch lub więcej rachunków bankowych – w tym jednego w wyspecjalizowanym banku (uzyskanie kredytu jest bowiem w praktyce związane z posiadaniem w danym banku rachunku). Z kolei dostęp do gotówki na ogół łatwiejszy jest poprzez rachunek bankowy w „typowym” banku komercyjnym (ze względu na słabo rozwiniętą sieć oddziałów (i filii) banków wyspecjalizowanych).

32. Von Rothkirch, Christoph/Haseleu, Uwe: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsmöglichkeiten in der freien Wohlfahrtspflege (Problemy i możliwości finansowania służebnych organizacji pozarządowych), Bank für Sozialwirtschaft AG, Köln 2005, str. 3.

33. A zatem w konsekwencji zmniejszania się udziału finansowania publicznego „przypisanego” do placówki na korzyść finansowania „przypisanego” do klienta.

34. W przypadku podmiotów wchodzących w skład Caritas i Diakonii również malejące wpływy z podatku kościelnego.

35. Bank für Sozialwirtschaft AG (wyd.): Bericht über das 83. Geschäftsjahr 2005 (Sprawozdanie z 83 roku obrotowego 2005), Berlin/Köln 2006.

36. Loges, Frank, Basel II – Auswirkungen auf die freie Wohlfahrtspflege (Bazyła II – wpływy na służebne organizacje pozarządowe), w: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (Teoria i praktyka pracy socjalnej), www.tup-online.com/media/md2805D.pdf

4.2 Rodzaje produktów kredytowych

Generalnie niskie oprocentowanie kredytów (od ok. 6%) w połączeniu z wypracowaniem przez banki wyspecjalizowane w obsłudze gospodarki społecznej oferty dostosowanej do specyfiki tego zakresu umożliwiają służebnym organizacjom pozarządowym korzystanie z „finansowania zwrotnego” – zarówno z kredytów krótkoterminowych zabezpieczających bieżącą płynność finansową, jak i z kredytów inwestycyjnych.

Do typowych produktów oferowanych przez wyspecjalizowane banki należą:

- kredyt krótkoterminowy,
- kredyt zaliczkowy na zapewnioną dotację,
- online-factoring³⁷,
- kredyt dla zabezpieczenia płynności w realizacji inwestycji,
- różne formy kredytowania długoterminowego,
- preferencyjny kredyt na przedsięwzięcia energooszczędne,
- kredyt specjalny na zakup pojazdów mechanicznych,
- kredyt specjalny na zakup wyposażenia biurowego i specjalistycznego,
- obsługa kredytów preferencyjnych (publicznego) Banku Odbudowy (KfW) (inwestycje budowlane gospodarki społecznej, np. mieszkania serwisowe dla ludzi starszych).

4.3 Instytucje bankowe gospodarki społecznej

W Niemczech działa kilkanaście banków specjalizujących się w obsłudze gospodarki społecznej.³⁸

Największym i najbardziej znanym spośród banków wyspecjalizowanych w obsłudze służebnych organizacji pozarządowych jest Bank Gospodarki Społecznej SA (Bank für Sozialwirtschaft AG, zob. Aneks II).

Ponadto wymienić można przykładowo następujące instytucje:

- Bank für Kirche und Caritas eG (Bank dla Kościoła i Caritas), Paderborn
- Bank im Bistum Essen eG (Bank w Diecezji Essen), Essen

37. Specyficzna forma faktoringu/kredytu dla organizacji prowadzących środowiskową lub stacjonarną opiekę (pielęgnację) osób starszych, szpital lub usługi z zakresu ratownictwa: równolegle do „elektronicznej faktury” przesłanej do publicznego podmiotu finansującego organizacja przesyła drogą elektroniczną jej „kopię” do banku; bank po potrąceniu niewielkiej opłaty (odssetek) w ciągu 48 godz. zapisuje sumę faktury na koncie organizacji i następnie rozlicza się bezpośrednio z podmiotem finansującym.

38. Nie jest to duża liczba, zważywszy, że nadzór bankowy Niemieckiego Banku Federalnego wykazuje ponad 2500 samodzielnych instytucji bankowych (spowodowane jest to m.in. wielką liczbą samodzielnych komunalnych kas oszczędności); źródło: www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/verzeichnis_kreditinstitute_2006.pdf

- Evangelische Darlehensgenossenschaft eG (Ewangelicka Spółdzielnia Pożyczkowa), Kilonia
- Evangelische Kreditgenossenschaft eG (Ewangelicka Spółdzielnia Kredytowa), Kassel
- KD-Bank eG – die Bank für Kirche und Diakonie (Bank dla Kościoła i Diakonii), Duisburg
- Landeskirchliche Kreditgenossenschaft Sachsen eG (Spółdzielnia Kredytowa Kościoła Krajowego Saksonii), Drezno
- Liga Bank eG, Ratyżbona
- Pax-Bank eG, Kolonia.³⁹

Wszystkie wymienione tu banki zorganizowane są w formie prawnej spółdzielni zarejestrowanej (eG) i związane są – mniej lub bardziej intensywnie – z katolickimi diecezjami lub krajowymi kościołami ewangelickimi.

Banki specjalizujące się w obsłudze gospodarki społecznej mają na ogół długą tradycję i zakładane były zazwyczaj przez organizacje dobroczynne lub kościoły albo z ich udziałem. Typowa pod tym względem jest historia Banku Gospodarki Społecznej SA (Bank für Sozialwirtschaft AG), założonego 10 marca 1923 roku w Berlinie jako „Kasa Pomocowa Niemieckich Placówek Socjalnych Pożytku Publicznego sp. z o.o.” przez związki organizacji socjalnych przy finansowym wsparciu rządu. Bezpośrednim powodem założenia „Kasy Pomocowej” były trudności w uzyskaniu kredytu bankowego przez organizacje socjalne w warunkach inflacji. 28 kwietnia 1970 roku bank przyjął obecną nazwę, a 25 lipca roku 1997 przekształcony został w spółkę akcyjną. 9 września tegoż roku oficjalna siedziba banku powróciła z Kolonii (dokąd przeniesiona została po II wojnie światowej) do Berlina⁴⁰.

4.4 „Bazylea II” i alternatywne formy finansowania zwrotnego

W ostatnich latach intensywnie dyskutowany jest wpływ tzw. Bazylei II – Porozumienia ramowego o nowych zaleceniach dotyczących kapitału własnego dla instytucji kredytowych z 26 czerwca 2004 r., które ma wejść w życie w Niemczech od 2007 roku – na kredytowanie organizacji gospodarki społecznej. W zakresie ratingu wskazuje się zwłaszcza na niebezpieczeństwo konsekwentnego stosowania kategoryzacji kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach, których użytkowanie wymaga koncesji, jako kredytowania

39. www.bundesbank.de/download/bankenaufsicht/pdf/verzeichnis_kreditinstitute_2006.pdf

40. Morgenstern, Winfried, 75 Jahre Bank für Sozialwirtschaft, Berlin/Köln 1998.

„wysokiego ryzyka”. Do tej kategorii nieruchomości zaliczają się bowiem m.in. szpitale i domy pomocy społecznej.⁴¹

W dyskusji przeważa opinia (również w świetle cytowanej tu już analizy⁴²), że „Bazylea II” nie wstrzyma wprawdzie kredytowania służebnych organizacji pozarządowych, ale może znacznie je utrudnić. Podnosi się przede wszystkim prawdopodobny wzrost kosztów uzyskania kredytu.

W tym kontekście banki wyspecjalizowane w obsłudze organizacji gospodarki społecznej przygotowały m.in. odpowiednie instrumenty ratingowe. Bank Gospodarki Społecznej SA oferuje swoim klientom za niewysoką opłatą również program komputerowy służący do „autoratingu”, oparty na linearnej analizie dyskryminacyjnej i power curve.⁴³

Również w kontekście wymogów „Bazylei II” prognozuje się wzrost znaczenia zwłaszcza następujących alternatywnych form finansowania zwrotnego⁴⁴:

- finansowanie inwestycji budowlanych w obrębie modelu: (komercyjny) inwestor – (nonprofitowy) operator (rozwiązanie stosowane już obecnie, głównie w zakresie stacjonarnej opieki nad ludźmi starszymi)
- finansowanie poprzez „celowe” (o określonych celach inwestowania) fundusze inwestycyjne (forma dotychczas jedynie sporadycznie występująca w praktyce niemieckiej gospodarki społecznej)
- finansowanie typu „mezzanine”⁴⁵ (forma jeszcze nie występująca w praktyce niemieckiej gospodarki społecznej, lecz możliwa do wprowadzenia również w ramach niemieckich przepisów pożytku publicznego).

41. Loges, Frank, Basel II – Auswirkungen auf die freie Wohlfahrtspflege (Bazylea II – wpływ na służebne organizacje pozarządowe), w: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (Teoria i praktyka pracy socjalnej), www.tup-online.com/media/md2805D.pdf

42. Von Rothkirch, Christoph/Haseleu, Uwe, Finanzierungsprobleme und Finanzierungsmöglichkeiten in der freien Wohlfahrtspflege (Problemy i możliwości finansowania służebnych organizacji pozarządowych), Bank für Sozialwirtschaft AG, Köln 2005, str. 6.

43. www.sozialbank.de

44. Von Rothkirch, Christoph/Haseleu, Uwe, Finanzierungsprobleme und Finanzierungsmöglichkeiten in der freien Wohlfahrtspflege (Problemy i możliwości finansowania służebnych organizacji pozarządowych), Bank für Sozialwirtschaft AG, Köln 2005, str. 4.

45. Z włoskiego „półpiętro”: kapitał klasyfikowany pomiędzy kapitałem własnym a kapitałem obcym, bilansowany z reguły w pasywach w formie ekwiwalentu kapitału własnego, powiększający istotną z punktu widzenia „Bazylei II” kwotę kapitału własnego, pozyskiwany na ogół w formie tzw. „cichych udziałów” lub papierów dłużnych, które opiekować mogą również na świadczenie usług.

5.

Niektóre problemy rozwoju niemieckiej gospodarki społecznej

5.1 Wymiar narodowy

Od co najmniej dwudziestu lat obserwowane jest w Niemczech narastanie sprzeczności pomiędzy rosnącymi potrzebami społecznymi (spowodowanymi w pierwszym rzędzie czynnikami demograficznymi, lecz również rosnącym ogólnym poziomem życia) a proporcjonalnie malejącymi zasobami publicznymi. Tempo narastania tych sprzeczności zwiększyło się jeszcze po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku.

Zdecydowanej korekty wymaga przy tym dotychczasowe oparcie znacznej części świadczeń socjalnych na finansowaniu z ubezpieczeń społecznych (a nie z wpływów podatkowych), jako że przychody ze składek na ubezpieczenia społeczne w związku z wysokim bezrobociem nie stanowią już wystarczającego źródła finansowania.

Stale zwiększające się wydatki publiczne na cele socjalne w decydującym stopniu przyczyniają się do wzrostu zadłużenia publicznego. Łączny roczny deficyt budżetowy krajów federalnych (landów) wynosił w 1999 roku 9,47 miliarda euro, w 2005 roku już 19,6 miliarda euro. Jednostki samorządu terytorialnego (powiaty ziemskie i grodzkie, gminy) traktowane łącznie wykazały jeszcze w roku 1999 nadwyżkę w kwocie 5,5 miliarda euro, w 2005 roku już roczny łączny deficyt w kwocie 2 miliardów euro.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na cele socjalne wzrosły w tym samym czasie z 26 miliardów euro w 1998 roku na 30,5 miliarda euro w 2004 i 35,3 miliarda euro w 2005 roku. Prognoza na rok 2006 opiewa na 37 miliardów euro.⁴⁶

46. Bank für Sozialwirtschaft AG (wyd.), Bericht über das 83. Geschäftsjahr 2005 (Sprawozdanie z 83 roku obrotowego 2005), Berlin/Köln 2006.

Gminy i powiaty, zmuszone do finansowania przypadającego na nie udziału kosztów usług objętych roszczeniami prawnymi klientów reagują m.in. zmniejszaniem środków na dotacje za zadania nieobowiązkowe.⁴⁷

Sytuacja ta zmusza socjalne organizacje pozarządowe z jednej strony do przedsięwzięć racjonalizacyjnych (z zakresu rozwoju organizacji, poprawy zarządzania, doskonalenia gospodarki finansowej etc.)⁴⁸; z drugiej strony powoduje wzrost zapotrzebowania na finansowanie zwrotne.

Mimo tych trudności w dyskusji przeważają optymistyczne prognozy rozwojowe. Wychodzi się przy tym z założenia, że utrzyma się consensus społeczny, w myśl którego wszyscy potrzebujący mieszkańcy Niemiec powinni mieć zapewniony minimalny poziom świadczeń materialnych pozwalający na godziwe życie, a także możliwości partycypacji społecznej. Również nowy rząd federalny tzw. „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD, przeprowadzając reformy podatkowe i socjalne, związane nieraz ze skutkami finansowymi dotkliwymi dla poszczególnych osób i grup, ludności zdaje się nie wychodzić poza ramy tego consensusu. Dlatego też uprawniona wydaje się być teza, prognozująca dalszy wzrost roli gospodarki społecznej w Niemczech.⁴⁹

47. I tak np. uniwersyteckie miasto Getynga (129 tys. mieszkańców) dokonało w budżecie na 2006 rok zmniejszenia dobrowolnych dotacji na projekty socjalne i socjokulturalne z 12,5 miliona na 9,5 miliona euro (www.goest.de/sparterror.htm).

48. Od kilku lat obserwowane jest w niemieckiej gospodarce społecznej zwiększone zainteresowanie studiami i kursami z zakresu zarządzania socjalnego oraz certyfikacją zarządzania jakością zarówno w systemie ISO 9000+ jak i TQM.

49. W tym duchu wypowiedziała się np. Barbara Stolterfoht, przewodnicząca Federalnej Wspólnoty Roboczej Niezależnej Pomocy Społecznej (BAGFW) w przemówieniu inauguracyjnym na IV Kongresie Gospodarki Społecznej 2005 (www.kongress-der-sozialwirtschaft.de/fruehere_kongresse/2005).

5.2 Wymiar europejski

W dyskusji dotyczącej „europejskich” aspektów rozwoju niemieckiej gospodarki socjalnej od kilku lat na pierwszy plan wysuwają się dwa wątki: kwestia całkowitego lub częściowego wyłączenia usług społecznych spod działania europejskiego prawa dotyczącego swobody konkurencji (a zatem kwestia utrzymania pozycji służebnych organizacji pozarządowych jako wykonawcy usług i zarazem odbiorcy dotacji/beneficjenta ulg podatkowych) oraz kwestia „importu usług społecznych” z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza z nowych państw członkowskich UE.⁵⁰

W obu tych sprawach nastąpiło pewne odprężenie. Stanowisko Komisji Europejskiej zarówno wobec pierwszego, jak i drugiego problemu (sprawa tzw. „dyrektywy usługowej”) uległo w ostatnim czasie poważnej modyfikacji.

Spór jednak pozostaje nadal aktualny, a jego istota tkwi w gruncie rzeczy już w samym określeniu „gospodarka społeczna”. W konsekwencji chodzi bowiem o zachowanie jakże chwiejnej równowagi między elementami gospodarczymi i społecznymi w obrębie „społecznej gospodarki”.

50. Por. np. Becher, Berthold, Die Sozialwirtschaft europäisiert sich. Chancen, Risiken und Gestaltungserfordernisse (Gospodarka socjalna europeizuje się. Szanse, ryzyka i konieczności przemian), Bank für Sozialwirtschaft/ConSocial, Berlin/Köln 2005.

Aneks I

Regulacja pożytku publicznego w Niemczech⁵¹

A1. Uwagi ogólne

Istotnym instrumentem wspierania przez państwo obywatelskiej aktywności w interesie publicznym w warunkach gospodarki rynkowej jest uprzywilejowanie podatkowe. Dlatego też status pożytku publicznego jest instytucją prawa podatkowego, regulowaną w pierwszym rzędzie przez ustawę Ordynacja podatkowa (Abgabenordnung, AO). Mimo iż ustawodawca rozróżnia cele pożytku publicznego i (jako węższą kategorię) cele dobroczynne oraz osobną kategorię uprzywilejowanej podatkowo działalności kościelnej, w praktyce wszystkie te kategorie określane są łącznie mianem działalności pożytku publicznego. Organizacje pozarządowe (występujące w formie prawnej stowarzyszenia zarejestrowanego, spółki z o.o. oraz fundacji, wyjątkowo spółdzielni) niemające charakteru socjalnego spełniają wymogi kategorii działalności pożytku publicznego, natomiast pozarządowe organizacje socjalne spełniają najczęściej wymogi zarówno kategorii działalności pożytku publicznego, jak i dobroczynnej.

A2. Warunki posiadania statusu pożytku publicznego

A2.1 Warunki dotyczące zakresu działania

Organizacja musi działać na rzecz dobra publicznego, a zatem nie jedynie na rzecz "imiennie" określonego kręgu osób lub też kręgu osób, który z natury rzeczy jest i pozostanie kręgiem bardzo małym; musi ona działać poza tym na rzecz

przynajmniej jednego z celów pożytku publicznego. Przykładowe wyliczenie tych celów zawiera Ordynacja podatkowa (AO) w par. 52 ust. 2:

1. "Wspieranie nauki i badań naukowych, oświaty i wychowania, sztuki i kultury, religii, porozumienia między narodami, pomocy krajom rozwijającym się, ochrony środowiska, krajobrazu i zabytków, lokalnej tradycji;
2. Wspieranie pomocy dla młodzieży, pomocy dla ludzi starszych, publicznej służby zdrowia, sfery socjalnej i sportu; szachy są sportem;
3. Ogólne wspieranie demokratycznej państwowości na obszarze obowiązywania tej ustawy; nie chodzi tu o działania na rzecz jedynie określonych interesów o charakterze obywatelskim czy też ograniczonych do sfery polityki komunalnej;
4. Wspieranie hodowli zwierząt, uprawy roślin, ogródków działkowych, tradycyjnej obyczajowości, w tym karnawału, opieki nad żołnierzami i rezerwistami, radioamatorstwa, modelarstwa lotniczego i sportowej hodowli psów."

Wyliczenie to uzupełniają i precyzują przepisy szczegółowe prawa podatkowego oraz orzecznictwo.

Warunkiem ubiegania się o zaliczenie do kategorii organizacji wypełniających cele dobroczynne jest bezinteresowne działanie na rzecz osób potrzebujących pomocy ze względu na ich stan fizyczny, umysłowy lub duchowy (par. 53 ust. 1 AO) lub wymagających pomocy ze względów materialnych (par. 53 ust. 2 AO, przepis ten formułuje również odpowiednie kryteria).

51. W tekście wykorzystano fragmenty opracowania: Balon, Krzysztof/Hesse, Werner, Ramy prawne działania socjalnych organizacji pozarządowych w Niemczech i ich współpracy ze stroną publiczną – wybrane zagadnienia, Beratungs- und Koordinierungsstelle der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im sozialen Bereich, Salzgitter 2004 (na prawach rękopisu).

A2.2 Warunki dotyczące sposobu działania (§§ 55 – 63 AO)

A2.2.1 Bezinteresowność:

- środki organizacji mogą być przeznaczane wyłącznie na cele statutowe,
- członkowie/udziałowcy nie mogą otrzymywać żadnych wypłat z zysku, a w ich właściwości członka/udziałowca również żadnych innych świadczeń ze środków organizacji,
- organizacja nie może przeznaczać swoich środków na bezpośrednie lub pośrednie wspieranie partii politycznych,
- organizacja nie może wynagradzać żadnej osoby w sposób sprzeczny ze swoimi celami statutowymi lub w nieproporcjonalnej wysokości (w praktyce odniesieniem są wynagrodzenia na analogicznych stanowiskach w administracji publicznej),
- majątek organizacji po jej rozwiązaniu musi być statutowo przeznaczony na cele pożytku publicznego,
- ewentualne nadwyżki wpływów nad wydatkami (zyski) mogą być wykorzystywane wyłącznie na cele statutowe w okresie bezpośrednio następującym po uzyskaniu nadwyżki (tworzenie zapasów finansowych krótko- i średnioterminowych – np. na cele inwestycyjne – jest dozwolone w ustalonych ramach i negocjowalne z Urzędem Finansowym).

A2.2.2 Wyłączność: organizacja realizuje wyłącznie statutowe cele pożytku publicznego (wyjątek stanowi możliwość prowadzenia w ustalonych ramach odrębnie opodatkowanej działalności gospodarczej).

A2.2.3 Bezpośredniość: organizacja realizuje statutowe cele pożytku publicznego bezpośrednio we własnym zakresie (wyjątek stanowi federacja składająca się wyłącznie z organizacji pożytku publicznego).

A3. Uprzywilejowanie podatkowe bezpośrednie

Organizacja posiadająca status pożytku publicznego jest całkowicie zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych (par. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych) oraz VAT w zakresie działalności statutowej; natomiast w zakresie tzw. celowej (związanej bezpośrednio z celami statutowymi) działalności gospodarczej zwolnienie obejmuje podatek dochodowy od osób prawnych, z tym

że organizacje socjalne zwolnione są również i w tym zakresie z VAT, względnie korzystają ze niższej stawki VAT.

A4. Inne formy uprzywilejowania

Ponadto organizacja taka może wystawiać skuteczne podatkowo pokwitowania za otrzymane darowizny, upoważniające ofiarodawcę do odpisu w określonych prawem ramach sumy darowizny od podstawy opodatkowania (w przypadku działalności pożytku publicznego sensu stricto – do 5% podstawy opodatkowania, w przypadku działalności dobroczynnej – do 10% podstawy opodatkowania). Darowizny inne niż na rzecz organizacji pożytku publicznego względnie na cele pożytku publicznego nie upoważniają do ulg podatkowych.

Posiadanie statusu pożytku publicznego jest poza tym niezbędnym warunkiem przynależności do niektórych organizacji parasolowych (por. wyż. pkt. 2.2.3), a także warunkuje w praktyce otrzymywanie niektórych rodzajów środków publicznych oraz dotacji prywatnych.

A5. Procedura

Uzyskanie statusu pożytku publicznego polega na weryfikacji (poprzez badanie złożonych dokumentów, wyjątkowo również poprzez kontrolę) przez terytorialnie właściwy Urząd Finansowy (odpowiednik urzędu skarbowego) zeznania podatkowego organizacji pod kątem wypełniania przez nią przytoczonych wyżej warunków.

Jeżeli organizacja występuje do Urzędu Finansowego po raz pierwszy, przedkłada wniosek, statut, wyciąg z rejestru (jeżeli nastąpiła już rejestracja), skład organu zarządzającego oraz program działania. Na podstawie przedłożonych dokumentów Urząd wydaje tymczasowe poświadczenie pożytku publicznego, ważne z reguły przez 18 miesięcy.

Po zakończeniu pierwszego roku obrachunkowego organizacja przedkłada sprawozdanie merytoryczne i finansowe (w zależności od formy prawnej i wysokości obrotów uproszczone zestawienie wpływów i wydatków lub bilans wraz z rachunkiem wynikowym). Po pozytywnej weryfikacji sprawozdań, urząd finansowy wydaje poświadczenie, stwierdzające posiadanie statusu pożytku publicznego w minionym roku obrachunkowym. Zaświadczeniem tym organizacja może posługiwać się jednak jako ważnym do momentu wydania zaświadczenia po kolejnej weryfikacji, obejmującej już z reguły okres trzyletni. (Dla celów drugiej i kolejnych wery-

fikacji organizacja przedkłada sprawozdania merytoryczne i finansowe już tylko co trzy lata).

A6. Konsekwencje ewentualnych uchybień lub nadużyć

Konsekwencją wyraźnych uchybień zasadom działalności pożytku publicznego lub nadużywania przez organizację tego statusu jest możliwość stwierdzenia przez urząd finansowy powstania wstecznego obowiązku podatkowego i następnie jego egzekucji. Wsteczny obowiązek podatkowy dotyczyć może również darczyńców w zakresie skorzystania z odpisu od podstawy opodatkowania.

A7. Kontrola administracyjna i sądowa

Od decyzji urzędu finansowego przysługuje sprzeciw w postępowaniu administracyjnym i następnie ew. skarga w postępowaniu sądowym.

Aneks II

Bank Gospodarki Społecznej SA (Bank für Sozialwirtschaft AG)

68,53% kapitału akcyjnego banku należy do „naczelnych” związków parasolowych socjalnych organizacji pozarządowych; reszta akcji rozproszona jest pomiędzy drobnych akcjonariuszy.

Oprócz typowych organów zarządzających (Walne Zgromadzenie, Rada Nadzorcza – złożona niemal wyłącznie z reprezentantów organizacji parasolowych, Zarząd), w programowaniu pracy banku uczestniczy Centralny Komitet Doradczy, składający się głównie z menedżerów służebnych organizacji pozarządowych.

Wynik ekonomiczny banku wykazuje nieprzerwaną tendencję wzrostową: suma bilansowa wynosiła w 1986 roku 689 milionów euro, w 2004 roku 3 797 milionów euro, a w roku 2005 4 228 milionów euro. Suma udzielonych kredytów wynosiła odpowiednio: 123, 1 821 i 1 921 milionów euro, a suma depozytów: 406, 2 254 i 2 439 milionów euro.⁵²

Bank prowadzi obsługę klientów w obu swoich głównych siedzibach, tj. w Kolonii i w Berlinie, a ponadto w siedmiu innych oddziałach ulokowanych w dużych miastach Niemiec oraz w systemie e-bankingu. Posiada również własne stałe przedstawicielstwo w Brukseli.

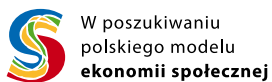
Oprócz typowych i specjalistycznych usług bankowych (por. pkt 4.1) bank dysponuje bogatą ofertą szkoleniową i wydawniczą dla służebnych organizacji pozarządowych w zakresie zarządzania socjalnego, zarządzania finansami, fundraisingu etc. Bank oferuje również poprzez spółki filialne specjalistyczne usługi finansowe, prowadzi też rating organizacji. Internetowy portal informacyjny banku o europejskich źródłach finansowania (EUFIS) uważany jest za najlepszy w swoim rodzaju w Niemczech.

52. Bank für Sozialwirtschaft AG (wyd.), Bericht über das 83. Geschäftsjahr 2005 (Sprawozdanie z 83 roku obrotowego 2005), Berlin/Köln 2006.

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to: osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu www.ekonomiaspoleczna.pl.



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.