

Warszawa, 31 stycznia 2017 r.

Klub Jagielloński
adres do korespondencji
ul. Andersa 35
00-159 Warszawa
klub@kj.org.pl
505 022 515

Szanowny Pan
Adam Lipiński
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik rządu do spraw
społeczeństwa obywatelskiego

Uwagi stowarzyszenia Klub Jagielloński do projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (projekt z dnia 13 grudnia 2016 r.)

I. UWAGI OGÓLNE

1. Potrzeba koordynacji polityki państwa w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi

Podzielamy przekonanie o potrzebie koordynacji polityki państwa w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi. W publikacjach Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (np. raporty: A. Wołek: *Rząd do remontu - Wnioski instytucjonalne z lat 2007–2015 i najważniejsze wyzwania kadencji 2015–2019*, J. Rokita: *Plan budowy państwa. Dwadzieścia idei na rzecz poprawy jakości rządzenia*) zwracaliśmy uwagę na bolączkę państwa, jaką jest brak silnego centrum egzekutywy państwa oraz zaplecza analityczno-strategicznego rządu w rodzaju dawnego Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Ich stworzenie umożliwiłoby skuteczne i przemyślane projektowanie, implementowanie, koordynowanie i ewaluację polityk publicznych. Omawiany projekt stawia sobie za cel stworzenie instytucji, której zadaniem miałyby być koordynowanie polityki różnych organów administracji publicznej w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Rozumiemy to jako przyczynek do stworzenia horyzontalnej polityki państwa wobec organizacji pozarządowych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Na poziomie intencji projekt jest więc zrozumiały, a jego podstawowy cel zasługuje na poparcie.



2. Deklaratywny charakter proponowanej regulacji

Jednocześnie zarówno sam przedłożony projekt ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, jak i uzasadnienie do niego, nie wyjaśniają w przekonujący sposób, jak założony cel miałby zostać osiągnięty. Co więcej, niektóre fragmenty z uzasadnienia sugerujące realną koncentrację narzędzi do prowadzenia polityki państwa w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi nie znajdują uzasadnienia w ustawie (np.: „Odbywać się to będzie w ramach przeniesienia do Narodowego Centrum całości zadań w zakresie wdrażania programów grantowych i operacyjnych o charakterze horyzontalnym”). Wiele przepisów ustawy ma charakter stricte deklaratywny, gdyż nie zostały w niej wskazane narzędzia ani tryb realizowania założonych celów (dotyczy to zwłaszcza art. 24 Ustawy).

Nie sposób pominąć faktu, że sam tryb prac nad projektem ustawy w tak wrażliwym obszarze pozostawia wiele do życzenia. Zgodnie z art. 24.4 do zadań Narodowego Centrum należeć ma „wspieranie zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w (...) procesy kształtowania polityk publicznych i podejmowania decyzji” oraz „wspieranie obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji publicznych”. W związku z powyższym szczególnie negatywnie należy ocenić fakt opracowania projektu bez uprzedniego przyjęcia jego założeń przez Radę Ministrów, jak i dopuszczenie do sytuacji, w której obywatele przez ok. trzy tygodnie znali kształt proponowanej regulacji nie na podstawie oficjalnej publikacji na stronach rządowych, lecz jedynie dzięki „przeciekowi” i publikacji jednego z serwisów internetowych.

II. UWAGI DO KONKRETYCH PROPOZYCJI PRZEPISÓW

1. Siedziba Narodowego Centrum (Art. 2.2)

Trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności umiejscowienia kolejnego organu państwa w Warszawie. Klub Jagielloński popiera wizję policentrycznego rozwoju Polski, którego naturalnym wsparciem jest umiejscawianie organów państwa w różnych częściach kraju. Przypomnijmy, że przykładowo na 77 urzędów i instytucji publicznych, do których w minionej kadencji odsyłała strona Sejmu RP, jedynie dwa miały siedzibę poza Warszawą.

W przypadku Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskie szczególnym argumentem przeciwko zlokalizowaniu tej instytucji w Warszawie jest wysoki poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Warszawie i województwie mazowieckim. Zgodnie z danymi Stowarzyszenia Klon/Jawor (raport: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań*) w grudniu 2014 w województwie mazowieckim zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji było łącznie 19803, co dawało 37 organizacji w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców i było bezapelacyjnie najlepszym wynikiem w kraju.



Przyjmując założenie, zgodnie z którym sama lokalizacja i „bliskość” do instytucji miałyby wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego, celowe wydaje się umiejscowienie go w jednym z województw o słabych wskaźnikach rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Dostępna literatura w tym zakresie pozwala jednak wyciągać przeciwstawne wnioski w zakresie identyfikowania takich obszarów kraju. W opracowaniu „Zróżnicowane przestrzenne kapitału społecznego w Polsce – ujęcie przeglądowe” (M. Bednarek-Szczepańska, Przegląd Geograficzny 2013) zwrócono uwagę, że zależnie od przyjętej metodologii oceny kapitału społecznego wyniki dla poszczególnych województw są niepokojąco odmienne. Wobec tego wstępnie proponujemy przyjęcie najprostszego kryterium, tj. przywoływanej już liczby organizacji na 10 000 mieszkańców. W takim zestawieniu najniższy wskaźnik osiągają: województwo śląskie (23/10000), województwo kujawsko-pomorskie (27/10000) oraz województwa podlaskie, łódzkie oraz świętokrzyskie (28/10000).

Klub Jagielloński rekomenduje umiejscowienie siedziby Narodowego Centrum w innym mieście niż Warszawa. Zrozumiałym i akceptowalnym wydaje się umiejscowienie tej instytucji w innym ośrodku akademickim/mieście wojewódzkim. Wobec przedstawionych wyżej argumentów wstępnie rekomendujemy umiejscowienie siedziby Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w jednej ze stolic tych województw: Katowicach, Toruniu lub Bydgoszczy, Białymstoku, Łodzi bądź Kielcach. Jednocześnie zwracamy uwagę, że konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy w zakresie najbardziej optymalnego umiejscowienia NCRSO.

2. Skład Rady Narodowego Centrum (Art. 9.1.)

Zaproponowany skład Rady Narodowego Centrum daje wyraźną przewagę członkom wskazywanym przez przedstawicieli strony rządowej. Rada podejmuje decyzje bezwzględną większością głosów. Oznacza to, że w zaproponowanym kształcie czterech członków wskazywanych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra właściwego ds. finansów publicznych głosując wspólnie zawsze będzie mogło przegłosować pozostałych członków Rady. Wobec ograniczonych kompetencji Rady (jak zauważono w uzasadnieniu: „Rola Rady ma charakter programowo-kontrolny, co zostało wyrażone w jej kompetencjach do opiniowania najistotniejszych dokumentów dotyczących działalności Narodowego Centrum”) taka konstrukcja Rady wydaje się zupełnie nieuzasadniona i negatywnie wpłynie na podmiotowość powoływanych członków Rady z osobna, jak i całego organu.

Pożądane wydaje się, by przy zachowaniu sugerowanej w projekcie liczby członków rady Prezes Rady Ministrów wyznaczał dwóch członków Rady, a możliwość wyznaczenia jednego członka Rady została nadana innemu organowi państwa. W naturalny sposób organem



naturalnie związanym z problematyką społeczeństwa obywatelskiego jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Niniejszym rekomendujemy zatem następujące brzmienie art. 9.1.:

W skład Rady Narodowego Centrum wchodzi:

- 1) członek wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 2) 2 członków wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów;*
- 3) członek wyznaczony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych;*
- 4) członek wyznaczony przez Rzecznika Praw Obywatelskich;*
- 5) 2 członków reprezentujących organizacje pozarządowe, wyznaczonych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego.*

Alternatywnie możliwym, lepszym od pierwotnie zaproponowanego przez projektodawcę, rozwiązaniem byłoby nadanie uprawnienia do wyznaczenia jednego z członków Rady Narodowego Centrum innemu organowi, którego kadencja oraz mandat nie jest stricte związany z aktualną większością parlamentarną. Wobec ewentualnego braku zgody projektodawcy na nadanie takiego uprawnienia Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wskazane mogłoby być np. wyznaczanie 2 członków przez Prezydenta RP lub 3 członków przez Radę Działalności Pożytku Publicznego.

III. UWAGI NA TEMAT POŻĄDANYCH OBSZARÓW DZIAŁALNOŚCI NARODOWEGO CENTRUM

1. Realna koordynacja

Rolą Narodowego Centrum powinna być realna koordynacja polityki państwa w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi oraz w obszarze rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wobec tego celowe wydaje się wskazanie dwóch mechanizmów takiej koordynacji.

a. Opracowanie uniwersalnych zasad, regulaminów oraz formularzy wniosków konkursowych, grantowych i aplikacyjnych, a także reguł rozliczeń projektów. W naturalny sposób rolą Narodowego Centrum powinno być opracowanie szczegółowych zasad w wyżej wymienionym zakresie oraz doprowadzenie do ich faktycznej koordynacji/ujednoczenia. Takie ujednoczenie zasad obowiązujące wszystkie instytucje publiczne oraz podmioty im podległe (w tym np. spółki skarbu państwa) w praktyce w ogromny sposób ułatwiłoby pracę organizacjom obywatelskim. Oznaczałoby zmniejszenie biurokracji i pozwoliło organizacjom skupić się na realizowaniu zleconych zadań oraz wspieranych z pieniędzy publicznych projektów. Wreszcie, ujednoczenie zwiększyłoby również przejrzystość w obszarze współpracy państwa z organizacjami obywatelskimi i mogło wpłynąć na wzrost zaufania obywateli do sektora pozarządowego.



b. Opracowywanie zasad programów i konkursów na zlecenie innych podmiotów publicznych. Realna koordynacja będzie możliwa w sytuacji, kiedy Narodowe Centrum stanie się realnym „mózgiem państwa” w zakresie współpracy państwa z organizacjami obywatelskimi. Przynajmniej w pierwszym etapie wymagałoby to realnego zaangażowania pracowników Narodowego Centrum w opracowywanie zasad planowanych programów i konkursów realizowanych przez wszystkie ministerstwa i instytucje publiczne. Dziś również w tym obszarze mamy do czynienia ze swoistą „silosowością” państwa – w wielu miejscach dziesiątki urzędników pracują nad rozwiązywaniem podobnych problemów związanych z opracowywaniem zasad programów i konkursów, do czego nie zawsze osoby za to odpowiedzialne posiadają odpowiednie kompetencje (co zrozumiałe, bo nie jest to główny obszar ich obowiązków). W proponowanym rozwiązaniu Grantodawca / Zleceniodawca wskazywałby na cel, jaki ma zostać osiągnięty za pomocą określonego programu, zaś Narodowe Centrum odpowiadałoby za stworzenie optymalnej propozycji formuły współpracy z organizacjami obywatelskimi, która umożliwiłaby jego osiągnięcie.

c. Identyfikacja i implementacja celów horyzontalnych. Uważamy, że elementem budowania „mózgu państwa” w zakresie współpracy z organizacjami obywatelskimi powinno być również identyfikowanie takich horyzontalnych celów polityki państwa, których uwzględnienie powinno być premiowane we wszystkich formach współpracy z sektorem pozarządowymi. Przykładowo: ewentualne uznanie za jeden z takich celów horyzontalnych promocji czytelnictwa (w związku z realizacją Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa) powinno premiować takie projekty, w których do osiągnięcia celów danego programu (np. zwiększenia wiedzy na temat stosunków polsko-niemieckich) wykorzystano metody równoległe wpływające na zwiększenie czytelnictwa Polaków (np. spotkania Dyskusyjnych Klubów Książki poświęcone problematyce relacji polsko-niemieckich).

2. Wspieranie dywersyfikacji finansowej sektora obywatelskiego

Rozumiejąc potrzebę wspierania sektora obywatelskiego w Polsce przez państwo oraz potrzebę zlecenia przez państwo i samorządy szeregu zadań organizacjom pozarządowym, jednocześnie jesteśmy przekonani o potrzebie aktywnego przeciwdziałania zjawisku „grantozji” i uzależnieniu organizacji od środków publicznych. Dlatego proponujemy, by elementem zasad ramowych regulujących wspieranie sektora obywatelskiego było premiowanie dywersyfikacji budżetów organizacji. Uważamy, że docelowo to właśnie rozproszone finansowanie społecznościowe działalności obywatelskiej powinno być nadrzędnym celem wszelkich działań administracyjnych i legislacyjnych w tym obszarze. Cel ten można osiągnąć poprzez opracowanie mechanizmów, które uzależniałyby możliwość sięgania po określone środki publiczne od stopnia zdywersyfikowania budżetu danej



organizacji w poprzednim roku. Oczywiście, zasady takie wprowadzone powinny zostać w perspektywie wieloletniej, ze stopniowym zwiększaniem wymaganego poziomu dywersyfikacji środków. Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby bardziej realnym mechanizmem służącym uniezależnieniu organizacji od środków publicznych niż w pewnej mierze fasadowe obowiązujące dziś wymogi „wkładu własnego”.

3. Inwestycja w rozwój filantropii i umiejętności fundraisingowych.

Celowy wydaje się postulat zastrzeżenia istotnej części budżetu każdego z dziś istniejącego publicznych grantów, konkursów i programów na rozwój instytucjonalny grantobiorcy stricte w kierunku realizowania działań fundraisingowych nakierowanych na indywidualną ofiarność obywateli. Równolegle część środków dziś przekazywanych organizacjom w ramach programów i konkursów powinno zostać przesunięte na realizację kampanii informacyjno-edukacyjnych, które będą zachęcać obywateli do indywidualnej ofiarności. Wreszcie, wskazana wydaje się również praca nad prostszym i lepiej komunikowalnym systemem odliczeń środków przekazanych na organizacje pozarządowe od dochodu, obejmujący także choćby udział w akcjach crowdfundingowych.

Opracował:

Piotr Trudnowski, członek zarządu stowarzyszenia Klub Jagielloński

tel. 505 022 515, piotr.trudnowski@gmail.com

