

Warszawa, 31 stycznia 2017 r.

**Pan Adam Lipiński**  
**Pełnomocnik Rządu do Spraw Społeczeństwa**  
**Obywatelskiego oraz Równego Traktowania**  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z trwającymi konsultacjami społecznymi projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (wersja z dnia 13.12.2016 r.) przekazuję niniejszym uwagi Fundacji Instytut Spraw Publicznych do wymienionego aktu prawnego.

W uzasadnieniu do wskazanej ustawy przytoczono zestaw aktualnych i dobrze znanych problemów dotyczących sektor pozarządowy w Polsce. Powołano się przy tym na najważniejsze źródła badań dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Brak jednak wyraźnego powiązania między przedstawioną diagnozą a przewidzianym w ustawie sposobem oddziaływania na te bolączki. W uzasadnieniu do ustawy w żaden sposób nie wyjaśniono, w jaki sposób powołanie Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w przedstawionym kształcie ma służyć łatwiejszemu rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów sektora.

Z lektury projektu ustawy wnosić można natomiast, iż proponowane rozwiązania będą prowadziły do dodatkowego pogłębienia obserwowanych obecnie problemów. Taki skutek może, naszym zdaniem, wyrzucić szereg rozwiązań przewidzianych w tekście omawianego projektu ustawy. W tym miejscu chcielibyśmy wskazać na najważniejsze:

- Jako jeden z mankamentów polskiego sektora pozarządowego od lat wskazuje się jego uzależnienie od środków publicznych (zgodnie z badaniami Stowarzyszenia Klon/Jawor stanowią ok. 55% uogólnionego budżetu sektora) i ograniczenie w rezultacie jego swobody działania, związanej z realizacją misji przez poszczególne organizacje. Tymczasem proponowany w projekcie system wsparcia przewiduje utworzenie jeszcze bardziej scentralizowanej instytucji, nad którą praktycznie całkowitą kontrolę będą sprawowały organy władzy wykonawczej. Warto w tym miejscu wskazać chociażby na zaproponowaną w ustawie strukturę organizacyjną Narodowym Centrum, gdzie główna rola i najszerszy zakres kompetencji będą przysługiwały jego Prezesowi oraz współpracującemu z nim Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego (oba stanowiska są być obsadzone przez Prezesa Rady Ministrów, brakuje jednak w ustawie wyraźnego rozgraniczenia kompetencji obu podmiotów). Przewidziana jako drugi obok Prezesa organ Narodowego Centrum, jego Rada, ma

mieć głównie charakter doradczy. Pozbawiono ją także możliwości powstrzymania decyzji Prezesa w wielu kluczowych dla działalności Narodowego Centrum kwestiach, z którymi się nie zgadza (np. zgodnie z art. 34 ust. 2 pozytywna opinia Rady jest konieczna tylko przy rocznym planie finansowym, ale nie ma o niej mowy w odniesieniu do innych decyzji podejmowanych przez Prezesa Narodowego Centrum, w tym m.in. związanej z przyjęciem planu działalności merytorycznej czy programów operacyjnych).

- Także sam skład i sposób wyboru członków Rady Narodowego Centrum (wchodzi do niej siedmiu członków – po jednym wyznaczanym przez prezydenta i ministra finansów, trzech przez premiera oraz dwóch przez Radę Działalności Pożytku Publicznego) powoduje, iż będzie to ciało, w którym zdecydowaną większość stanowili będą przedstawili władzy wykonawczej. Nie przewidziano przy tym wyraźnego miejsca dla osób wybranych przez same organizacje pozarządowe. Zdecydowanie za taką wystarczającą reprezentację nie można uznać wspomnianych dwóch przedstawicieli Rady Działalności Pożytku Publicznego – po pierwsze, sama Rada, zgodnie z zapisami przewidzianymi w omawianej ustawie, ma zostać podporządkowana Prezesowi Rady Ministrów (stając się jego organem doradczym); po drugie, art. 10 ust. 4 ustawy przewiduje, iż Ci członkowie Rady Narodowego Centrum są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Ich kandydatury ma co prawda wnioskować Rada Działalności Pożytku Publicznego, ale nie przewidziano w ustawie jednocześnie jakiegokolwiek trybu wyboru tych przedstawicieli w ramach samej Rady Działalności Pożytku Publicznego, pozwalającego zagwarantować, że będą oni stanowili wybraną w sposób demokratyczny reprezentację sektora pozarządowego. Niezależnie od tego należy jednak stwierdzić, że tak mała liczba przedstawicieli organizacji pozarządowych w składzie Rady Narodowego Centrum będzie stanowiła obniżenie standardów związanych z uwzględnieniem zdania sektora obywatelskiego w organie mającym mieć jakąś kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych na wsparcie organizacji obywatelskich. Warto zauważyć też przy tym, iż potrzebę braku ograniczania swobody działalności organizacji pozarządowych przez powołane do współpracy z nimi agendy władzy oraz poddania zarówno ich pracowników jak i podejmowanych przez nie decyzji niezależnej kontroli, ograniczającej pokusę nadużywania posiadanej władzy, podkreślają wskazania dotyczące realizacji zasady swobody stowarzyszania się, przyjęte przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE oraz Komisję Wenecką Rady Europy (chodzi o 8 Zasadę Przewodnią w Guideliness on Freedom of Association, <http://www.osce.org/odihr/132371>, s. 24). Realizacji takich założeń, w naszym odczuciu, służyłoby utworzenie podmiotu, wspierającego funkcjonowanie sektora obywatelskiego, ale zarządzanego przez samych jego przedstawicieli, wybieranych demokratycznie, i niezależnego od władzy wykonawczej (która mogłaby do organów takiego podmiotu delegować mniejszą część członków ich składu).

- Na osłabienie roli dialogu obywatelskiego w naszym kraju wpłynąć może również proponowane w omawianej ustawie przeniesienie Rady Działalności Pożytku Publicznego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i uczynienie jej organem doradczym

Premiera, bez jednoczesnego wprowadzenia klarownych procedur współpracy między oboma podmiotami oraz zagwarantowania demokratycznego sposobu wyboru członków Rady Działalności Pożytku Publicznego. Ponadto, omawiana ustawa odchodzi od stosowanego dotychczas rozwiązania, gdzie w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, funkcjonował jego komitet sterująco-monitorujący, w którym zagwarantowano proporcję udziału różnych stron – jedną połowę stanowili przedstawiciele organizacji pozarządowych, a drugą administracji publicznej (samorządowej i rządowej) oraz przedstawiciel Prezydenta RP.

- Warto zaznaczyć też inne mankamenty zmniejszające rolę organizacji pozarządowych, jakie dostrzec można w proponowanym omawianą ustawie systemie. Nie przewidziano m.in. sposobu udziału partnerów obywatelskich (przedstawiciele organizacji pozarządowych) w ustalaniu istotnych dokumentów dotyczących funkcjonowania samego Narodowego Centrum oraz związanych z planowanym przez nie wsparciem sektora obywatelskiego. Dotyczy to opracowania programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23 ustawy), doprecyzowania zakresów tematycznych, terminów i warunków realizacji projektów w ramach Narodowego Centrum (art. 28 ust. 2) czy też ustalania wzorów ofert, umów i sprawozdań w ramach konkursów dotacyjnych ogłaszanych przez Centrum.

- Innym ważnym mankamentem funkcjonowania sektora pozarządowego w Polsce jest jego duża wrażliwość na zarzuty związane z nieprawidłowościami oraz brakiem przejrzystości w wydatkowaniu środków finansowych. Nie znajduje to, co prawda, wyraźnego odzwierciedlenia w faktach, a wszelkie zarzuty dotyczące rzekomej zbyt słabej kontroli sektora w Polsce są po prostu bezzasadne. Jednak odczucia społeczne są w tym wypadku faktem, z którym trudno dyskutować i dlatego też niepokoić może każda propozycja rozwiązania, zmierzającego do zmniejszenia standardów, na jakich dystrybuowane będą środki publiczne do organizacji pozarządowych. Stąd zdziwienie może budzić zaproponowane w omawianej ustawie odejście do wypracowanych przez prawie 14 lat stosowania standardów i procedur organizacji otwartych konkursów ofert przeprowadzanych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku. Opisany w omawianym projekcie ustawy nowy tryb konkursowy (art. 29) jest bardzo ogólny, co może rodzić podejrzenia o braku przejrzystości w jego stosowaniu. Brakuje również w ustawie odwołania do jednolitych wzorów ofert i umów, które miałyby znaleźć zastosowanie w proponowanym nowym trybie przyznawania środków publicznych. Może to więc skutkować ich ciągłymi zmianami, co spowoduje, że organizacje pozarządowe startujące w konkursach zostaną pozbawione możliwości dostosowania swoich działań do z góry znanych (i nie podlegających możliwości późniejszej modyfikacji) zasad realizacji i rozliczenia otrzymanych środków publicznych. Ustawa przewiduje także uprawnienie dla Prezesa Narodowego Centrum do wstrzymania finansowania jednoosobowo, jeżeli uzna, że środki są wydatkowane niezgodnie z zawartą z organizacją umową (art. 32 ust. 3. ustawy). Niestety brak w tym samym miejscu jakichkolwiek przepisów, które

wskazywałyby, w jakiej konkretnie sytuacji i na jakich warunkach może dojść do takiego wstrzymania finansowania. Należy uznać, iż projekt ustawy nie zabezpiecza w tym względzie właściwie praw realizatorów działań. Warto też w tym miejscu wskazać na jeszcze jedno rozwiązanie, zmniejszające przejrzystość całego procesu przyznawania środków publicznych przez Narodowe Centrum. Chodzi o przewidzianą w art. 28 ust. 3 ustawy (w powiązaniu z art. 23 ust. 4) możliwość zlecania zadań Narodowego Centrum wybranym podmiotom w innym trybie niż przewidziany w projekcie ustawy tryb konkursowy (a więc możliwie także bez organizowania konkursu).

Powyżej przedstawiono tylko niektóre z zarzutów, jakie można postawić projektowi ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Więcej zasadnych do niego uwag zawiera Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (tekst na stronie: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2012591.html>), które chcielibyśmy także w tym miejscu poprzeć. Wszystkie te argumenty pozwalają stwierdzić, iż proponowane w ustawie rozwiązania nie tylko nie odpowiadają na opisane w uzasadnieniu do niej problemy, lecz mogą one wręcz doprowadzić do pogorszenia sytuacji będącej w procesie ciągłej budowy sektora obywatelskiego w naszym kraju. Dlatego też sugerujemy gruntowne zweryfikowanie przedstawionego pomysłu i odejście od rozwiązań zaproponowanych w obecnym kształcie.

Z poważaniem,



dr Jacek Kucharczyk  
Prezes Zarządu Fundacji  
Instytut Spraw Publicznych