

Członkowie zwykli:

Fundacja BGK

Fundacja BGŻ BNP Paribas

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Kronenberga przy Citi Handlowy

Fundacja LOTTO Milion Marzeń

Fundacja na rzecz Nauki Polskiej

Fundacja Orange

Fundacja POLSAT

Fundacja Przyjaciółka

Fundacja TVN „nie jesteś sam”

Fundacja Wspomagania Wsi

Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej

Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży

Stowarzyszenie Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce

Członkowie wspierający:

Fundacja Banku Ochrony Środowiska

Fundacja „Dbam o Zdrowie”

Fundacja dla Polski

Fundacja Dorastaj z Nami

Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości

Fundacja EY

Fundacja PKO Banku Polskiego

Fundacja PwC

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności

Stowarzyszenie Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika

Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz Lokalny

Warszawa, 26 stycznia 2017 r.

**Stanowisko Forum Darczyńców w Polsce ws. projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 stycznia 2017 roku zapraszające do konsultacji społecznych projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (UD173) Forum Darczyńców przedstawia swoje uwagi.

**I. Nowa instytucja nie jest niezbędna do rozwiązania problemów opisanych w uzasadnieniu do projektu**

W uzasadnieniu do projektu ustawy nie przedstawiono przekonujących argumentów do stworzenia instytucji o tak szerokich kompetencjach. Problemy wymienione w uzasadnieniu do projektu ustawy mogą być – naszym zdaniem - rozwiązane na gruncie obowiązujących przepisów w drodze tworzenia dobrych praktyk lub nieznacznych modyfikacji prawa. Sektor obywatelski znacznie skuteczniej można wzmocnić w drodze m.in. zmian przepisów podatkowych zachęcających do filantropii, przez upowszechnienie i rozwinięcie edukacji obywatelskiej w szkołach oraz rzetelne przedstawianie tematyki działań obywatelskich i organizacji pozarządowych w mediach. Najprostszym rozwiązaniem problemów organizacji pozarządowych, na które odpowiadać ma NCRSO, jest uproszczenie oraz ujednoczenie procedur i formularzy konkursowych ze środków publicznych, odformalizowanie rozliczania dotacji, uproszczenie sprawozdawczości.

**II. Tryb pracy nad projektem nie spełnia dobrych standardów prac legislacyjnych**

Stoimy na stanowisku, że dobre prawo powinno być poprzedzone rzetelnym badaniem potrzeb, publiczną dyskusją na temat wyników takiego badania, konsultacjami społecznymi na temat założeń do ustawy i samego projektu. W przypadku projektu ustawy o NCRSO takiego badania potrzeb ani szerokiej dyskusji na ten temat nie było. Projekt ustawy o NCRSO powstał też z pominięciem etapu pisania założeń, co w przypadku projektu, którego przedmiotem są fundamentalne zmiany w relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi, budzi nasze poważne zastrzeżenia. Dopiero dnia 13 grudnia 2016 r. został

upubliczniony projekt – wcześniej od wielu miesięcy można się było spotkać z publicznymi zapowiedziami zmian formułowanymi przez pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, ale nie były one podparte formalnym projektem ustawy ani założeniami do niego – nie można ich zatem uznać za konsultacje społeczne. Półtora miesiąca, wliczając w to okres świąteczny, to stanowczo za krótki okres czasu na rzetelne konsultacje społeczne stanowiące niezbędny warunek dobrego prawa dla obywateli. Ponadto zapowiedzi Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, że NCRSO ma zacząć działać w drugim kwartale pokazują, budzą obawy, że decyzja Rządu o utworzeniu NCRSO jest już podjęta a konsultacje społeczne są fasadowe.

### III. Uwagi szczegółowe

#### 1. System dystrybucji środków dla organizacji pozarządowych po zmianach będzie mniej transparentny i efektywny

W uzasadnieniu napisane jest, że środki publiczne na rozwój społeczeństwa obywatelskiego powinny być dystrybuowane na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości. Jest to jednak sprzeczne z zapisami tegoż projektu, ponieważ **projekt wprowadza nowy, naszym zdaniem uznaniowy, tryb konkursowy, a ponadto, co szczególnie uderzające, projekt umożliwi przyznawanie środków bez konkursów** (art. 28 ust. 3 projektu).

W projekcie nie ma wzmianki o wzorach ofert ani wzorach umów. Zgodnie z projektem projekty nie będą oceniane przez niezależnych ekspertów. Eksperci do oceny wniosków będą wybierani przez Prezesa Narodowego Centrum (dla przypomnienia: jednoosobowo, bez konieczności przeprowadzenia otwartego naboru ani uzyskania opinii ani aprobaty Rady Narodowego Centrum ani Rady Działalności Pożytku Publicznego; art. 30 ust. 1 projektu). Zaskakuje i niepokoi zapis o tym, że oceny dokonywać mogą również eksperci zagraniczni, ponieważ osoby z zagranicy rzadko będą miały wiedzę o uwarunkowaniach lokalnych pozwalających na ocenę, czy dane działanie opisane we wniosku o dotację jest potrzebne i optymalne.

Decyzję o przyznaniu środków podejmie Rada Narodowego Centrum na podstawie listy wniosków rekomendowanych przez ekspertów do przyznania dotacji (nie jest jasne, czy Rada tylko formalnie podejmuje decyzje wyłącznie na podstawie oceny punktowej wniosku czy też ma merytoryczny głos w sprawie przyznania dotacji) – powstaje zatem uzasadniona obawa, że politycznie zdominowana Rada może merytorycznie zaangażować się w ocenę wniosku i nie przyznać dofinansowania wnioskowi rekomendowanego przez ekspertów.

W przypadku braku wzoru umowy warunki zaproponowane przez Prezesa Centrum różnym organizacjom będą mogły się istotnie różnić, a zatem niektóre organizacje będą mogły mieć bardziej korzystne warunki w umowie niż inne (np. w zakresie

sprawozdawczości, możliwości rozwiązania umowy, wstrzymania dofinansowania lub wezwania do zwrotu dotacji).

Przy ocenie wniosków nie będzie trzeba już brać pod uwagę wcześniejszych doświadczeń organizacji w realizacji podobnych zadań, których dotyczy wnioski o dotację ani jej zasobów kadrowych i merytorycznych. Istnieje poważne ryzyko, że dofinansowywane będą wnioski organizacji, które nie mają odpowiedniego doświadczenia lub zaplecza do efektywnej realizacji danego zadania.

**Podsumowując, projekt rodzi poważne ryzyko, że środki publiczne będą dystrybuowane według preferencji Prezesa NCRSO, który może faworyzować subiektywnie wybrane organizacje.**

Warto też wyraźnie zaznaczyć, że obecny system dystrybucji środków publicznych na działalność organizacji pozarządowych działa sprawnie i zapewnia uczciwą konkurencję między podmiotami, transparentność procesu wyboru ofert i efektywność finansowanych działań. Obowiązuje bowiem zasada, że środki publiczne dla organizacji pozarządowych są dystrybuowane w formule otwartych konkursów ofert. Wzory ofert, umów i sprawozdań są określone w aktach prawnych rangi rozporządzeń.

Dodatkowo Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (dalej: FIO) – ważne źródło finansowania aktywności obywatelskiej, które zgodnie z projektem zostanie przejęte przez NCRSO jest pod wieloma względami modelowym programem dotacyjnym. Jego działanie nadzoruje Komitet Sterujący – Monitorujący, który jest organem pomocniczym Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W jego skład wchodzi przedstawiciele środowiska organizacji pozarządowych (8 osób z organizacji pozarządowych i 9 osób reprezentujących władze publiczne). Komitet określa m.in. zasady i warunki przyznawania dotacji. Natomiast składane wnioski oceniane są przez ekspertów wybranych w otwartym naborze gwarantującym rzetelność i bezstronność. Warto zaznaczyć, że FIO funkcjonuje w oparciu o skonsultowany publicznie program FIO 2014-2020 (rangi uchwały Rady Ministrów) oraz w oparciu o regulaminy (przyjmowane każdego roku i będące przedmiotem szerokich konsultacji społecznych). **Przejęcie programu FIO przez NCRSO w kształcie określonym w projekcie ustawy o NCRSO stanowi krok wstecz wobec regulacji prawnych i dobrych praktyk obowiązujących obecnie. Przeczy również zasadom otwartości, konkurencyjności, przejrzystości i efektywności.**

2. Unieważnienie obecnie obowiązujących aktów wykonawczych dotyczących działalności pożytku publicznego

Uważamy za niekorzystne i szkodliwe unieważnienie obecnie obowiązujących kluczowych aktów wykonawczych dotyczących działalności pożytku publicznego (art. 45 projektu<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 45 projektu ustawy o NCRSO obowiązujące obecnie rozporządzenia

Są to akty prawne, które były konsultowane publicznie, zostały pozytywnie ocenione przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i wokół których powstały dobre praktyki. Te akty prawne wrosły w dobre praktyki zarówno samorządów powierzających zadania publiczne organizacjom pozarządowym jak i organizacji realizujących te zadania. Dzięki nim obecny system współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przebiega sprawnie.

Zgodnie z projektem zostaną wprowadzone nowe akty wykonawcze dotyczące spraw zasadniczych dla wszystkich organizacji pozarządowych. W tym:

- wzorów ofert w otwartych konkursach ofert wykorzystywanych w otwartych konkursach ofert (wzór nie będzie stosowany w konkursach organizowanych przez NCRSO),
- wzorów umów stosowanych przy realizacji zadań publicznych (w otwartych konkursach ofert, wzór nie będzie stosowany w konkursach organizowanych przez NCRSO),
- wzorów sprawozdań z realizacji zadań publicznych (w otwartych konkursach ofert, wzór nie będzie stosowany w konkursach organizowanych przez NCRSO),
- w sprawie wzoru sprawozdań dla organizacji o statusie OPP,
- w sprawie trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz organizacji i funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego.

**Wprowadzenie zmian w tym zakresie wprowadzi chaos, wzmocni poczucie braku stabilności prawa odczuwany przez organizacje pozarządowe i może przelożyć się na niższą jakość zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe na zlecenie państwa.**

Jest niezrozumiałe, dlaczego projekt ustawy o NCRSO, którego sama nazwa sugeruje, że powinien dotyczyć przede wszystkim NCRSO, wprowadza tak daleko posunięte zmiany we współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

### 3. Tryb zarządzania NCRSO

**Struktura zarządzania NCRSO, wskazująca na jego całkowite polityczne podporządkowanie, rodzi ryzyko nieprzejrzystego oraz nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.**

Centrum będzie zarządzane jednoosobowo przez Prezesa NCRSO podlegającego Prezesowi Rady Ministrów i Pełnomocnikowi Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Oznacza to, że **działalności Centrum nie będzie nadzorował żaden**

---

zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych rozporządzeń ale "nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [ustawy o NCRSO]".

**organ o strukturze kolegalnej, w skład którego będą wchodziłi przedstawiciele środowiska pozarządowego ani świata nauk społecznych.** Rada Narodowego Centrum ma rolę tylko opiniującą, a jej opinia nie będzie wiążąca dla Prezesa Narodowego Centrum. W Radzie zdecydowaną przewagę będą mieli członkowie z nominacji politycznej (5 z 7 członków rady będzie pochodziło z nominacji politycznej). Tylko dwie osoby na łączną liczbę 7 członków to przedstawiciele środowiska pozarządowego. Rada Narodowego Centrum podejmuje decyzje w drodze uchwał przyjmowanych większością głosów przy obecności co najmniej 4 osób (art. 11 ust. 1), co oznacza, że obecność tych dwóch osób nie będzie niezbędna do podjęcia przez Radę decyzji.

#### 4. Nadzór nad organizacjami o statusie OPP

Poważne obawy budzi zmiana system nadzoru nad organizacjami o statusie OPP. Projekt powierza nadzór nad OPP Prezesowi Rady Ministrów oraz pewne uprawnienia władcze Prezesowi NCRSO. Dotychczas nadzór na OPP pełnił Minister Pracy i Polityki Społecznej wraz z odpowiednio merytorycznie przygotowanymi pracownikami. W uzasadnieniu nie odniesiono się do konsekwencji tych zmian. **Nie zdiagnozowano problemów w tym zakresie i nie wykazano, w jakim stopniu nowy system nadzoru poprawi jakość i efektywność nadzoru nad OPP.**

Projekt unieważnia również wzór sprawozdania OPP i zapowiada wprowadzenie nowego wzoru. Publicznie dostępne sprawozdania OPP są ważnym narzędziem kontroli organizacji przez podatników i organy nadzoru. Obecnie obowiązujący wzór sprawozdania powstał na bazie analizy dotychczasowych doświadczeń w procesie pogłębionych konsultacji z organizacjami pozarządowymi.

Organizacje OPP to szczególna, bardzo ważna grupa organizacji, której podatnicy przekazują rocznie około 500 mln złotych z budżetu państwa. Nadzór nad nimi to kwestia kluczowa dla podatników i dla samych organizacji OPP. Wszelkie zmiany w tym zakresie powinny być podejmowane z rozwagą, na podstawie wcześniejszych pogłębionych analiz i rzetelnych konsultacji. **Żadne z tych działań nie miało miejsca w zakresie nadzoru nad OPP i z tego względu Forum Darczyńców jest przeciwko proponowanym zmianom.**

#### 5. Szeroki krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z dotacji

Z nieuzasadnionych powodów **projekt umożliwia korzystanie z dotacji NCRSO również związkom zawodowym, samorządom zawodowym, organizacjom pracodawcom, fundacjom utworzonym przez partie polityczne (wynika to z art. 31 ust. 1 projektu<sup>2</sup>).** W przypadku zlecenia zadań bez konkursu NCRSO będzie mogło powierzyć je dowolnemu podmiotowi, włącznie z podmiotami gospodarczymi i osobami fizycznymi (brak ograniczeń podmiotowych wynika z art. 28 ust. 3 projektu).

---

<sup>2</sup> Są to podmioty spełniające kryteria organizacji pozarządowej z art. 3 ust. 2 i 3 UDPPiW i w projekcie nie objęte wyłączeniem z art. 3 ust. 4 UDPPiW

Uderza fakt, że tak istotne rozszerzenie grupy podmiotów uprawnionych do korzystania z dotacji nie zostało uzasadnione w uzasadnieniu projektu. **Forum Darczyńców jest temu rozwiązaniu zdecydowanie przeciwne.**

#### IV. Podsumowanie

**Szczegółowa analiza projektu prowadzi do konkluzji, że projektowane rozwiązania zamiast ułatwić organizacjom korzystanie z funduszy publicznych, w rzeczywistości im to utrudnią ze względu na nieprzejrzystość procedur przyznawania dotacji.** W konsekwencji może to prowadzić do przyznania środków publicznych organizacjom pozarządowym wybranym z innych względów niż kryteria merytoryczne, obniżenia jakości zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe ze środków publicznych oraz wydatkowania środków publicznych nieefektywnie i nieprzejrzysto.

Jaskrawym przykładem pokazującym, że środki publiczne będą dystrybuowane w mniej przejrzysty sposób są zmiany dotyczące Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (dalej: FIO) – zgodnie z projektem FIO zostanie przejęte przez NCRSO lecz będzie obowiązywać bez nadzorującego go obecnie Komitetu Monitorującego – Sterującego i bez otwartego naboru na ekspertów oceniających wnioski, co gwarantowało bezstronność i rzetelność ocen.

Diagnoza sytuacji zawarta w uzasadnieniu zawiera również wiele dyskusyjnych twierdzeń<sup>3</sup>, które powinny być przedmiotem publicznej debaty poprzedzającą jakąkolwiek próbą zmiany przepisów. W uzasadnieniu do projektu nie wskazano również, w jaki sposób projekt odpowiada na problemy zdiagnozowane w uzasadnieniu i czy opisanych problemów nie można rozwiązać z wykorzystaniem obecnego systemu prawnego, na gruncie obecnie regulacji prawnych.

Z powyższych względów **Forum Darczyńców w Polsce ocenia projekt negatywnie i stoi na stanowisku, że projekt powinien być odrzucony w całości.**

Jednocześnie wyrażamy poparcie dla stanowiska w sprawie projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zgłoszonego przez Partnerstwo „Dobre prawo dla organizacji pozarządowych” w ramach Strategicznej Mapy Drogowej Rozwoju Sektora Obywatelskiego oraz Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych.

---

<sup>3</sup> np. „stabość organizacji rzeczniczych i eksperckich”, „instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce są najsłabsze i najmniej liczne w Europie, „istnie pilna potrzeba wzmocnienia instytucjonalnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”.

