

dr hab. Magdalena Szafranek, ISNS UW

dr Szymon Wójcik, ISNS UW

Wyniki badania w ramach projektu „Silniejszy głos organizacji społecznych w działaniach rzeczniczych”



Spis treści

1. Wstęp.....	2
2. Nota metodologiczna.....	3
3. Założenia i pytania badawcze	5
4. Ogólny kontekst funkcjonowania organizacji	12
5. Zarządzanie i kontrola wewnętrzna	18
6. Sprawozdawczość i nadzór	25
7. Finanse i działalność ekonomiczna	31
8. Podsumowanie.....	38
Załącznik 1. Kwestionariusz ankiety	40
Załącznik 2. Dyspozycje do zogniskowanych wywiadów grupowych	46

Projekt „Silniejszy głos organizacji społecznych w działaniach rzeczniczych” jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

1. Wstęp

Działalność organizacji pozarządowych jest bardzo ważna dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Organizacje pełnią wiele funkcji, takich jak pomoc osobom potrzebującym, ochrona praw człowieka, edukacja i kultura. Wspierają one również rozwój lokalnych społeczności oraz podejmują inicjatywy mające na celu wprowadzenie pozytywnych zmian prawnych. Dlatego tak ważne jest, aby działały w sprzyjającym otoczeniu prawnym. Odpowiednie ramy prawne umożliwiają im skuteczne funkcjonowanie i realizowanie swoich celów. Przepisy powinny zapewniać im wolność działania, umożliwiać zdobywanie środków finansowych, a także zapewniać przejrzystość i kontrolę nad ich działalnością. Brak odpowiedniego otoczenia prawnego dla organizacji pozarządowych może prowadzić do różnych problemów. Może to ograniczać ich możliwości działań i uniemożliwić realizację celów, a także prowadzić do konfliktów z administracją publiczną.

Celem raportu jest przedstawienie wyników badań dotyczących możliwych ulepszeń prawa dla organizacji pozarządowych w Polsce, w czterech kluczowych obszarach: ogólnym kontekście funkcjonowania, zarządzaniu i kontroli wewnętrznej, sprawozdawczości i nadzorze oraz finansach i działalności ekonomicznej. Badania było realizowane w ramach projektu „Silniejszy głos organizacji społecznych w działaniach rzeczniczych” przez zespół projektowy z Forum Darczyńców oraz Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW.

Przeprowadzone badanie miało charakter konsultacyjny. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi przy tworzeniu prawa to także okazja do zrozumienia ich perspektywy i doświadczeń. Pozwala to na uwzględnienie aspektów, które są istotne z ich punktu widzenia, co zwiększa szanse na powstanie przepisów, które będą bardziej korzystne dla organizacji pozarządowych.

Włączenie organizacji pozarządowych do procesu tworzenia prawa może mieć również pozytywny wpływ na ich relacje z władzami publicznymi. Dzięki temu, organizacje pozarządowe mogą poczuć że są traktowane poważnie i brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji. Nasze badania pokazały tymczasem, że obecnie organizacje nie mają poczucia wpływu na dotyczące ich przepisy.

2. Nota metodologiczna

Przeprowadzone badanie opierało się połączeniu metod ilościowych i jakościowych w oparciu o zasadę triangulacji. Wykorzystanie zróżnicowanych metod pozwoliło z jednej strony na zebranie materiału od większej liczby reprezentantów organizacji pozarządowych, dzięki metodzie ankietowej z drugiej na zebraniu poglądów i opinii oraz zrozumienie motywacji dzięki metodzie grupowych wywiadów zogniskowanych.

W części ilościowej przeprowadzono badanie kwestionariuszowe metodą CAWI na próbie przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych (N=279), w którym zostały zbadane ich opinie na tematy omawiane podczas seminariów i poparcie dla wypracowanych na warsztatach postulatów. Badanie zostało zrealizowane w okresie od 21.11.2022 do 31.01.2023. Rekrutacja odbywała się wielotorowo we współpracy ze Stowarzyszeniem Klon/Jawor – dysponentem największej w Polsce bazy teleadresowej organizacji pozarządowej. Uczestnicy rekrutowani byli za pośrednictwem mailingu do 9624 organizacji realizowanego w 7 falach. Zaproszenie do badania wysłano również do wszystkich uczestników wcześniejszych warsztatów i seminariów organizowanych w ramach projektu. Dodatkowo ogłoszenie o badaniu znalazło się w portalu ngo.pl, na stronach trzeci.org i innych serwisach dla organizacji pozarządowych. Zaproszenie zostało również wysłane do beneficjentów programu „Aktywni obywatele”. Do analiz statystycznych użyto oprogramowania IBM SPSS 25.

Zebrane dane zostały poddane procedurze ważenia analitycznego próby. Jest to procedura, której celem jest poprawa reprezentatywności danych. Dane możemy nazwać reprezentatywnymi wtedy, gdy rozkłady najważniejszych cech w próbie badawczej dokładnie odzwierciedlają rozkłady tych cech w populacji. W praktyce taka sytuacja zdarza się rzadko, z powodu różnic w łatwości dotarcia do reprezentantów poszczególnych podgrup (czyli tzw. warstw) próby oraz różnego poziomu chęci bądź niechęci do uczestniczenia w badaniach ankietowych. W konsekwencji w danych zebranych metodą ankietową często mamy do czynienia z nadreprezentacją niektórych grup respondentów i zbyt niską reprezentacją innych grup. Aby rozwiązać ten problem, każdemu respondentowi przypisuje się wagę, której wielkość zależy od tego, czy jego grupa jest nadreprezentowana, czy niedostatecznie reprezentowana. Następnie, przy obliczaniu średnich, sum i rozkładów częstości wykorzystuje się nie tylko odpowiedzi respondentów, ale także ich wagi. Do przeprowadzenia procedury ważenia wyników badania niezbędna jest znajomość rozkładu kluczowych cech w populacji, z której pobrana została próba badawcza.

W niniejszym badaniu ważenie przeprowadzono w oparciu o dwie zmienne: wiek organizacji oraz miejsce jej funkcjonowania. Populacyjne liczebności organizacji przyjęto na podstawie ustaleń z najnowszego badania Stowarzyszenia Klon/Jawor „Kondycja organizacji pozarządowych 2021” (Charycka, Gumkowska, Bednarek, 2022) (szczegóły przedstawia tab. 1). Było to możliwe także dzięki uzgodnieniu kategorii pytań metryczkowych pomiędzy tymi projektami badawczymi na etapie planowania. W wyniku zastosowanej procedury, zostały „doważone” wyniki osób reprezentujących organizacje ze wsi i małych miast, a „niedoważone” organizacje z miast pow. 200 tys. mieszkańców, jak również „doważone” wyniki organizacji

najmłodszych, istniejących do 5 lat, a „niedoważone” starszych, choć generalnie pod kątem wieku struktura próby była zbliżona do struktury populacji (tab. 1).

Tabela 1. – Struktura organizacji ze względu na wiek i miejsce działania – proporcje w próbie i proporcje docelowe po procedurze ważenia analitycznego

	Liczebność w próbie	Proporcje w próbie bez ważenia	Waga	Proporcje po ważeniu / proporcje docelowe
A. Miejsce rejestracji organizacji				
Wieś	42	15%	1,727	26%
Miasto do 50 tys. mieszkańców	36	13%	1,860	24%
Miasto 50-200 tys. mieszkańców	38	14%	1,322	18%
Miasto powyżej 200 tys. mieszkańców	163	58%	0,548	32%
B. Wiek organizacji				
Do 5 lat	66	24%	1,480	35%
6 do 10 lat	63	23%	0,930	21%
11 do 15 lat	44	16%	0,951	15%
Powyżej 15 lat	106	38%	0,763	29%
Ogółem	279	100%	-	100%

Cześć jakościowa badania miała na celu pogłębienie rozumienia odpowiedzi udzielanych przez respondentów w części ilościowej oraz zebrania dodatkowej wiedzy w stosunku do dyskusji na seminariach i warsztatach organizowanych w ramach projektu. Wybrano technikę zogniskowanych wywiadów grupowych (wywiadów fokusowych) z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Metoda ta pozwoliła na zebranie większej ilości danych jakościowych w stosunkowo krótkim czasie, jak również umożliwiła dyskusje nad postulatami i ujawniła różne linie argumentacji. Wywiady odbywały się w okresie od 1.12.2022 do 31.01.2023. Łącznie odbyły się 4 wywiady, w każdym brało udział od 6 do 8 respondentów oraz dwoje moderatorów. Wszystkie wywiady realizowane były online poprzez platformę Zoom i nagrywane. Następnie poddane zostały pełnej transkrypcji i analizie.

W niniejszym raporcie łączymy wyniki z części ilościowej i jakościowej.

3. Założenia i pytania badawcze

Struktura badania została w większości oparta na wynikach prowadzonych w roku 2021 i 2022 w ramach projektu „Silniejszy głos organizacji pozarządowych” seminariów i warsztatów poświęconych czterem obszarom tematycznym dotyczącym różnych aspektów regulacji prawnych fundacji oraz szerzej trzeciego sektora. Od początku założeniem był konsultacyjny charakter prowadzonych badań w duchu *action research*¹. Wnioski i rekomendacje wpływające ze spotkań i warsztatów zostały przekształcone w pytania badawcze a następnie zoperacjonalizowane do pytań ankietowych i dyspozycji wywiadów. Wszystkie organizacje biorące udział w seminariach i warsztatach zostały zaproszone do udziału w badaniu

Badanie dotyczyło czterech następujących obszarów:

- A. Kontekst prawny i instytucjonalny funkcjonowania organizacji
- B. Zarządzanie i kontrola wewnętrzna
- C. Sprawozdawczość i nadzór
- D. Finanse i działalność ekonomiczna

Poniższa tabela pokazuje drogę operacjonalizacji od wniosków z seminariów i warsztatów projektowych poprzez pytania badawcze do pytań ankietowych i dyspozycji wywiadów grupowych (pełna treść ankiety i dyspozycji stanowi załącznik do niniejszego raportu).

Tab. 2. Pytania badawcze

Wnioski z warsztatów	Pytania badawcze	Pytania ankietowe	Dyspozycje do wywiadów
A. KONTEKST PRAWNY I INSTYTUCJONALNY FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI			
<i>Przedstawiciele organizacji negatywnie oceniają stabilność i zrozumiałość prawa dotyczącego organizacji pozarządowych, jak również wpływ organizacji na tworzenie prawa.</i>	Jak organizacje oceniają: a) Zrozumiałość prawa dot. NGO b) Stabilność prawa dot. NGO c) Realizację obowiązków informacyjnych państwa w odniesieniu do prawa dot. NGO d) Wpływ NGO na tworzenie prawa	Q1. Czy zgadzacie się Państwo czy nie zgadzacie z następującymi stwierdzeniami: a) Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest jasne i zrozumiałe b) Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest stabilne c) Urzędy informują o przepisach dotyczących NGO i ich	1a. Jak ogólnie oceniają Państwo przepisy prawne regulujące funkcjonowanie fundacji w Polsce?

¹ Nurt w badaniach społecznych, zakładający silny związek badań z praktyką społeczną, uznający kompetencje członków badanej społeczności do określania i definiowania problemów badawczych jak również dostarczający danych użytecznych dla samej społeczności.

		obowiązującej interpretacji d) Zdanie organizacji pozarządowych jest brane pod uwagę przy tworzeniu nowych przepisów	
<i>Dyskusja na temat tego, czy należy utrzymać obecne rozwiązania dotyczące celów, dla realizacji których można ustanowić fundację wg Art. 1 Ustawy o fundacjach</i>	Czy zdaniem przedstawicieli organizacji należy zmieniać czy utrzymać zapisy dotyczące celów fundacji z art. 1 UoF?	Nd.	2a. Czy Państwa zdaniem należałoby zmieniać zapisy dotyczący celów fundacji (art. 1 ustawy o fundacjach)? Jeśli tak, dlaczego? Dopytać o to, kto powinien oceniać zgodności celów działalności fundacji z prawem.
B. ZARZĄDZANIE I KONTROLA WEWNĘTRZNA			
1. Obowiązki i odpowiedzialność zarządu			
<i>Dyskusja na temat tego, czy należałoby w fundacja utworzyć obowiązkowy zarząd kolegialny</i>	Czy zdaniem przedstawicieli organizacji zarząd fundacji powinien obowiązkowo mieć charakter kolegialny?	Q2. Czy Państwa zdaniem zarząd fundacji powinien obowiązkowo mieć charakter kolegialny (tzn. składać się z więcej niż jednej osoby)? a) Tak b) Nie	2e. Czy Państwa zdaniem organ kontroli wewnętrznej powinien być dla fundacji obowiązkowy? Dlaczego tak? Dlaczego nie?
2. Obligatoryjność organu kontroli			
<i>Dyskusja na temat tego, czy fundacje powinny mieć obowiązek posiadania w swojej strukturze zarządzającej organu kontroli wewnętrznej.</i>	Czy zdaniem przedstawicieli organizacji organu kontroli wewnętrznej powinien być obowiązkowy dla fundacji?	Q3. Czy Państwa zdaniem posiadanie organu kontroli wewnętrznej (np. rady fundacji) powinno być dla fundacji obowiązkowe? a) Tak, powinno być obowiązkowe dla wszystkich fundacji b) Tak, powinno być obowiązkowe, ale tylko dla największych fundacji c) Nie powinno być obowiązkowe	2c. Czy Państwa zdaniem organ kontroli wewnętrznej powinien być dla fundacji obowiązkowy? Dlaczego tak? Dlaczego nie?
C. SPRAWOZDAWCZOŚĆ I NADZÓR			

1. Ogólny model nadzoru

<p>Dyskusja dot. trzech modeli nadzoru:</p> <p>1. Ustanowienie jednego miejsca/instytucji w ramach administracji publicznej, gdzie skupione byłyby wszystkie kompetencje związane z nadzorem nad fundacjami.</p> <p>2. Powołanie posiadającego te same kompetencje podmiotu niezależnego od administracji publicznej i będącego raczej przedstawicielem interesów środowiska.</p> <p>3. Odejście od jakiegokolwiek systemu zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad fundacjami i pozostawienie tu swobody działania samym organizacjom.</p>	<p>Kto według przedstawicieli organizacji powinien sprawować nad nimi nadzór? Który model byłby najbardziej preferowany:</p> <p>a) Jedna instytucja w ramach administracji publicznej, gdzie skupione byłyby wszystkie kompetencje związane z nadzorem nad fundacjami.</p> <p>b) Podmiot niezależny od administracji publicznej i będący reprezentantem środowiska</p> <p>c) Odejście od jakiegokolwiek systemu zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad fundacjami i pozostawienie tu swobody działania samym organizacjom.</p>	<p>Q6. Kto Państwa zdaniem powinien sprawować nadzór nad fundacjami:</p> <p>a) Minister właściwy ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji (obecny stan prawny)</p> <p>b) Jedna instytucja w ramach administracji publicznej, gdzie skupione byłyby wszystkie kompetencje związane z nadzorem nad fundacjami.</p> <p>c) Podmiot niezależny od administracji publicznej i będący reprezentantem środowiska</p> <p>d) Odejście od jakiegokolwiek systemu zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad fundacjami i zastąpienie go publicznie dostępnymi sprawozdaniami, tak aby to obywatele mogli łatwo ocenić organizację.</p> <p>e) Trudno powiedzieć</p> <p>f) Inny model, jaki...?</p>	<p>3a. Kto Państwa zdaniem powinien sprawować nadzór nad fundacjami? Dopytać o uzasadnienie.</p>
--	---	---	--

2. Zakres nadzoru

<p><i>Zakres nadzoru powinien głównie obejmować weryfikację zgodności działań fundacji z obowiązującym prawem oraz z realizacją jej celów statutowych, ale już nie kryterium gospodarności. Ponadto, powinna ich dotyczyć kontrola związana z przeciwdziałaniem praniu brudnych pieniędzy i nadużyciom finansowym.</i></p>	<p>Jaki według przedstawicieli organizacji powinien być zakres nadzoru nad fundacjami?</p>	<p>Q7. Czy i pod jakim kątem państwo powinno nadzorować fundacje? (możliwych kilka odpowiedzi) [wielokrotny wybór]</p> <p>a) Zgodność działań fundacji z własnym statutem</p> <p>b) Zgodność działań organizacji z obowiązującym prawem</p>	<p>3b. Jaki Państwa zdaniem powinien być zakres nadzoru nad fundacjami? Co powinno podlegać nadzorowi, a co nie? Dlaczego? Dopytać o uzasadnienie.</p> <p>3c. Zweryfikować postulat by nadzór był ograniczony do weryfikacji zgodności działań organizacji z obowiązującym prawem</p>
--	--	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> c) Gospodarność wydatkowania środków fundacji d) Przejrzystość działania fundacji e) Państwo w ogóle nie powinno mieć nadzoru nad fundacjami f) Inne, jakie...? 	oraz z realizacją jej celów statutowych.
Kontrole w organizacji winny być zakomunikowane z odpowiednim wyprzedzeniem objętej nią organizacji. Kontrola nie powinna być uciążliwa dla takiej organizacji, z czym związany też powinien być sposób zachowania się kontrolujących.	Jakie zasady według przedstawicieli organizacji powinny obowiązywać przy kontrolach?	<p>Q8. Jakie zasady powinny Państwa zdaniem obowiązywać przy kontrolach prowadzonych w fundacjach przez organy państwowe? [wielokrotny wybór]</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Zawiadomienie o kontroli z wyprzedzeniem b) Wyraźne określenie zakresu kontroli c) Prowadzenie kontroli w sposób umożliwiający prowadzenie bieżącej działalności organizacji d) Zakaz kumulowania różnych kontroli w tym samym czasie e) Zapewnienie drogi odwoławczej od wyników kontroli f) Inne, jakie... ? 	Nd.
3. Zakres sprawozdawczości			
Sprawozdawczość merytoryczna powinna być ograniczona jedynie do informacji wyraźnie potrzebnych podmiotowi nadzorującemu, a jej zakres należy różnicować ze względu na wielkość organizacji oraz źródła wykorzystywanych przez organizację środków	Jak przedstawiciele organizacji oceniają zakres sprawozdawczości merytorycznej?	<p>Q5. Czy zgadzacie się Państwo czy nie zgadzacie z następującymi stwierdzeniami:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Sprawozdawczość organizacji pozarządowych jest zbyt rozbudowana b) Dane zbierane w sprawozdaniach są istotne i 	<p>3b. Jaki Państwa zdaniem powinien być zakres nadzoru nad fundacjami? Co powinno podlegać nadzorowi, a co nie? Dlaczego? Dopytać o uzasadnienie.</p> <p>3c. Zweryfikować postulat by nadzór był ograniczony do weryfikacji</p>

finansowych. Niezbędne minimum sprawozdawanych informacji powinno obejmować jej wydatki i przychody.		potrzebne z punktu widzenia państwa	zgodności działań organizacji z obowiązującym prawem oraz z realizacją jej celów statutowych.
--	--	-------------------------------------	---

4. Przejrzystość

Fundacje powinny zwiększać przejrzystość działania.	Jak według przedstawicieli fundacji stymulować większą przejrzystość działania organizacji?	Q9. Jak Państwa zdaniem można by zwiększać przejrzystość działania fundacji? [wielokrotny wybór] a) Poprzez wprowadzenie obowiązku publikacji sprawozdań na stronach internetowych organizacji b) Poprzez tworzenie dostępnej dla wszystkich bazy online ze sprawozdaniami c) Poprzez zachęty (dodatkowe punkty w konkursach) dla organizacji, które publikują swoje sprawozdania d) Inne, jakie...?	Nd,
---	---	---	-----

C. FINANSE I DZIAŁALNOŚĆ EKONOMICZNA

1. Kapitał założycielski

Dyskusja nad określeniem minimalnej wartości wymaganego kapitału założycielskiego.	Czy zdaniem przedstawicieli fundacji powinno się zmieniać regulacje dot. kapitału założycielskiego?	Q10. Czy Państwa zdaniem przepisy dot. kapitału założycielskiego dla fundacji? a) Powinny pozostać bez zmian tzn. wysokość kapitału założycielskiego może być dowolnie ustalona przez fundatora b) Powinno wprowadzić się minimalną	4c. Jak Państwa zdaniem powinny być uregulowane przepisy dotyczące kapitału założycielskiego fundacji? Czy powinna być w przepisach wskazana minimalna wartość kapitału? Dlaczego tak? Dlaczego nie? Co w tym zakresie należałoby zmienić?
--	---	---	---

		kwotę wymaganą przy założeniu	
		Q11. Proszę podać jaki kwota dla kapitału założycielskiego byłaby odpowiednia?	
2. Działalność ekonomiczna			
Powinno się pozostawić możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje. Podkreślano występowanie szeregu korzyści, które organizacje mogą z tego czerpać. Wskazywano jednocześnie na występowanie kilku niejasności w stosowaniu obecnie obowiązujących zasad, które może być warto doprecyzować	I. Jak przedstawiciele fundacji oceniają bieżące regulacje dot. działalności ekonomicznej?	Nd.	4d. Jak oceniają Państwo regulacje dotyczące działalności ekonomicznej? 4e. Dopytać o działalność odpłatną i gospodarczą? Jakie trudności napotykają fundacje w związku z ich prowadzeniem? Czy w tym zakresie coś zmieniło się na przestrzeni ostatnich 10 lat? 4f. Dopytać o problematyczność zapisu o charakterze uzupełniającym prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje.
3. Zachęty podatkowe			
Obecny system odliczeń w wysokości 6% i 10% (odpowiednio PIT i CIT) od podstawy opodatkowania jest niewystarczający. Nie motywuje on darczyńców, bo korzyści z odliczenia darowizny są niskie, a do tego cały system jest zbyt skomplikowany, by każda zainteresowana tym osoba mogła łatwo policzyć uzyskiwaną przez siebie korzyść.	Czy zdaniem przedstawicieli fundacji należy zwiększyć zachęty podatkowe dla darczyńców?	Q12. Jakie zmiany są Państwa zdaniem potrzebne jeśli chodzi o zachęty podatkowe dla darczyńców? a) Nie są potrzebne zmiany w tej kwestii b) Należy zwiększyć poziom możliwego odliczenia dla osób fizycznych z obecnych 6% do poziomu dla osób prawnych (10%) c) Należy znacząco zwiększyć poziom możliwego odliczenia	4a. Czy Państwa zdaniem należałoby zwiększyć zachęty podatkowe dla darczyńców? Jeśli tak, to jak to robić? Zweryfikować postulat takich samych zachęt w PIT i CIT.

		<p>darowizny zarówno podatku dla osób fizycznych jak i prawnych, a odliczać powinno się od kwoty podatku należnego, a nie od podstawy opodatkowania</p> <p>d) Trudno powiedzieć</p> <p>e) Inne</p> <p>Q13. Proszę podać do jakiego poziomu należałoby zwiększyć możliwość odliczania darowizn od kwoty podatku należnego (ile procent)? [pytanie fakultatywne]</p>	
4. 1% od firm dla OPP			
Dyskusja nad wprowadzeniem możliwości alokacji części podatku CIT na wzór mechanizmu 15 (obecnie 1,5%) PIT	Czy zdaniem przedstawicieli fundacji powinno się dążyć do wprowadzenia odpisu 1% podatku od CIT?	Nd.	4b. Czy Państwa zdaniem powinno się dążyć do wprowadzenia odpisu 1% podatku od CIT? Dlaczego tak? Dlaczego nie?

5. Charakterystyka badanej próby

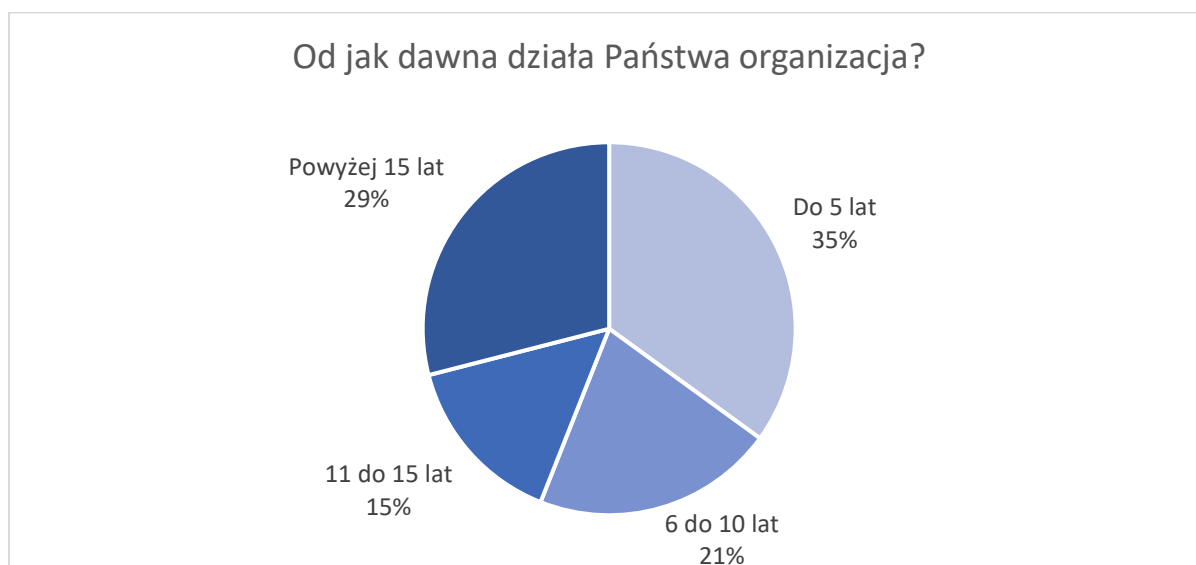
W procesie rekrutacji udało się pozyskać do próby respondentów reprezentujących zróżnicowane organizacje zróżnicowane zarówno pod kątem doświadczenia, miejsca rejestracji, przychodów jak i struktury personelu, co zapewniło większą reprezentatywność i przyczyniło się do realizacji funkcji konsultacyjnej, jaką miało pełnić badanie. Dodatkowo, zostało to zapewnione dzięki zastosowaniu procedury ważenia analitycznego danych (patrz wyżej). Wszystkie dane tu i w dalszej części raportu prezentowane są po przeważeniu.

Wykres 1. Miejscowość rejestracji organizacji



Struktura ze względu na miejscowość i wiek organizacji (wyk. 1 i 2) została, jak opisano wyżej, dostosowana do struktury populacyjnej wg badania „Kondycja organizacji pozarządowych 2021”. Połowa organizacji działa w dużych i średnich miastach, jedna czwarta (24%) w małych miastach i jedna czwarta (26%) na wsi. Jedna trzecia organizacji jest młoda ma do 5 lat ale już 29% istnieje powyżej 15 lat.

Wykres 2. Wiek organizacji



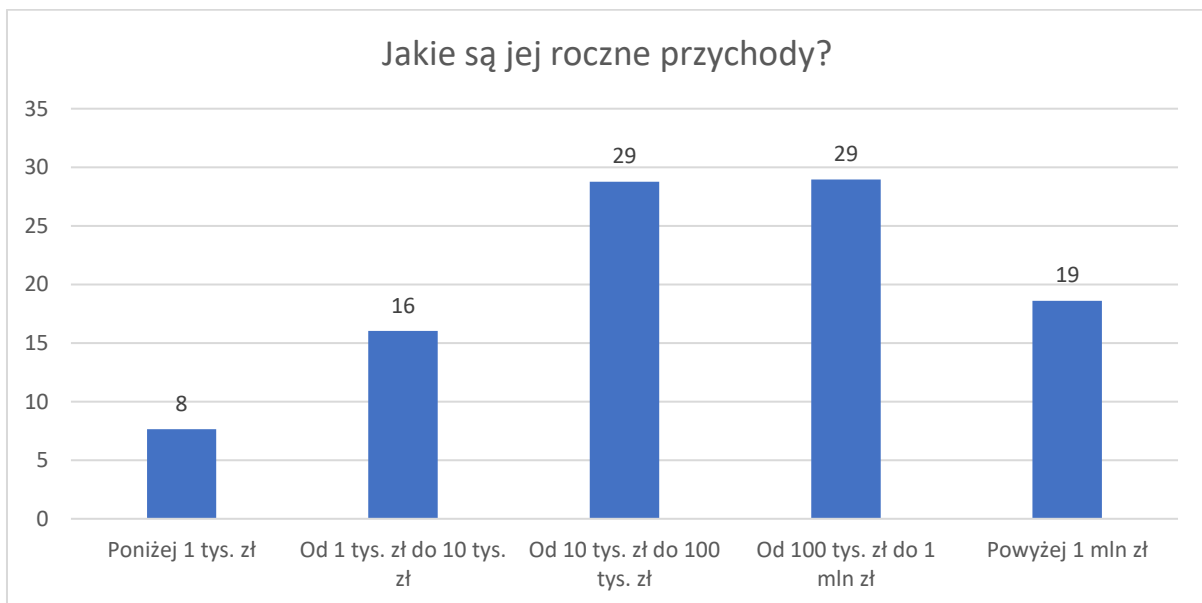
Jedna trzecia organizacji (32%) w próbie nie płaci za pracę i działa wyłącznie dzięki pracy społecznej. 41% to organizacje sprofesjonalizowane ze stałym zespołem pracowniczym, a pozostałe 27% zleca pracę sporadycznie (wyk. 3).

Wykres 3. Zatrudnienie w organizacjach

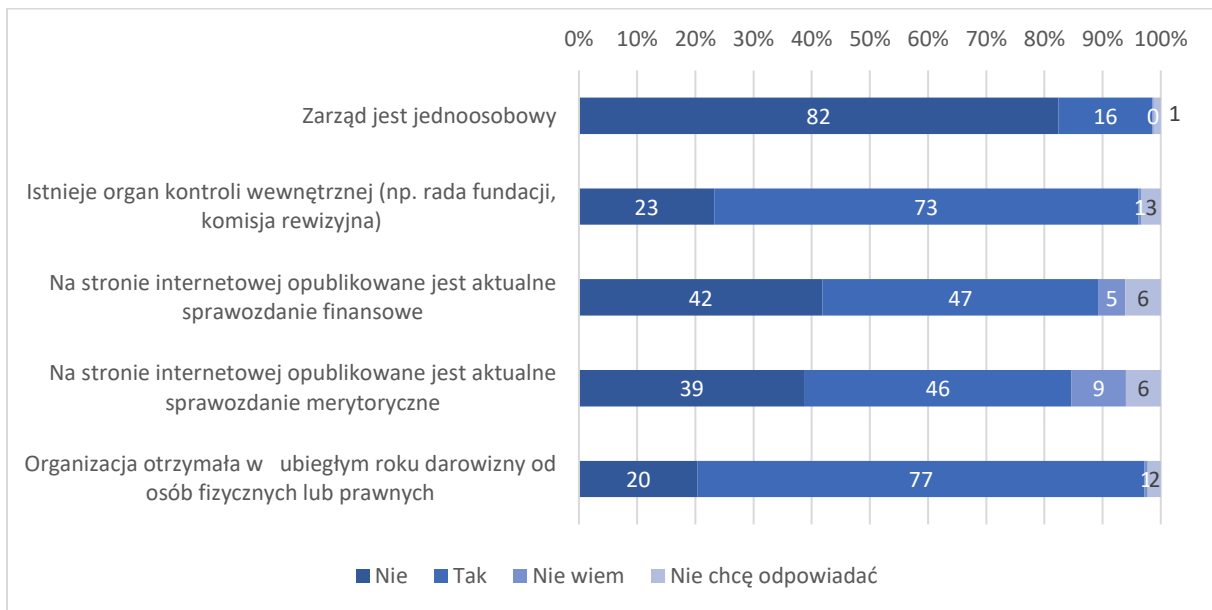


Jeśli chodzi o roczne przychody organizacji (liczone za poprzedni rok obrotowy) (wyk. 4) najczęściej występowały przedziały od 10 tys. zł do 100 tys. zł (29%) i od 100 tys. zł do 1 mln zł (29%) a więc organizacje o średnich przychodach. Organizacje małe o przychodach pon. 24 tys. zł stanowiły łącznie mniej niż jedną czwartą (24%) a bardzo duże o przychodach pow. 1 mln zł mniej niż jedną piątą (19%).

Wykres 4. Roczne przychody organizacji



Wykres 5. Informacje o organizacjach



Wykres 5 przedstawia istotne w kontekście badania informacje o organizacjach, o które pytaliśmy ich przedstawicieli. Były to pytania o strukturę, o przejrzystość i o darowizny co miało znaczenie dla poszczególnych modułów badania. Ogółem w próbie 16% organizacji miało zarząd jednoosobowy a 23% nie posiadało organu kontroli wewnętrznej. Jeśli chodzi o publikację na stronach sprawozdania finansowego i merytorycznego to mogło się tym pochwalić odpowiednio 47% i 46% organizacji (choć dodać należy że odpowiednio 5% i 9% nie wiedziało czy ma opublikowane sprawozdania a dodatkowo 6% odmówiło odpowiedzi). Jeśli zaś chodzi o darowizny od osób fizycznych lub prawnych otrzymało je w ubiegłym roku 77% organizacji.

6. Kontekst prawny i instytucjonalny funkcjonowania organizacji

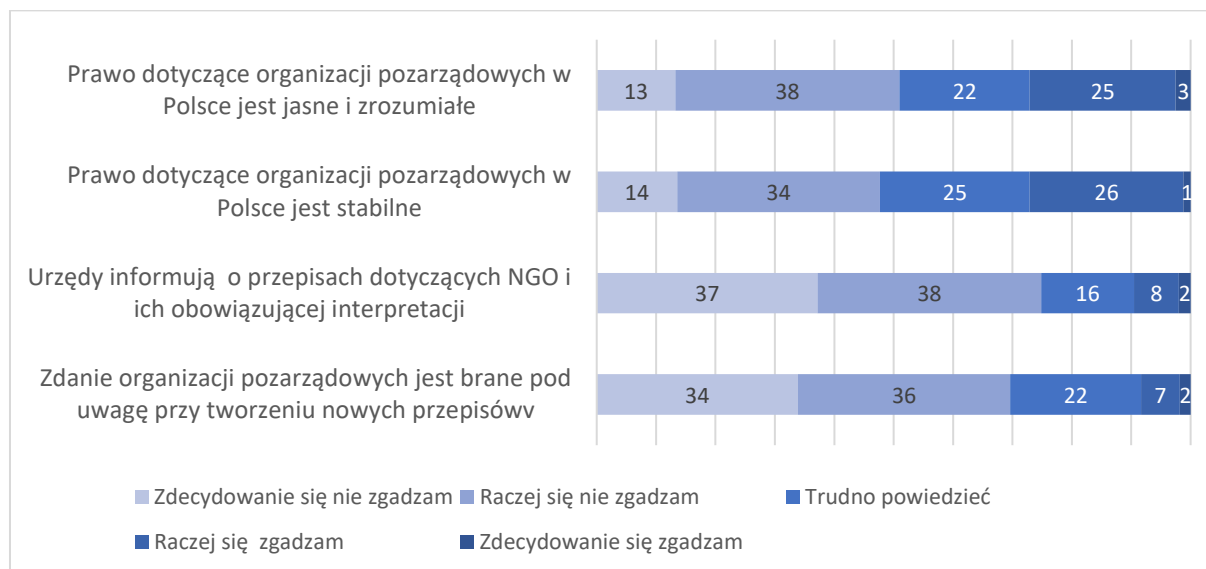
Ocenę prawnego i instytucjonalnego otoczenia fundacji badano w części ilościowej poprzez odniesienie do czterech stwierdzeń dotyczących: a) zrozumiałości prawa; b) stabilności prawa; c) pomocy ze strony urzędów oraz d) wpływu organizacji na tworzenie prawa poprzez branie pod uwagę ich głosów. Respondenci mogli się do nich odnieść stosując pięciostopniową skalę Likerta (od „Zdecydowanie się nie zgadzam” do „Zdecydowanie się zgadzam”).

Stosunkowo najgorzej respondenci ocenili uwzględniania zdania organizacji przy tworzeniu nowych przepisów. Z tym, że tak się dzieje zgodziło się zaledwie nieco ponad 8% badanych, a 70% było przeciwnego zdania. Podobne wyniki odnotowano w odniesieniu do opinii o tym, że urzędy informują o obowiązujących przepisach i ich interpretacji. Ze zdaniem tym zgodziło się łącznie niecałe 10% respondentów, a nie zgodziło aż 75% (przy czym aż 37% „zdecydowanie nie”) (wyk. 6).

Jeśli chodzi o ocenę samego prawa sytuację można określić jako bardziej zniuansowaną. Zarówno ze stwierdzeniem, że prawo dot. NGO jest jasne i zrozumiałe, jak i tym że jest ono stabilne zgodziło się łącznie ponad 27% respondentów. Odpowiedź „Trudno powiedzieć”

wybrało odpowiednio 22% i 25% a nie zgodziło się z tymi stwierdzeniami 51% i 48% pytanych. Choć więc około połowa badanych ocenia jakość i stabilność prawa negatywnie, to istnieją też znaczące grupy zadowolonych oraz niezdecydowanych (wyk. 6).

Wykres 6. Opinie o kontekście prawnym i instytucjonalnym działania NGO



Opinie te przeanalizowano także biorąc pod uwagę zmienne charakteryzujące badane organizacje. Nie wszędzie wpływały one w wyraźny sposób na zdanie, a dodatkowo analizy te należy traktować ostrożnie ze względu na niskie liczebności respondentów w niektórych kategoriach. Widać jednak pewne prawidłowości (tab. 3).

Zrozumiałość i stabilność prawa lepiej oceniały organizacje z dużych miast, starsze i zatrudniające płatny personel co można tłumaczyć tym, że operując dłużej i mając bardziej profesjonalny zespół, lepiej się w tym prawie orientują. Ciekawe wyniki przyniósł podział na roczne przychody – najlepiej prawo oceniały organizacje o najniższych przychodach (praktycznie bez przychodów) oraz te najbogatsze. Te ostatnie stać zapewne na wykwalifikowanych księgowych i pracowników orientujących się w prawie, zaś organizacje bez dochodów mogą mieć mniejsze zakres problemów ze stosowaniem prawa dotyczącego kwestii podatkowych, kadrowych i finansowych.

Negatywna ocena udzielania informacji ze strony urzędów była dość uniwersalna, zróżnicowanie wystąpiło tylko jeśli chodzi o zatrudnianie personelu – organizacje ze stałym zespołem oceniały je najgorzej. Może to być związane z kwestiami kadrowymi dotyczącymi zatrudniania personelu. Nie było tu jednak zróżnicowania jeśli chodzi wielkość przychodów.

Najbardziej wyraźne różnice występowały w odniesieniu do ostatniego stwierdzenia dotyczącego wpływu organizacji na tworzenie prawa. Ogólnie dużo gorzej oceniały go organizacje z mniejszych miejscowości, młodsze, o niższych dochodach i bez stałego personelu. Podczas gdy ze stwierdzeniem zgadzało się 13% organizacji z wielkich miast i 11% tych działających powyżej 15 lat, to wśród organizacji wiejskich odsetek ten wynosił jedynie 4% a wśród organizacji istniejących do 5 lat – 3%.

Tabela 3. Opinie o kontekście prawnym i instytucjonalnym działania NGO a charakterystyka organizacji (łącznie odsetek odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”)

		Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest jasne i zrozumiałe	Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest stabilne	Urzędy informują o przepisach dotyczących NGO i ich obowiązującej interpretacji	Zdanie organizacji pozarządowych jest brane pod uwagę przy tworzeniu nowych przepisów
	Ogółem	27,3%	27,2%	9,7%	8,2%
Miejscowość	Wieś	25%	23,3%	9,7%	4,1%
	Miasto do 50 tys.	27%	25,4%	6,0%	6,0%
	Miasto 50-200 tys.	24%	30,0%	12,0%	8,0%
	Miasto pow. 200 tys.	31%	30,3%	10,1%	13,3%
Wiek	Do 5 lat	23,7%	22,7%	9,4%	3,1%
	6 do 10 lat	15,3%	20,3%	10,3%	8,6%
	11 do 15 lat	42,9%	48,8%	14,3%	14,3%
	Powyżej 15 lat	32,1%	25,9%	11,1%	11,1%
Zespół pracowniczy	Tylko praca społeczna	22,0%	23,1%	13,2%	4,4%
	Sporadyczna praca płatna	24,3%	20,0%	9,3%	6,7%
	Stały personel płatny	32,7%	35,4%	7,1%	12,4%
Roczne przychody	Poniżej 1 tys. zł	42,9%	38,1%	9,5%	4,8%
	Od 1 tys. zł do 10 tys. zł	15,6%	6,8%	11,1%	0,0%
	Od 10 tys. zł do 100 tys. zł	25,0%	27,5%	9,9%	11,1%
	Od 100 tys. zł do 1 mln zł	23,5%	25,9%	9,9%	8,6%
	Powyżej 1 mln zł	38,5%	40,4%	9,6%	13,5%

Ustawa o fundacjach – ogólna ocena

W części jakościowej pytano także o opinię o zapisach Ustawy o fundacjach (UoF). Warto podkreślić, że osoby uczestniczące w badaniu miały dość podzielone opinie na temat ogólnej oceny tej ustawy. Dla części dyskutantów, przepisy ustawy okazują się czytelne – zaletą jest jej

dość ogólna forma, przez co stanowi ona ogólny drogowskaz, który wypełnia praktyka i dość szeroka interpretacja. Padały tu takie komentarze:

Bardzo lubię ustawę o fundacjach – ona jest po prostu staromodna i ogólna. Bardzo mi pasuje to, że to jest wypełnione praktyką. Chyba wolę takie ogólne prawo, które pokazuje pewien kierunek i ramy. Jeśli to prawo miałyby być zmienione, to w niewielkim zakresie, żeby bardziej nadążało za potrzebami społecznymi i bardziej nowatorskim myśleniem [R1].

Jestem fanem ustawy o fundacjach, dlatego, że jest krótka i daje nam duże pole wolności, interpretacji, pozwala właśnie posiłkować się przepisami innych ustaw co dla nas prawników jest intuicyjne. Zgadzam się z tym, że jest nienowoczesna, że nie przewiduje wielu kwestii – nie mamy właściwie w ogóle uregulowanych w Polsce funduszy żelaznych czy innych form fundacji, które funkcjonują na świecie [R5].

Z drugiej strony część osób prezentowała opinie, że zakres ustawy jest zbyt ogólny, a dla osób niebędących prawnikami czy praktykami z wieloletnim stażem w sektorze, wykładnia przepisów stanowi ogromne wyzwanie. Oddają to następujące wypowiedzi:

Trzeba być starym wyjadaczem, żeby sprawnie sięgać do tych przepisów i z nich korzystać. One nie są dla każdego [R2].

Dla osób które zaczynają aktywność w trzecim sektorze to jest czarna magia [R3].

Uważam, że to prawo jest określone w sposób mało przyjazny. Dobrze byłoby to jakoś odświeżyć i uporządkować w takich obszarach jak na przykład metody pozyskiwania funduszy, czy zarządzanie zasobami ludzkimi [R4].

Prawo dla fundacji jest bardzo trudne. Na dzień dzisiejszy prawo blokuje społeczników, ponieważ w praktyce fundacja działa na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwo. Jak przyjdzie rozliczać ZUS i podatki oraz sprawozdawczość, to mała organizacja nie ma szans. To są takie przepisy, jak dla dużych przedsiębiorstw [R6].

Wykładnia art. 1 ustawy o fundacjach

Uczestnicy dyskusji zostali również zapytani o treść i znaczenie art. 1 ustawy, zgodnie z którym fundacja może być ustanowiona „dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami

Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. Rozmówcy przede wszystkim zwracali uwagę na trudności interpretacyjne sformułowania „celów społecznie lub gospodarczo użytecznych zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej”. Podkreślali, że niedookreśloność tych celów daje przestrzeń do manipulacji, nadinterpretacji czy wręcz opresyjnych działań wobec wybranych kategorii organizacji, szczególnie w aktualnej sytuacji politycznej. Zwracali też uwagę, iż trudno zestawiać interesy Rzeczypospolitej z celami, które wyznaczają sobie obywatele jako fundatorzy.

Rzeczywiście jak się to przeczyta, że to ma być w interesie Rzeczypospolitej Polskiej, to uderzyło mnie to. Zwykle czytałam ten artykuł pobieżnie i nie zwracałam uwagi na każde słowo. Tutaj rozumiem, że to może budzić czy otwierać furtkę do jakichś konfliktów interesów, znaków zapytania. Każda fundacja musi w jakiś sposób działać w interesie państwa, który właśnie przez państwo jest definiowany [R8].

Niemniej jednak w dyskusji pojawił się bardzo ważny wątek dotyczący tego, czy fundacja może i czy powinna działać w sferze prywatnej i wolnościowej, innymi słowy czy wobec tworzenia fundacji powinny być stosowane jakiegokolwiek kryteria zawężające. Dobrze oddają to głosy ekspertów, którzy jednak przychylali się do stanowiska, że fundacje są pewnego rodzaju dobrem publicznym.

Mam głębokie przekonanie, że fundacje nie powinny być jakimś uniwersalnym narzędziem do wszystkich rodzajów celów [R1].

Właśnie początki fundacji były takie, że miały one realizować te społecznie-gospodarczo użyteczny cele. I w tym sensie były emanacją państwa, ale dawno temu od tego odeszliśmy. Ponieważ jednak cały czas to wybrzmiewa, stąd stale prowadzone są kontrole i pieniądze traktowane są jako pieniądze publiczne. Bo nawet, jeżeli nie pochodzą od państwa, to pochodzą od obywateli, a skoro od obywateli, to są jakby publiczne. Mam mieszane uczucia, bo z jednej strony podoba mi się ten pomysł, że jednak fundacje nie są tworzone dla celów dowolnych, w tym sensie, że jednak powinny realizować jakiś użyteczny cel i że to nie jest jakby mój ulubiony przykład – Fundacja Poszukiwaczy Atlantydy [R5].

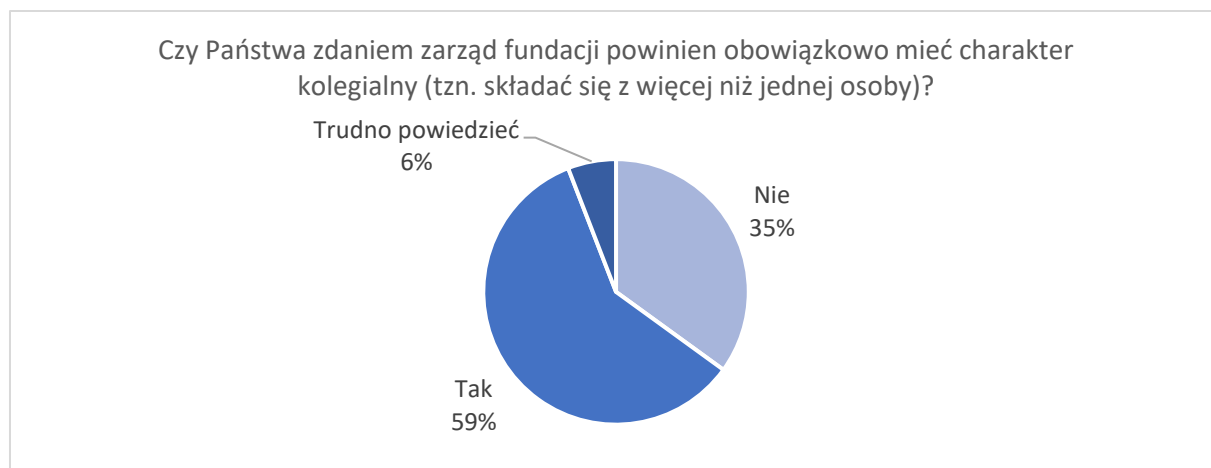
7. Zarządzanie i kontrola wewnętrzna

Obligatoryjność kolegialnego zarządu

W kolejnym obszarze konsultacjom poddane zostały konkretne kwestie dotyczące zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej w fundacjach, które były wcześniej dyskutowane na seminariach i warsztatach. Ta część dotyczyła specyficznie prawa obejmującego fundacje. Zgodnie z treścią art. 10 Ustawy o fundacjach, zarząd fundacji kieruje jej działalnością oraz reprezentuje fundację na zewnątrz. Ustawa w swojej treści jest tu bardzo oszczędna, gdyż na temat innych organów milczy. Należy jednak pamiętać, że jeśli fundacja ubiega się o status organizacji pożytku publicznego to zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 pkt. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, musi posiadać statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli lub nadzoru nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, mogą otrzymywać z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

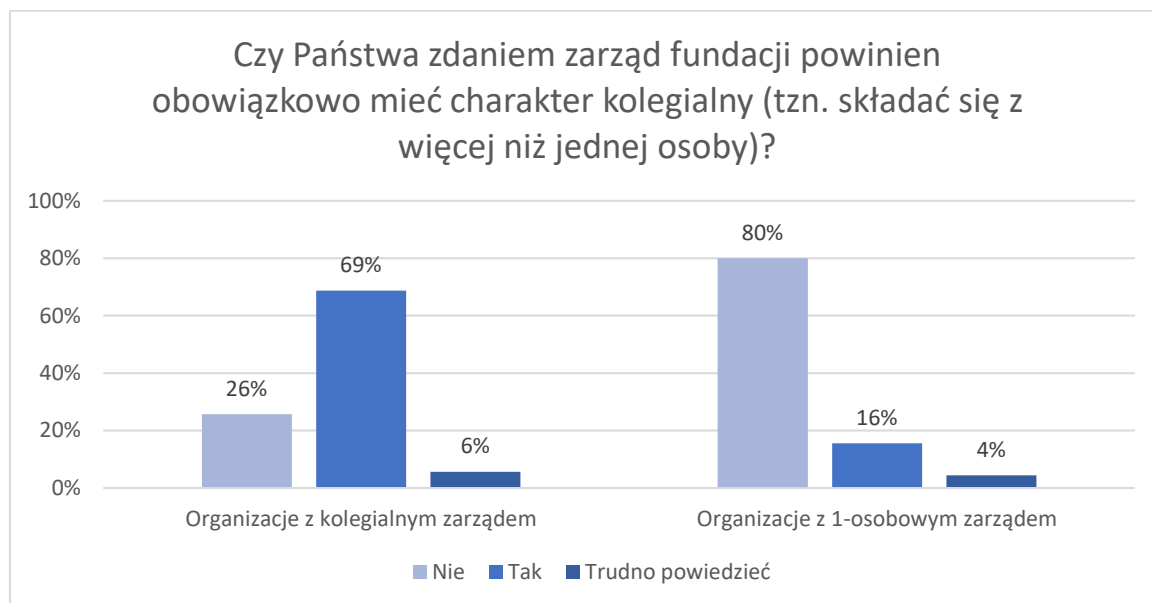
Zarówno w części ilościowej, jak i jakościowej zadano pytania o to, czy zarząd fundacji powinien obowiązkowo mieć charakter kolegialny. Jak pokazuje wykres 7 zdania na ten temat były podzielone. Większość (59%) respondentów wypowiedziała się za wprowadzeniem takiego rozwiązania, 35% było przeciwnego zdania, a 6% wybrało odpowiedź „Trudno powiedzieć”.

Wykres. 7. Opinie na temat obowiązkowej kolegialności zarządu



Wyniki zostały również przeanalizowane w odniesieniu do podzbiorów organizacji posiadających i nieposiadających kolegialny zarząd (wyk. 8). Zgodnie z oczekiwaniami wśród organizacji, które już mają kolegialny zarząd (a było to większość biorących udział w badaniu) poparcie dla obowiązkowej kolegialności było wyższe i sięgnęło 69%. Wśród organizacji z jednoosobowym zarządem 80% było przeciwnych temu pomysłowi, a 16% go popierało. Ta ostatnia wielkość może wskazywać, że są takie organizacje, które mając jednoosobowe przywództwo, dostrzegają jego minusy.

Wykres 8. Opinie na temat obowiązkowej kolegalności zarządu a posiadanie zarządu kolegalnego



Również w toku wywiadów grupowych poruszono wątek dotyczący kolegalności organu zarządzającego fundacji. Z uwagi na to, że ustawa o fundacjach nie odnosi się do tego zagadnienia w praktyce przyjęło się, że zarząd fundacji może być organem jednoosobowym. W dyskusji jednak zdecydowanie przeważały głosy, że powinien być to organ kolegalny, choć rozmówcy podkreślali, że decyzja ta nie powinna być z góry narzucona.

Jestem za zarządem kolegalnym. Miałam okazję być prezeską jednoosobowego zarządu w fundacji przez prawie 5 lat. Organ kolegalny daje możliwość przedyskutowania wielu spraw [R4].

Zarząd powinien być kolegalny, ale nie narzucam tego nikomu. Jeżeli mam okazję doradzać czy pisać statuty, zawsze rozmawiam z fundatorami, z tymi, którzy podejmują te decyzje, że z praktycznego punktu widzenia lepiej mieć organ kolegalny. Zdarzało się, że ktoś mimo wysłuchania wszystkich argumentów podejmował decyzje, że chce mieć jednoosobową władzę i kropka. I nie odbierałbym tych praw [R5].

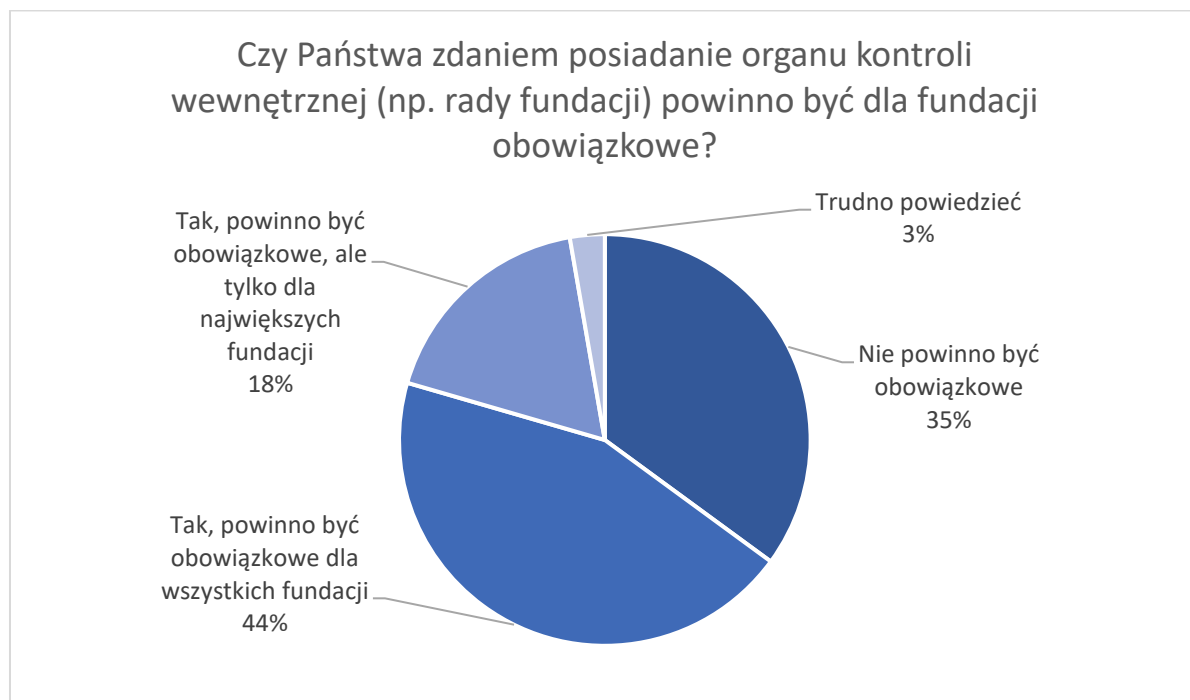
Byłabym przeciwko temu, żeby narzucać sztywne ramy, że na przykład zawsze, musi być zarząd wieloosobowy, albo że zawsze musi być organ kontroli wewnętrznej. Natomiast całkowicie się zgadzam z tym, że jeżeli jest dodatkowy organ, albo więcej osób wchodzi w skład zarządu, to to po prostu stwarza szansę na lepsze zarządzanie i większe bezpieczeństwo [R9].

Porównanie danych z części ilościowej i jakościowej może wskazywać, że przedstawiciele organizacji są zgodni co do przewagi modelu kolegiального nad jednoosobowym, lecz wątpliwości odnoszą się do obowiązkowości takiego modelu. W pytaniu ankietowym należało opowiedzieć się za lub przeciw, mogło więc nie być przestrzeni na zgłoszenie takiego zastrzeżenia. W wywiadach grupowych wyraźnie wybrzmiało jednak dystansowanie się od wprowadzania takiego obowiązku.

Obligatoryjność organu kontroli

Kolejną kwestią o którą pytaliśmy w badaniach była wspomniana już we wstępie kwestia organu kontroli wewnętrznej, który w przypadku fundacji nie jest obowiązkowy (o ile nie mają one statusu OPP). W sondażu zadaliśmy pytanie czy zdaniem przedstawicieli organizacji powinien istnieć taki obowiązek (wyk. 9). Większość respondentów zgodziła się z tym, że organ kontroli powinien być obowiązkowy dla wszystkich fundacji (44%). Kolejne 18% wybrało opcję nałożenia takiego obowiązku tylko na największe fundacje. Nieco ponad jedna trzecia (35%) opowiedziała się przeciwko wprowadzeniu takiego obowiązku. Warto przypomnieć, że dokładnie taki sam odsetek sprzeciwił się w badaniu obowiązkowości kolegiального zarządu, choć dokładniejsza analiza pokazuje, że w tylko w 59% były to te same osoby, a konfiguracja opinii respondentów kształtowała się na różne sposoby.

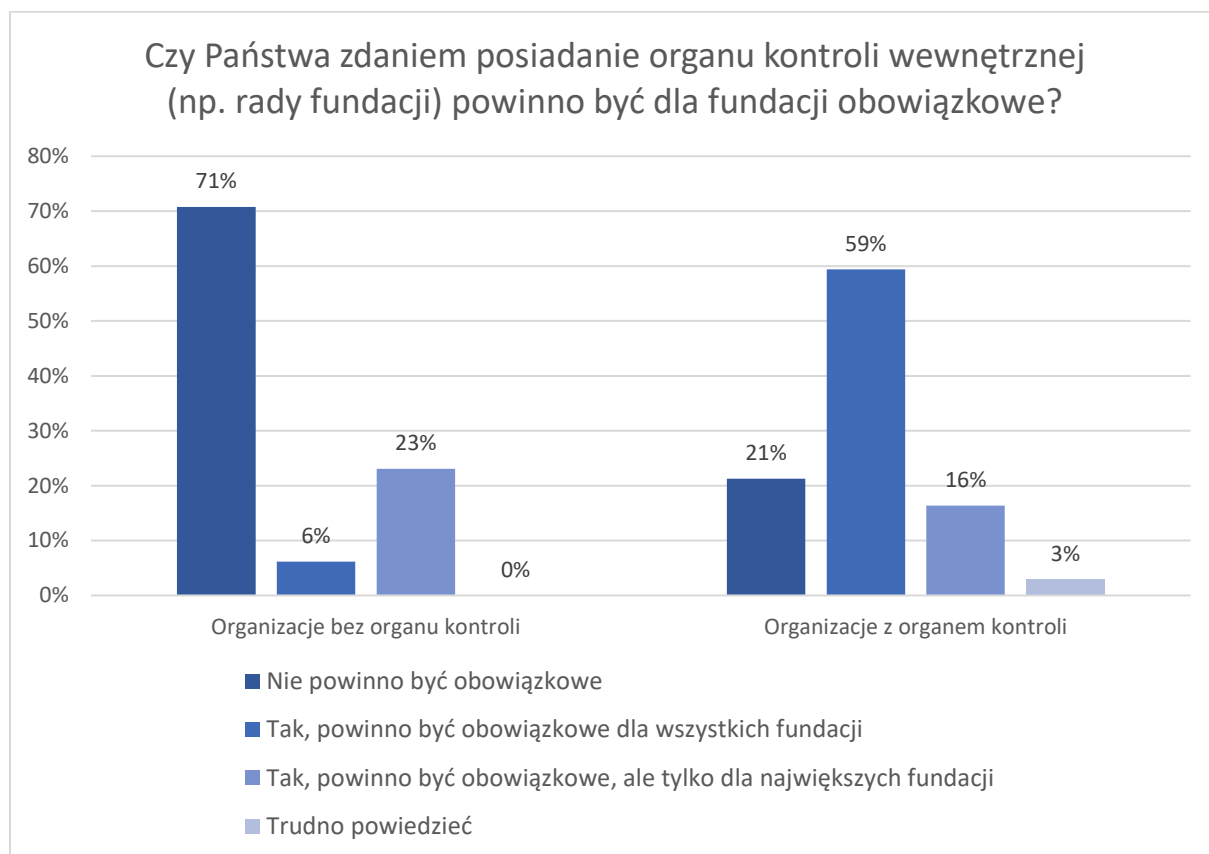
Wykres 9. Opinie na temat obowiązkowego organu kontroli wewnętrznej



Te dane także zostały przeanalizowane ze względu na to, czy organizacja, którą reprezentuje respondent posiada czy nie posiada organ kontroli (wyk. 10). Wśród organizacji, którego takiego ciała nie posiadają aż 71% opowiedziało się przeciwko temu obowiązkowi, 23% za nałożeniem go na duże organizacje, a jedynie 6% opowiedziało się za wprowadzeniem takiego obowiązku. Można uznać, że niewiele spośród organizacji nieposiadających organu kontroli

odczuwała konieczność jej wprowadzenia. Natomiast wśród organizacji z organem kontroli (które przeważały w próbie) aż 59% było za wprowadzeniem takiego obowiązku, 16% za wprowadzeniem dla największych, a jedna piąta (21%) za pozostawieniem w tym obszarze wolności.

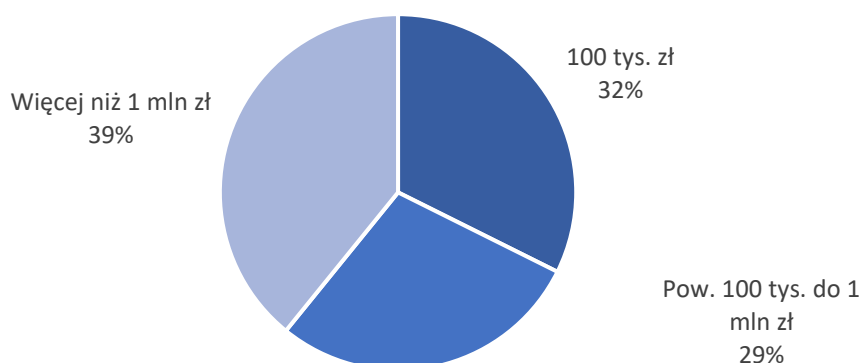
Wykres 10. Opinie na temat obowiązkowego organu kontroli wewnętrznej a posiadania takiego organu.



W przypadku odpowiedzi o obowiązku organu kontroli dla największych fundacji dopytywaliśmy o to co odpowiadający rozumie przez „największe fundacje”. Respondenci mogli wpisać dowolną kwotę przychodów jako graniczną (to doprecyzowanie nie było obowiązkowe). Odpowiedzi udzieliło 45 osób. Najczęściej pojawiała się odpowiedź 100 tys. zł (12 odpowiedzi), potem 500 tys. zł (7 odp.) i 1 mln zł (8 odp.) Sumarycznie najwięcej osób opowiedziało się za granicą powyżej 1 mln zł (39%), 29% wybrało granicę pomiędzy 100 tys. a 1 mln zł a 32% granicę 100 tys. zł.

Wykres 11. Określenie dochodów powyżej których należałoby wprowadzić obowiązkowy organ kontroli

Jak dużych fundacji Państwa zdaniem powinno to dotyczyć? (od jakiej kwoty rocznych przychodów)



Także w badaniach jakościowych zebraliśmy opinie dotyczące potencjalnego wymogu tworzenia organów kontroli wewnętrznej. Eksperti biorący udział w dyskusji wskazywali na to, że istnienie takiego organu w fundacji, niezależnie od posiadania przez nią wspomnianego statusu organizacji pożytku publicznego, teoretycznie może ułatwiać podejmowanie decyzji np. w sytuacji gdy prezes będący jednoosobowym zarządem powinien podjąć decyzje dotyczące samego siebie. Wówczas, istnienie dodatkowego organu pomaga rozstrzygnąć w takiej sytuacji konflikt decyzyjny, niemniej nie jest to konieczne, a organem tym nie musi być organ kontroli wewnętrznej. W odniesieniu do powołania organu nadzoru dyskutanci podkreślali jednak konieczność pozostawienia decyzji w tym zakresie potencjalnym fundatorom i – podobnie jak w kwestii kolegialności zarządu – wypowiedzieli się przeciwko obowiązkowi prawnemu i przeciwko zmianie aktualnego stanu prawnego (przypominając o istniejącym już obowiązku dla OPP).

Uważam, że obecny zapisy są dobre. Wymóg organu kontroli jest wymogiem dotyczącym organizacji pożytku publicznego i to jest właśnie powód, dla którego jest, bo oczekuje się czegoś więcej od tych organizacji niż od innych [R5].

Raczej tworzyłabym regulacje oparte na zaufaniu do obywateli. Był taki moment, że mi się to wydawało takim interesującym pomysłem, żeby były te obowiązkowe organy kontroli, ale też znam życie i po prostu można tam wstawić słupy [R1].

Dyskusja o obowiązkowym organie kontroli rozwijała się w kierunku celu, jakiemu miałyby służyć taka regulacja. Jeśli chodzi o wewnętrzną kontrolę i unikanie konfliktu interesów,

dominowało przekonanie, że bardzo trudno jest te kwestie zdefiniować i prawnie uregulować, a praktyka działania organizacji jest bardzo zróżnicowana.

Nie regulowałabym tego, bo tego typu konflikty interesów są w różnych przepisach różnie ujmowane. I to nie jest prosta definicja, to nie jest łatwo zdefiniować co rozumiemy przez ten konflikt interesów, a także jak i gdzie tego konfliktu unikać. Znam takie fundacje, w których cała rodzina obsadzona na wszystkich organach i wcale nie uważam, że to od razu musi być to zła praktyka [R1].

W kontekście powyższych rozważań, warto zwrócić tu uwagę na ciekawy głos w dyskusji, dotyczący ochrony celu dla którego fundacja została powołana. Głos ten dotyczy również zdefiniowania tego, czym powinna się zajmować rada fundacji, która niejednokrotnie pełni różne funkcje, nie tylko kontrolne.

Najważniejszą rzeczą, która jest w fundacji, to jest zachowanie celu ustanowionego przez fundatora, w perspektywie wieczności. Więc najważniejsze jest to, że żeby była kontrola tego, że fundacja realizuje rzeczywiste cele, do których została powołana, a nie inne. Jeżeli jest to nadzór wewnętrzny to ten organ powinien być rzeczywistym organem kontroli, takim, który nie jest doradczym organem. Jeśli tak nie jest to powinien być na zewnątrz [R10].

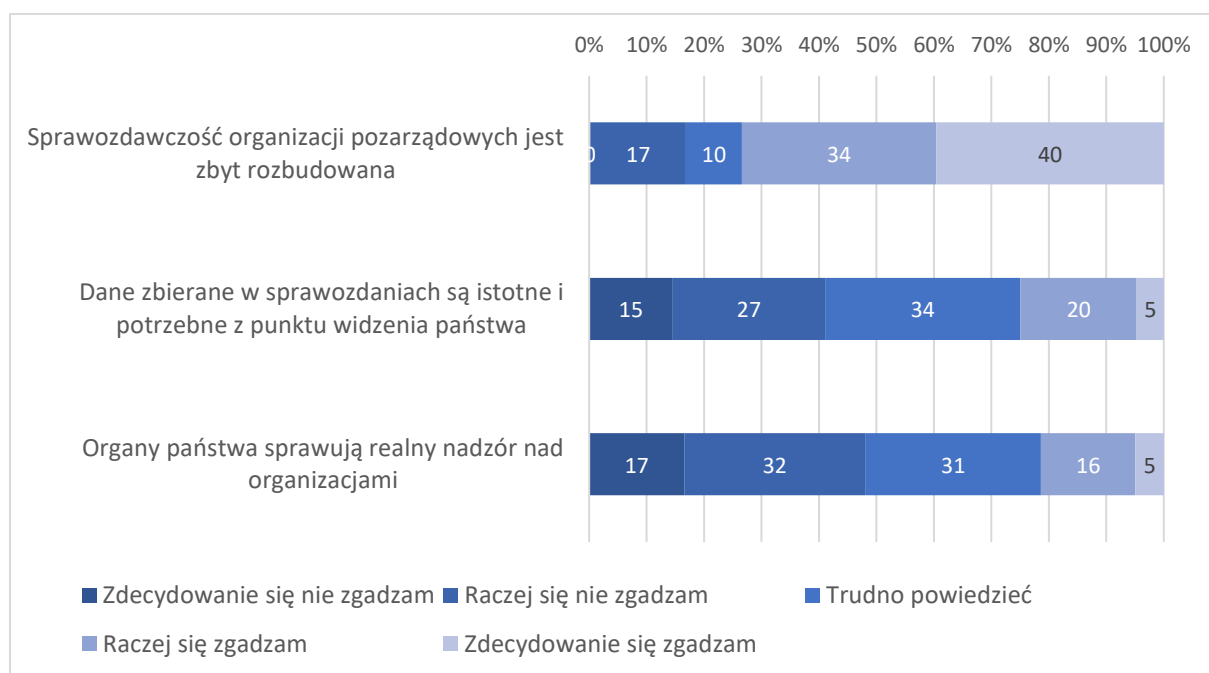
8. Sprawozdawczość i nadzór

Ważnym obszarem, którego dotyczyło badanie były także kwestie związane ze sprawozdawczością i nadzorem. Badane były zarówno ogólne opinie przedstawicieli organizacji dotyczące tych tematów, jak również konkretne rozwiązania dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu nadzoru nad organizacjami pozarządowymi, w szczególności fundacjami.

Warto przypomnieć, iż zgodnie z art. 12 ustawy o fundacjach, o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona, orzeka sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek właściwego ministra lub starosty. Fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności obejmujące najważniejsze informacje o działalności fundacji w okresie sprawozdawczym, pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez fundację jej celów statutowych. Nie dotyczy to jednak fundacji posiadających status organizacji pożytku publicznego, które zamieściły na stronie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie merytoryczne z działalności oraz sprawozdanie finansowe zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W części ilościowej blok pytań dotyczący sprawozdawczości otwierały trzy stwierdzenia do których mieli się odnieść respondenci (także przy zastosowaniu pięciostopniowej skali Likerta) (wyk 12). Najbardziej jednoznaczne wyniki dotyczyły tego czy sprawozdawczość NGO jest zbyt rozbudowana. Z takim stwierdzeniem zgodziło się aż 74% procent badanych (w tym 40% zdecydowanie) a przeciwnego zdania było jedynie 17%. Widać wyraźnie, że nadmiar sprawozdawczości jest uniwersalnie odczuwaną przez pracowników i działaczy bolączką.

Wykres 12. Opinie o nadzorze i sprawozdawczości



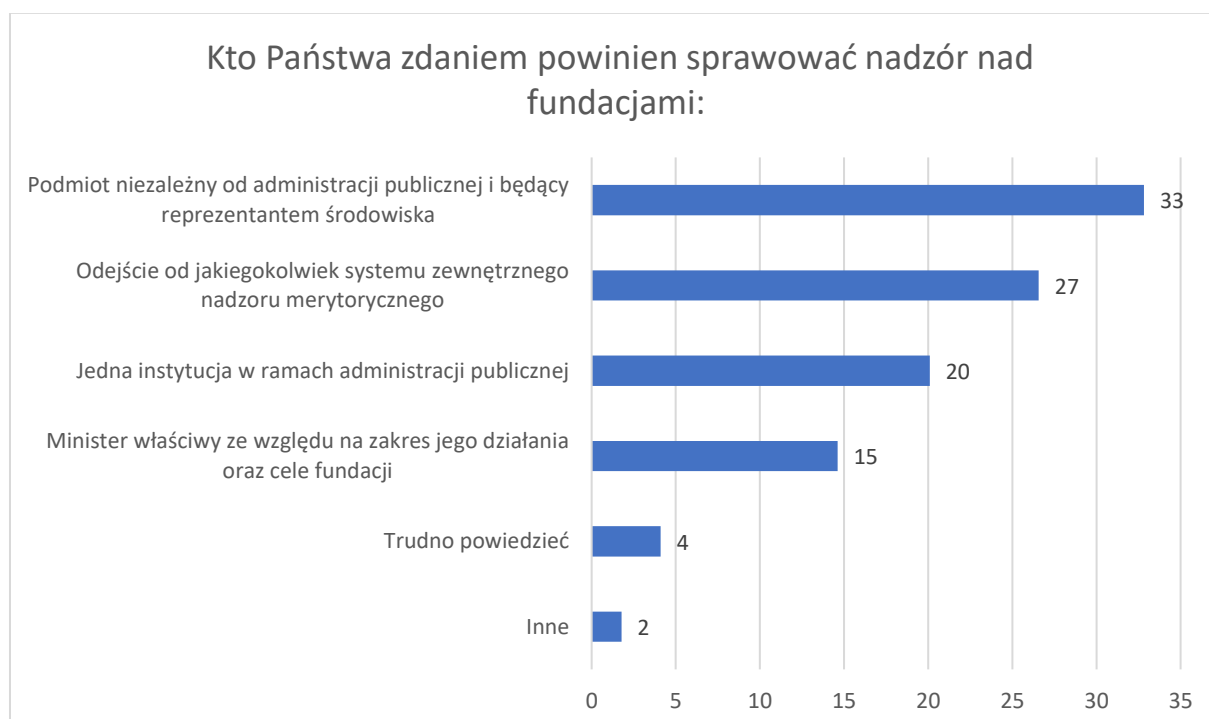
Bardziej rozproszone wyniki dotyczyły kolejnych stwierdzeń odnoszących się do tego czy „dane zbierane w sprawozdaniach są istotne i potrzebne z punktu widzenia państwa” czy „organy państwa sprawują realny nadzór nad organizacjami”. W pierwszym przypadku ze stwierdzeniem tym zgodziło się 25% badanych a w drugim 21%. Przeciwnego zdania było odpowiednio 42% i 49%. Jednocześnie w obydwu przypadkach wysoki był odsetek odpowiedzi „Trudno powiedzieć” (odpowiednio 34% i 31%) co pokazuje, że w tych tematach choć przeważa krytyczne spotkanie nie ma jednolitej opinii w całym sektorze pozarządowym. Stąd może też brać się trudność w wypracowaniu optymalnego modelu sprawozdawczości i nadzoru.

Uczestnicy wywiadów grupowych także dyskutowali o zakresie nadzoru nad fundacjami oraz organizacji procedury sprawozdawczości fundacji z działalności. W toku dyskusji przede wszystkim krytycznie odnosili się do kwestii konieczności wielokrotnego sprawozdawania się z tych samych informacji i braku dostatecznej cyfryzacji i skoordynowania baz danych.

Kompletnie nie rozumiem tej dwoistości w nadzorze. Ilość sprawozdań, które się składa jest kompletnie bez sensu. Jeżeli ktoś ma status OPP i de facto ma jeszcze działalność gospodarczą, to w każdym miejscu składa inny druk. Czy tego nie można ujedynolicić? Naprawdę w tych czasach to jest dla mnie niepojęte, dlaczego tego nie da się zrobić [R5].

Następnie zapytaliśmy o to, kto zdaniem naszych respondentów powinien sprawować nadzór nad fundacjami. Możliwy był wybór kilku odpowiedzi (dlatego też odsetki nie sumują się do 100%) a kafeteria została wypracowana w oparciu wcześniejsze dyskusje (wyk. 12).

Wykres 12. Nadzór nad fundacjami – zakres podmiotowy



Najczęściej wybieraną odpowiedzią (33%) była opcja podmiotu niezależnego od administracji. Ponad jedna czwarta respondentów (27%) opowiadała się za rezygnacją z jakiegokolwiek nadzoru zewnętrznego. Dopiero co piąty respondent (20%) wypowiedział się za jedną instytucją w ramach administracji publicznej. Minister właściwy ze względu na zakres działania fundacji (a więc rozwiązanie formalnie obowiązujące obecnie) wybrało jedynie 15%. 4% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć” a 2% zaproponowało własne rozwiązania (odpowiedź „inne”). Wśród tych ostatnich znalazły się m.in. odpowiedzi wskazujące na organy samorządowe bądź sądownicze. Podsumowując można stwierdzić, że żadna z proponowanych opcji nie uzyskała znaczącej większości poparcia respondentów, a ich preferencje rozkładały się pomiędzy różne proponowane rozwiązania (żadne ze wskazań nie uzyskało ponad połowy wskazań).

Odnoszący się do tych zagadnień uczestnicy wywiadów grupowych wyrażali zgodny pogląd, iż sprawdzanie przez starostę czy też właściwego ministra zgodności działania fundacji ze statutem jest dość iluzoryczne, jeśli nie wręcz fikcyjne. Niemniej jednak podkreślano, że sprawozdania fundacji mogą i powinny być istotnym źródłem wiedzy na temat aktywności tej kategorii podmiotów dla świadomych obywateli. Jednocześnie zdaniem rozmówców, wystarczające w tym obszarze są działania podejmowane przez właściwe urzędy skarbowe czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Najlepiej oddaje to poniższa wypowiedź:

Chciałem zwrócić na to uwagę, że fundacje, tak jak przedsiębiorstwa, spółki czy indywidualni przedsiębiorcy, oni nie podlegają nadzorowi sensu stricto ze strony jakiegoś jednego organu, natomiast muszą przestrzegać iluś tam przepisów i w ramach kontroli nad przestrzeganiem tych konkretnych przepisów, podlegają nadzorowi w tym obszarze, i to chodzi o przepisy podatkowe, to jest administracja skarbowa, jeżeli chodzi o ubezpieczenia społeczne, ZUS. Jest szereg innych instytucji, które mogą bardzo dolegliwie sankcje zastosować, dużo bardziej dolegliwe, niż ten starosta czy minister w stosunku do fundacji, i fundacje też podlegają tym przepisom, podlegają temu nadzorowi i to też jest według mnie argument za tym, że jakiś specjalny nadzór nad fundacjami jest iluzoryczny [R11]

Podobny głos znalazł się wśród odpowiedzi na pytanie otwarte w ankiecie. Jest to wskazanie na konkretną narrację obecną w samym pytaniu o nadzór nad fundacjami:

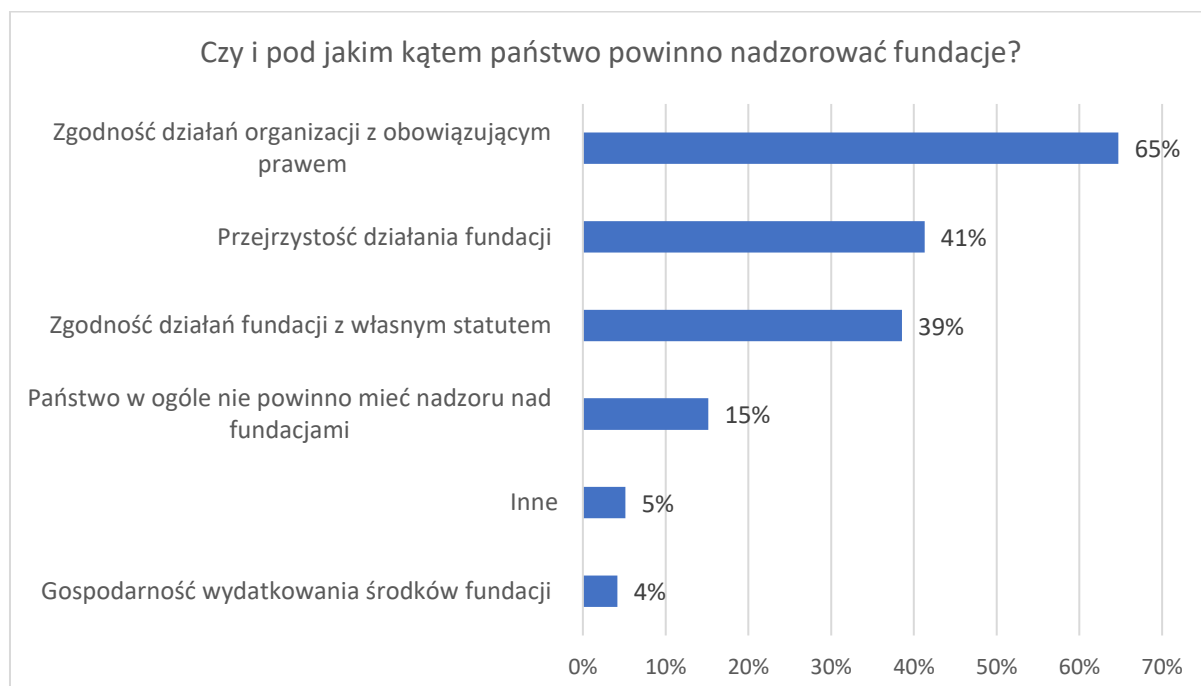
Przeraża mnie "nadzór" jaki świadczą instytucje, które mają strategię policyjną: kontrolować, rozliczać, karać. Potrzebujemy instytucji, która będzie wspierać, wyjaśniać, konsultować, pomagać w interpretacji i pośredniczyć z innymi jednostkami, dbając o jednolite, jasne zasady - i robić to w interesie sektora pozarządowego, a nie interesie administracji, która potrzebuje spójnych, nadmiernych dokumentów.

W toku dyskusji pojawił się także postulat, aby zakres nadzoru by uzależniony od skali działania fundacji.

Byłabym za tym, żeby było to uzależnione od rozmiaru i skali działalności fundacji. Takim wskaźnikiem mogłaby być wysokość obrotów w ciągu roku. W stosunku do takich małych podmiotów byłabym za tym, żeby to było minimalne obciążenie, związane ze sprawozdawczością a tam, gdzie to jest już na wysoką skalę tam powinno być zbliżone według mnie do spółek [R12].

Oprócz pytań o zakres podmiotowy – kto ewentualnie powinien sprawować nadzór nad fundacjami, w badaniu znalazło się pytanie o zakres przedmiotowy – pod jakim kątem państwo powinno nadzorować fundacje. Podobnie jak w poprzednim pytaniu respondenci mogli wybrać kilka odpowiedzi (wyk. 13). Najwięcej wskazań padło na opcję dotyczącą zgodności działań z prawem (65%). Około dwie piąte respondentów wskazało również na „przejrzystość działania fundacji” (41%) i zgodności działań z własnym statutem (39%). Co ciekawe tylko 15% respondentów wybrało opcję „liberalną” – żadnego nadzoru nad fundacjami. Jedynie 4% wybrało opcję nadzoru pod kątem gospodarności. 5% wybrało odpowiedź inne. Wśród nich kilka głosów wskazywało na to, że fundacje nie powinny mieć nadzoru jako takie, a jedynie związane z wydatkowaniem pieniędzy publicznych bądź jedynie te posiadające status OPP.

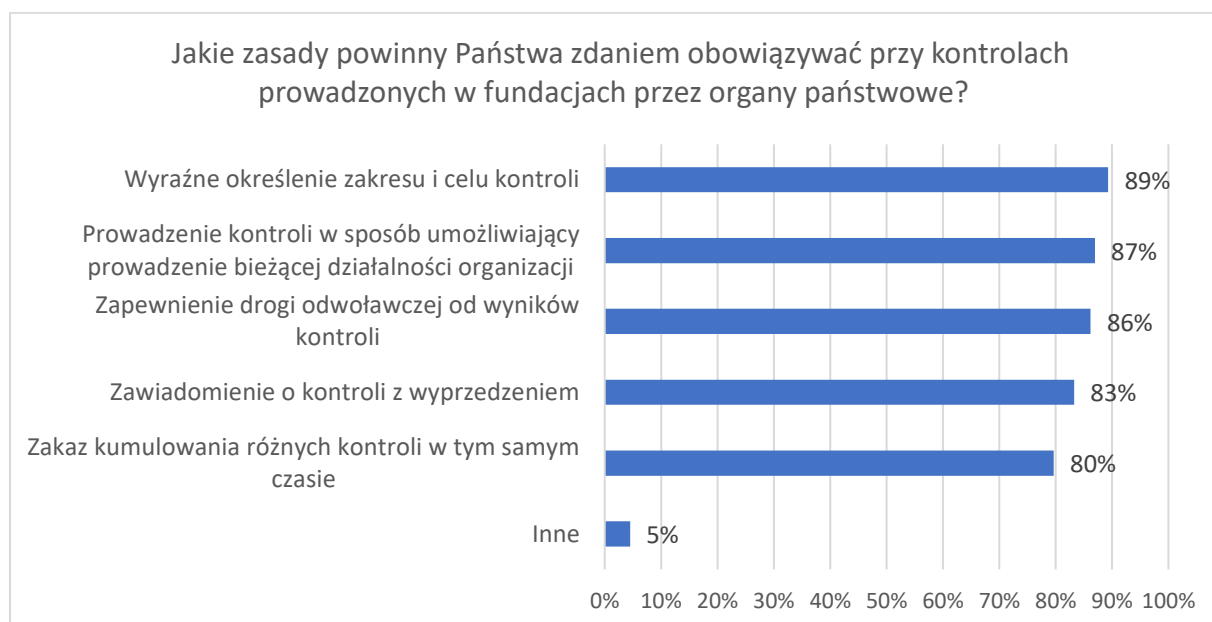
Wykres 13. Nadzór nad fundacjami – zakres przedmiotowy



Badanie dotyczyło także postulatów dotyczących sytuacji kontroli organizacji pozarządowych przez organy państwowe. Jest to ważna kwestia dla zarządów i pracowników, gdyż niejednokrotnie rozbudowane kontrole mogą utrudnić lub uniemożliwić jej normalne funkcjonowanie. Także tutaj możliwy był wybór wielokrotny i – odmiennie niż w poprzednich pytaniach – zdecydowana większość odpowiadających (od 80 do 89%) wyraziła poparcie dla wszystkich propozycji (które wywodziły się z wcześniejszych seminariów i warsztatów):

- Zawiadamianie o kontroli z wyprzedzeniem
- Wyraźne określenie zakresu kontroli
- Prowadzenie kontroli w sposób umożliwiający prowadzenie bieżącej działalności organizacji
- Zakaz kumulowania różnych kontroli w tym samym czasie
- Zapewnienie drogi odwoławczej od wyników kontroli

Wykres 14. Zasady kontroli fundacji przez organy państwowe



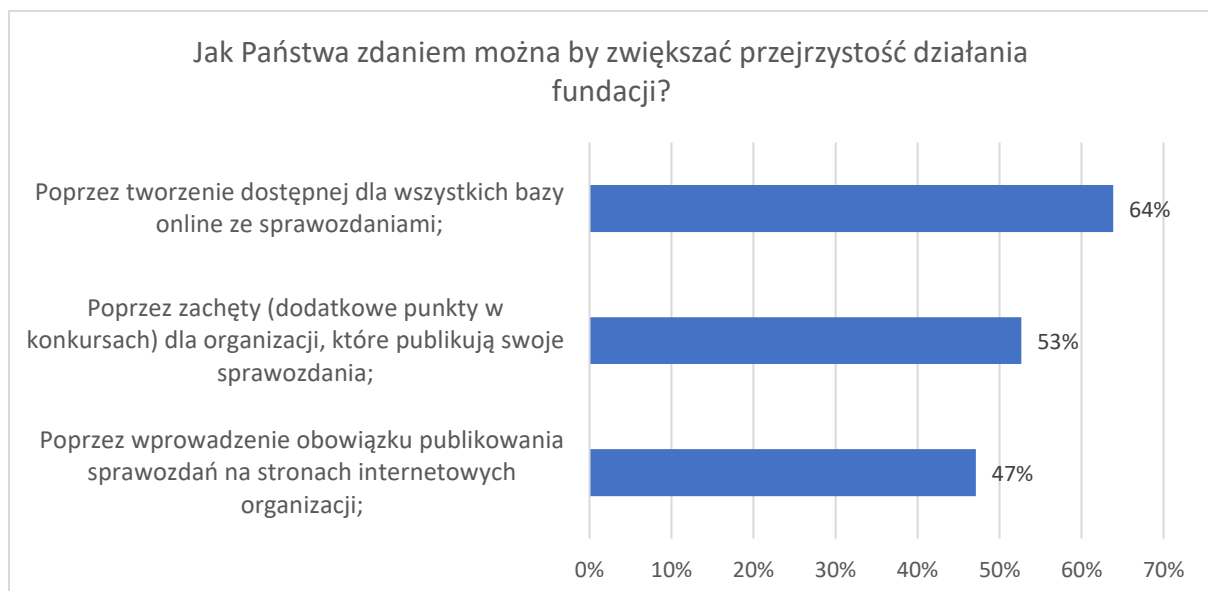
Dodatkowo 5% respondentów wybrało odpowiedź „inne” a wśród ich propozycji znalazły się:

- Ograniczenie ilości kontroli do 1 na rok
- Określony i nie podlegający wydłużeniu okres kontroli
- Określony łączny czas wszystkich kontroli w danym roku
- Ograniczona liczba kontroli w roku np. do maksymalnie 3
- Koszty kontroli powinien ponosić kontrolujący
- Przedłożenie dokumentu upoważniającego do kontroli z podaniem podstaw prawnych oraz podanie powodu przeprowadzenia kontroli
- Osoby kontrolujące powinny wywodzić się ze środowiska NGO i rozumieć ich specyfikę
- Zastąpienie kontroli audytem powiązany z pomocą w naprawie niezamierzonych błędów
- Zapewnienie jasnego i realnego terminu na naprawę błędów

- Wprowadzenie filozofii, że kontrola nie jest śledztwem przeciwko potencjalnym przestępcom, ale działaniem na rzecz poukładania spraw. Żeby mogła się kończyć listą rzeczy do poprawy, a nie mandatami

Ostatnim pytaniem w tym bloku było pytanie o to, jak fundacje mogą zwiększać przejrzystość swojego działania. Także i tutaj poddano konsultacjom propozycje, które wcześniej pojawiały się na seminariach i warsztatach. Respondenci mogli wybrać kilka wskazań, ale w tym przypadku poparcie dla tych postulatów nie było tak wysokie jak w poprzednim pytaniu (wyk. 15). Niemal dwie trzecie (64%) respondentów poparło tworzenie dostępnej dla wszystkich bazy online ze sprawozdaniami. Ponad połowa (53%) pozytywnie oceniła pomysł zachęt dla organizacji które publikują sprawozdania a nieco mniej (47%) obowiązek publikacji sprawozdań na stronach internetowych. Warto przypomnieć, że zbliżony odsetek organizacji deklaruje publikację sprawozdań na swoich stronach.

Wykres 15. Przejrzystość działania fundacjami



Respondenci zgłaszali też uwagi do tematu sprawozdawczości i przejrzystości. Podnoszona była kwestia, że duża część sprawozdawczości nie spełnia swojej roli, ani wobec administracji publicznej (ponieważ część danych, np. wysyłanych do ministerstw nie jest w żaden sposób analizowana ani publikowana). Część wskazywała na konieczność działań edukacyjnych, presji środowiskowej i promowania kodeksów dobrych praktyk, pokazywania pozytywnych przykładów oraz wsparcia eksperckiego przy prezentacji własnej działalności.

Warto również przytoczyć w całości jeden z wpisów podsumowujący jakimi kryteriami powinno się kierować kształtując kwestie sprawozdawczości:

Stworzenie wystandaryzowanego, dostosowanego do NGO (a nie biznesu), minimalistycznego sposobu rozliczeń, być może systemu. Żeby sprawozdawczość była prosta, przejrzysta, komunikatywna.

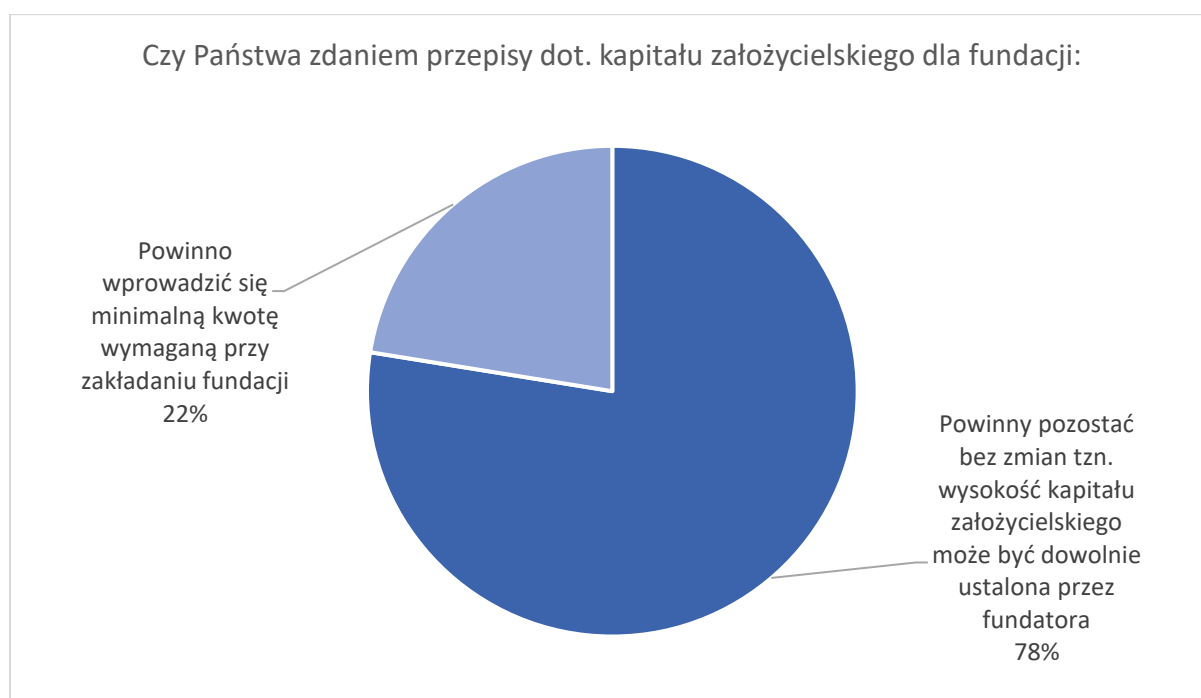
9. Finanse i działalność ekonomiczna

Kapitał założycielski

Jedną z kwestii dotyczących finansów, która podlegała konsultacji była opinia reprezentantów organizacji na temat wymogu minimalnego kapitału założycielskiego dla fundacji. W obecnym stanie prawnym przepisy nie wymagają, aby masa majątkowa fundacji miała określoną wartość (o ile fundacja nie prowadzi działalności gospodarczej). Tymczasem w dyskusjach wskazuje się, że fundacja jako oparta na kapitale powinna mieć na starcie określoną minimalną kwotę, analogicznie do niektórych rodzajów spółek.

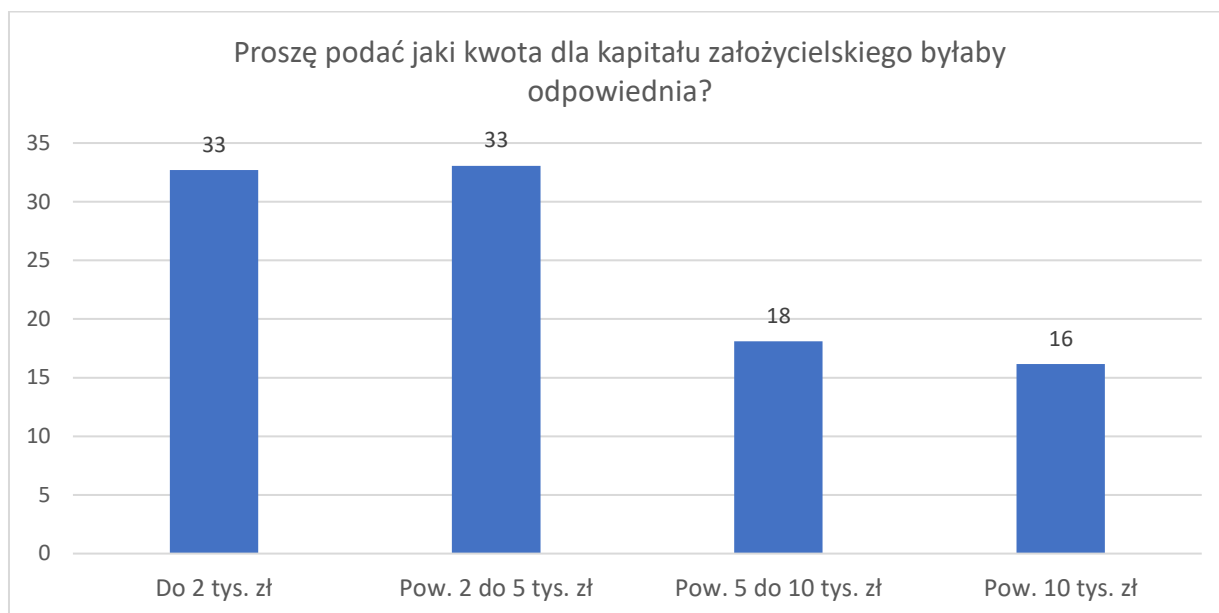
Znacząca większość respondentów (78%) opowiedziała się jednak za pozostawieniem obecnych przepisów bez zmian tj. pozostawieniu pełnej dowolności po stronie fundatora. Przeciwnego zdania (tj. za wprowadzeniem minimalnej kwoty) było tylko 22% odpowiadających.

Wykres 16. Opinie nt. przepisów dot. kapitału założycielskiego dla fundacji



W badaniu dopytywaliśmy tych, którzy wybrali opcję ustalenia wymaganej o to jaka powinna być to kwota. Okazało się, że część z osób wybierających tę opcję miała na myśli bardzo niskie kwoty, nie odbiegające znacząco od obecnej praktyki. Jedna trzecia (33%) spośród osób które udzieliły tego doprecyzowania miała na myśli kwotę poniżej 2 tys. zł, kolejna jedna trzecia (33%) od 2 do 5 tys. zł. 5000 zł była też kwotą wskazywaną najczęściej (11 osób). 18% wskazało na przedział od 5 do 10 tys. zł i tylko 16% powyżej 10 tys. zł. Nawet więc ci, którzy chcą nałożenia kwoty minimalnej wyobrażają ją sobie na relatywnie niskim poziomie.

Wykres 16. Opinie nt. kwoty kapitału założycielskiego dla fundacji (N=43)



Także dyskusje prowadzone w ramach wywiadów fokusowych dotyczyły kwestii wysokości kapitału założycielskiego fundacji. Wśród uczestników dyskusji znaleźli się zwolennicy wprowadzenia minimalnej kwoty, którzy zwracali uwagę na to, iż należałoby wprowadzić rozwiązania mające na celu określenie pewnych minimalnych wymogów posiadania kapitału.

Mamy te dwie formy, w jednej formie, w fundacji jest kapitał, a w stowarzyszeniach są ludzie, no i zobaczcie, jednak reformując prawo o stowarzyszeniach, nie doszliśmy do wniosku, żeby wyeliminować minimalną liczbę członków w stowarzyszeniach, mówiąc – pełna wolność. Więc tak analogicznie, również w przypadku fundacji, to minimum kapitałowe moim zdaniem powinno być Fundacja to jest masa majątkowa, przeznaczona na realizację określonych celów, więc zupełnie nielogiczne jest założenie, że na początku ta masa majątkowa może być żadna. Dlatego ja bym był za tym, żeby był określony ten minimalny wymóg posiadania tego kapitału założycielskiego na starcie [R13].

Bardzo naciskałbym na to, żeby jednak ten kapitał. To nie tylko chodzi o to, żeby mieć 10 000, czy 100 000, tylko żeby podstawą działalności organizacji, tak jak w stowarzyszeniu jest praca członków, tak w fundacji powinna być praca tych pieniędzy [R10].

Ci, którzy byli przeciwnego zdania zwracali m.in. uwagę na to, że model bez ograniczeń funkcjonuje już bardzo długo i ukształtował myślenie o fundacjach a zmiany nie powinny w sposób negatywny oddziaływać na już istniejące podmioty.

O modelu idealnym moglibyśmy mówić, gdyby funkcjonujące w Polsce fundacje dysponowały majątkiem w chwili powołania. No ale stało się tak, że ze względu na konstrukcje przyjęte, dawno temu, fundacje w Polsce to są trochę inne kategorie podmiotów, niż w znaczeniu definicyjnym. Jestem przeciwnikiem zmiany tego w tej chwili. Naprawdę nie warto moim zdaniem tego stolika w tej chwili wywracać, pod pretekstem jakiejś pięknej, teoretycznej idei. Przecież te fundacje z dużym kapitałem dalej mogą powstawać, niech ich powstaje jak najwięcej [R11]

Eksperti podkreślali, że dla osób przekazujących środki na kapitał założycielski fundacji prawo powinno przewidywać możliwość skorzystania z ulgi podatkowej. Wprowadzenie istotnych korzyści podatkowych dotyczących kapitału założycielskiego mogłoby poprawić sytuację startową fundacji bez wprowadzania ograniczeń.

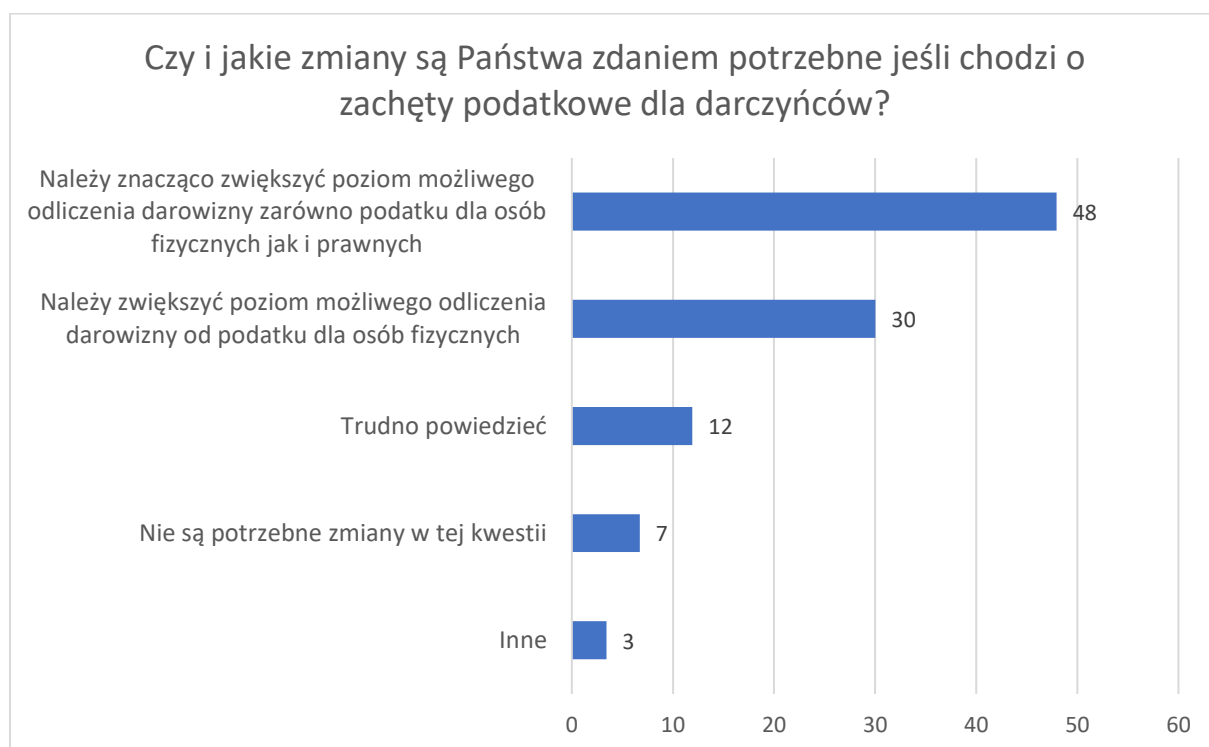
Musi być jakaś konkretna zachęta, żeby te środki na fundusze żelazne uruchomić. Uważam, że fundacje powinny mieć środki na to, żeby zaczynać działać, a nie być fundacjami żebraczymi, bo to przeczy idei fundacji. Jednocześnie jednak prawo nie działa wstecz. Przyjęliśmy ten model i nie zmienimy go. Nie możemy teraz wymóc nagle np. że fundacje musi mieć minimalny kapitał x, bo byśmy wiele fundacji i dobrych inicjatyw uśmiercili. Więc wydaje mi się, że to jest tylko kwestia stworzenia przepisów nowych o fundacjach z kapitałem żelaznym i zachęt do jego tworzenia [R5].

Zachęty dla darczyńców

W badaniu zadano również pytanie o zachęty dla darczyńców dając do wyboru trzy możliwości: brak zmian, zwiększenie możliwego odliczenia darowizny od osób fizycznych (z obecnego poziomu 6%) do poziomu możliwego odliczenia darowizny od osób prawnych (10%) oraz znaczące zwiększenie poziomu możliwego odliczenia darowizny zarówno podatku dla osób fizycznych jak i prawnych i odliczanie od kwoty podatku należnego, a nie od podstawy opodatkowania. Ankietowani mogli też wybrać opcję „inne” i zaproponować swoje rozwiązanie. Możliwy był wybór wielokrotny.

Jedynie 7% badanych zadeklarowało, że nie są potrzebne zmiany w tej kwestii. 12% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. Niecała jedna trzecia (30%) wybrała odpowiedź dotyczącą zrównania odliczenia dla osób fizycznych i prawnych a najwięcej (48%) znaczące zwiększenie jednego i drugiego. Potwierdza to wcześniejsze głosy dotyczące potrzeby gruntownych zmian w tym zakresie.

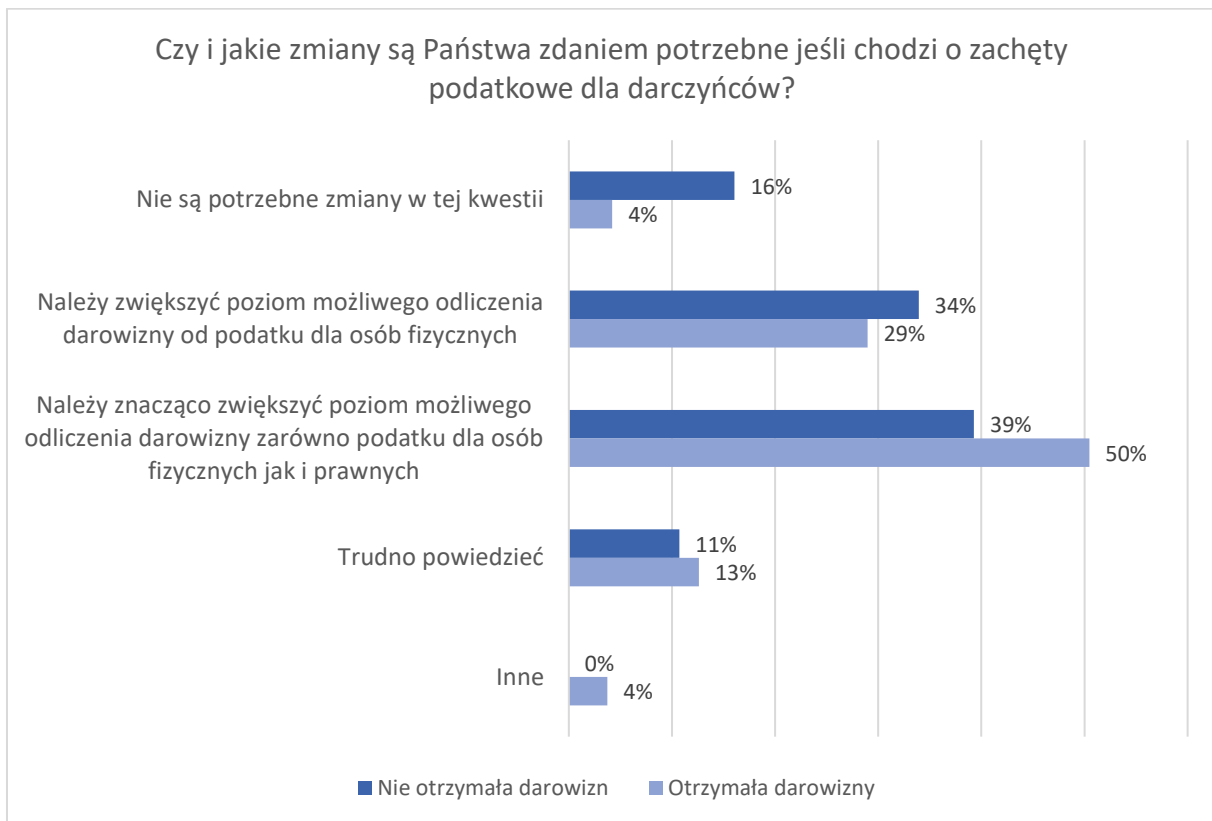
Wykres 17. Opinie nt. zachęt podatkowych dla darczyńców



Pośród odpowiedzi „inne” znalazł się szereg dodatkowych propozycji, które mogłyby zachęcić do dawania darowizn. Wśród nich znalazły się głosy wskazujące na konieczność zwiększenia odliczeń darowizn od podatku a zmniejszenia bądź zlikwidowania mechanizmu alokacji 1,5% (dawniej 1%) podatku PIT wobec faktu, że odliczenia promują właściwą, a nie pozorną filantropię. Inne głosy wskazywały z kolei na konieczność rozszerzenia mechanizmu alokacji 1,5% na podatek CIT. Pojawił się także istotny wątek sponsoringu. Jeden z głosów wskazywał na dyskryminację wynikającą z rozpowszechnienia sponsoringu ponieważ ta forma wspierania fundacji wyklucza te, które nie mają działalności gospodarczej. Z kolei inna propozycja dotyczyła tego, aby odliczenia podatkowe darowizn od firm były co najmniej tak samo korzystne finansowo jak sponsoring (gdzie korzyścią jest wliczenie takich wydatków w koszty działalności gospodarczej). Zachęciłoby to do przekazywania przez firmy właściwych darowizn zamiast – nierzadko fikcyjnych – umów sponsoringowych. Jeszcze inny pomysł zgłoszony w ankiecie dotyczył korzyści podatkowych dla firm, które delegują pracowników np. specjalistów do nieodpłatnej pracy na rzecz organizacji pozarządowych.

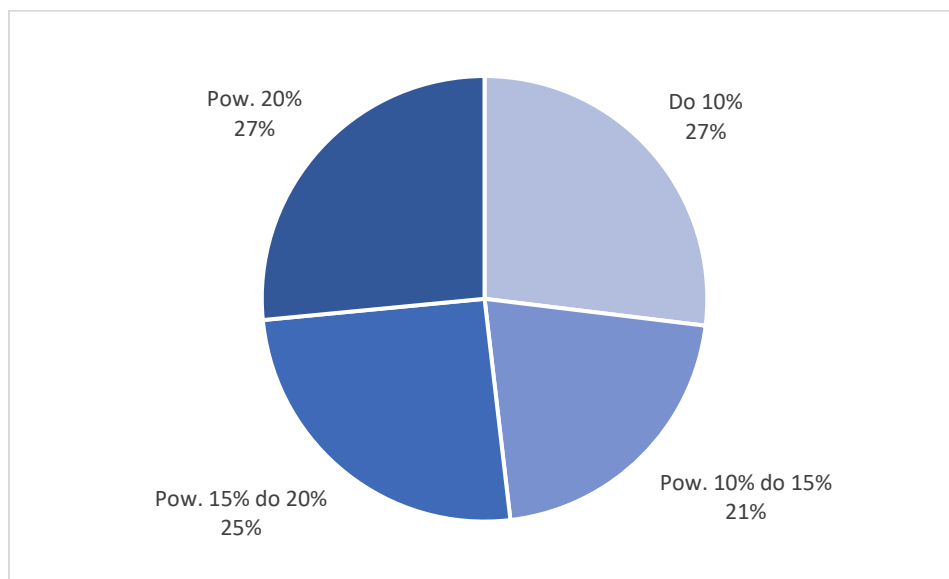
Dodatkowo przanalizowano odpowiedzi na to pytanie w podziale na organizacje, które otrzymały bądź nie otrzymały darowizn od osób fizycznych w roku poprzedzającym badanie (wyk. 17). Różnice pomiędzy tymi dwoma podgrupami nie były znaczące. Organizacje, które nie korzystają z darowizn częściej nie widziały potrzeby zmian, rzadziej również opowiadały się za radykalnym podniesieniem możliwości odliczeń.

Wykres 17. Opinie nt. zachęt podatkowych dla darczyńców a otrzymywanie darowizn przez organizację w roku poprzedzającym badanie.



Respondenci, którzy wybrali opcję „znaczącego podwyższenia poziomu odliczenia zarówno dla podatku dla osób fizycznych jak i prawnych” zostali dodatkowo dopytani do jakiego poziomu należałoby ich zdaniem zwiększyć możliwość odliczania darowizn od kwoty podatku należnego. Odpowiedź ta nie była wymagana, ale udzieliło jej 85 respondentów. Było to pytanie otwarte i respondenci mogli wpisać dowolny odsetek. Rozpiętość odpowiedzi była duża: od 2% do 100%. Najczęściej (21 razy) przytaczanym poziomem było 20% ale opinie były zróżnicowane (wyk. 18). Ponad jedna czwarta odpowiadających podawała poziom do 10%, 21% przedział pomiędzy 10 a 15%, kolejna jedna czwarta mieściła się w przedziale 15-20% a 27% respondentów podawało poziomy wyższe niż 20%.

Wykres 18. Poziom do jakiego należałoby zwiększyć możliwość odliczenia darowizn od podatku według respondentów (N=85)



W wywiadach grupowych, osoby biorące udział w dyskusji odnosiły się do takich narzędzi jak darowizny, mechanizm 1.5% podatku. Wiele uwagi poświęcili także działalności ekonomicznej – odpłatnej pożytku publicznego oraz działalności gospodarczej. Zdaniem uczestników jednym z kluczowych problemów jest brak przejrzystości przepisów dotyczących możliwości odliczeń darowizn od podatku dochodowego. Eksperti wskazywali, że konstrukcja ulgi nie stanowi zachęty dla potencjalnego darczyńcy. Wyzwaniem pozostaje więc budowanie w społeczeństwie obywatelskim odruchu wspierania organizacji pozarządowych.

Całkiem niedawno zdałam sobie sprawę, że to jest bezsensowny mechanizm, który w ogóle nie jest atrakcyjny dla osób, które mają na to mniej czasu. Oczywiście możemy podwyższyć te poziomy odliczeń, ale oprócz doradców podatkowych albo osób, które są bardzo biegłe w podatkach, nikt tego nadal nie zrozumie. Oznacza to, że po prostu będziesz dawał, bo chcesz dać z serca i zapomnisz o tym, chyba że księgowy zapyta, ale to nie będzie twoją motywacją [R1].

Krytyczne komentarze formułowano także w odniesieniu do mechanizmu 1,5% podatku. Rozmówcy podkreślali, że mechanizm ten nie jest filantropią, a środki otrzymują z tego tytułu otrzymują jedynie organizacje pożytku publicznego.

Jestem sceptyczna wobec tego mechanizmu. Wydaje mi się, że on rzeczywiście poszedł nie do końca w taką stronę, jak sobie wyobrażaliśmy wiele lat temu. I jestem tym bardziej sceptyczna wobec rozszerzania tego mechanizmu na CIT od firm [R1].

Eksperti pozytywnie oceniali aktywność ekonomiczną fundacji, określając że pozwala im to dywersyfikować portfel finansowy oraz uniezależnić się od środków publicznych.

Jestem fanką działalności gospodarczej fundacji. Dla mnie podstawowym problemem organizacji jest „grantoza”. Dla mnie działalność gospodarcza byłaby taką szansą na ustabilizowanie sytuacji w trzecim sektorze [R14].

Jeśli organizacja jest w stanie zarobić na sobie i wygenerować dochód z którego robi działalność społeczną dla dobra wspólnego, to moim zdaniem jest to super. I prawo powinno to wzmacniać [R1].

Wśród dyskutujących pojawił się także głos formułujący postulat rozdzielenia prowadzenia działalności statutowej od działalności gospodarczej poprzez powołanie do tego celu spółki. Oddaje to poniższa wypowiedź:

Uważam, że fundacje nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. Jeżeli fundacja chce prowadzić biznes, to niech założy spółkę. I nie ma formalnie żadnego przeciwwskazania, żeby to po prostu oddzielić. Uważam, że organizacje pozarządowe powinny być oddzielone od biznesu i to, że organizacje pozarządowe prowadzą biznesy właśnie w wielu przypadkach nam szkodzi, bo albo się biznesy podszywają pod organizacje pozarządowe, albo organizacje pozarządowe robią biznesy nie tam, gdzie powinny zamiast zajmować się misyjnością [R5]

10. Podsumowanie

W badaniu „Dobre prawo dla fundacji” w części ilościowej przebadano 279 przedstawicieli organizacji pozarządowych o różnorodnej charakterystyce - od organizacji wiejskich do tych z dużych miast, od działających od niedawna po te, które działają powyżej 15 lat, zatrudniające i niezatrudniające personel, o rocznych przychodach od niemal zerowych do tych powyżej 1 mln zł. Dodatkowo odbyły się cztery wywiady grupowe, a całość bazowała na bogatym materiale wyjściowym zebrany w cyklu pięciu seminariów i warsztatów.

Najważniejsze ustalenia badawcze można podsumować następująco:

- Znacząca większość organizacji ma poczucie, że ich zdanie nie jest brane pod uwagę przy tworzeniu nowych przepisów, a urzędy nie informują ich dostatecznie o aktualnych przepisach i ich bieżącej interpretacji. Szczególnie mniejsze i młodsze organizacje czują, że nie mają wpływu na kształt przepisów.
- Ponad połowa organizacji uważa, że prawa dotyczące organizacji pozarządowych nie jest jasne ani zrozumiałe a niemal tyle samo przyznaje, że nie jest ono wystarczająco stabilne
- W kwestii zarządów fundacji, większość badanych uznała, że powinny one mieć obowiązkowo charakter kolegialny, choć w wywiadach grupowych zgłaszano liczne zastrzeżenia, co do charakteru takiej potencjalnej obowiązkowości.
- Większość badanych opowiadała się także za wprowadzaniem dla fundacji obowiązkowego organu kontroli wewnętrznej, choć część uznała, że powinno to dotyczyć tylko dużych fundacji mających przychody na poziomie 100 tys. zł lub więcej. Podobnie jak w poprzedniej kwestii, dyskutanci w wywiadach grupowych nie wyrażali tak kategorycznego poparcia dla wprowadzenia obowiązku prawnego w tym zakresie.
- Zdecydowana większość badanych organizacji zgodziła się ze stwierdzeniem, że sprawozdawczość dla organizacji pozarządowych jest zbyt rozbudowana. Badani nie mieli też poczucia, że państwo sprawuje realny nadzór nad organizacjami, a zbierane dane są istotne i potrzebne.
- Pytani o preferowany model nadzoru respondenci najchętniej widzieliby niezależną od administracji publicznej instytucję będącą reprezentantem środowiska.
- Na pytanie pod jakim kątem państwo powinno nadzorować fundacje, najczęściej wybieraną odpowiedź wskazywała na zgodność działań organizacji z obowiązującym prawem.
- Przedstawiciele organizacji zdecydowanie poparli postulat wprowadzenia regulacji dotyczących kontroli w organizacjach, które ograniczały by ich zakres, zapobiegały kumulacjami i ogólnie przyczyniło się do tego, aby kontrole ze strony instytucji publicznych nie dezorganizowały codziennej pracy fundacji.
- Respondenci upatrywali możliwości zwiększenia przejrzystości działania fundacji głównie poprzez rozwijanie baz sprawozdań online, przy założeniu że struktura i zakres sprawozdań byłyby bardziej czytelne dla przeciętnego odbiorcy.
- Znacząca większość badanych nie poparło postulatu wprowadzenia minimalnego kapitału założycielskiego dla fundacji, natomiast w toku wywiadów grupowych

pojawiły się postulaty wprowadzenia ulg podatkowych obejmujących środki stanowiące kapitał założycielski

- Większość badanych wyraziła również pogląd, że potrzebne są zmiany w zachętach finansowych dla darczyńców indywidualnych i instytucjonalnych, w postaci zwiększenia możliwych odliczeń darowizn od podatku PIT i CIT

Załącznik 1. Kwestionariusz ankiety

W ramach projektu "Silniejszy głos organizacji społecznych" Forum Darczyńców oraz Uniwersytet Warszawski chcą zebrać Państwa opinie w ważnych kwestiach dotyczących organizacji społecznych w Polsce. Ankieta jest anonimowa a jej wyniki zostaną opublikowane i posłużą m.in. do dalszych działań rzeczniczych. Każda odpowiedź jest dla nas bardzo ważna!

Q1. Czy zgadzacie się Państwo czy nie zgadzacie z następującymi stwierdzeniami:

	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Trudno powiedzieć	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam
a) Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest jasne i zrozumiałe					
b) Prawo dotyczące organizacji pozarządowych w Polsce jest stabilne					
c) Urzędy informują o przepisach dotyczących NGO i ich obowiązującej interpretacji					
d) Zdanie organizacji pozarządowych jest brane pod uwagę przy tworzeniu nowych przepisów					

Q2. Czy Państwa zdaniem zarząd fundacji powinien obowiązkowo mieć charakter kolegialny (tzn. składać się z więcej niż jednej osoby)?

- a) Tak
- b) Nie
- c) Trudno powiedzieć

Q3. Czy Państwa zdaniem posiadanie organu kontroli wewnętrznej (np. rady fundacji) powinno być dla fundacji obowiązkowe?

- a) Tak, powinno być obowiązkowe dla wszystkich fundacji
- b) Tak, powinno być obowiązkowe, ale tylko dla największych fundacji
- c) Nie powinno być obowiązkowe
- d) Trudno powiedzieć

Q4. Jak dużych fundacji Państwa zdaniem powinno to dotyczyć? (proszę podać od jakiej kwoty rocznych przychodów? [pytanie fakultatywne]

[proszę pisać – wartość musi być liczbą]

Q5. Czy zgadzacie się Państwo czy nie zgadzacie z następującymi stwierdzeniami:

	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Trudno powiedzieć	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam
a) Sprawozdawczość organizacji pozarządowych jest zbyt rozbudowana					
b) Dane zbierane w sprawozdaniach są istotne i potrzebne z punktu widzenia państwa					
c) Organy państwa sprawują realny nadzór nad organizacjami					

Q6. Kto Państwa zdaniem powinien sprawować nadzór nad fundacjami:

- a) Minister właściwy ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji (obecny stan prawny)
- b) Jedna instytucja w ramach administracji publicznej, gdzie skupione byłyby wszystkie kompetencje związane z nadzorem nad fundacjami.
- c) Podmiot niezależny od administracji publicznej i będący reprezentantem środowiska
- d) Odejście od jakiegokolwiek systemu zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad fundacjami i zastąpienie go publicznie dostępnymi sprawozdaniami, tak aby to obywatele mogli łatwo ocenić organizację.
- e) Trudno powiedzieć
- f) Inny model, jaki...?

Q7. Czy i pod jakim kątem państwo powinno nadzorować fundacje? (możliwych kilka odpowiedzi) [wielokrotny wybór]

- a) Zgodność działań fundacji z własnym statutem
- b) Zgodność działań organizacji z obowiązującym prawem
- c) Gospodarność wydatkowania środków fundacji
- d) Przejrzystość działania fundacji
- e) Państwo w ogóle nie powinno mieć nadzoru nad fundacjami
- f) Inne, jakie...?

Q8. Jakie zasady powinny Państwa zdaniem obowiązywać przy kontrolach prowadzonych w fundacjach przez organy państwowe? [wielokrotny wybór]

- a) Zawiadamianie o kontroli z wyprzedzeniem
- b) Wyraźne określenie zakresu kontroli
- c) Prowadzenie kontroli w sposób umożliwiający prowadzenie bieżącej działalności organizacji
- d) Zakaz kumulowania różnych kontroli w tym samym czasie
- e) Zapewnienie drogi odwoławczej od wyników kontroli
- f) Inne, jakie... ?

Q9. Jak Państwa zdaniem można by zwiększać przejrzystość działania fundacji?

[wielokrotny wybór]

- a) Poprzez wprowadzenie obowiązku publikacji sprawozdań na stronach internetowych organizacji
- b) Poprzez tworzenie dostępnej dla wszystkich bazy online ze sprawozdaniami
- c) Poprzez zachęty (dodatkowe punkty w konkursach) dla organizacji, które publikują swoje sprawozdania
- d) Inne, jakie...?

Q10. Czy Państwa zdaniem przepisy dot. kapitału założycielskiego dla fundacji?

- a) Powinny pozostać bez zmian tzn. wysokość kapitału założycielskiego może być dowolnie ustalona przez fundatora
- b) Powinno wprowadzić się minimalną kwotę wymaganą przy założeniu

Q11. Proszę podać jaki kwota dla kapitału założycielskiego byłaby odpowiednia? (odpowiedź nie jest wymagana) [pytanie fakultatywne]

[proszę pisać – wartość musi być liczbą]

Q12. Jakie zmiany są Państwa zdaniem potrzebne jeśli chodzi o zachęty podatkowe dla darczyńców?

- a) Nie są potrzebne zmiany w tej kwestii
- b) Należy zwiększyć poziom możliwego odliczenia dla osób fizycznych z obecnych 6% do poziomu dla osób prawnych (10%)
- c) Należy znacząco zwiększyć poziom możliwego odliczenia darowizny zarówno podatku dla osób fizycznych jak i prawnych, a odliczać powinno się od kwoty podatku należnego, a nie od podstawy opodatkowania
- d) Trudno powiedzieć
- e) Inne

Q13. Proszę podać do jakiego poziomu należałoby zwiększyć możliwość odliczania darowizn od kwoty podatku należnego (ile procent)? [pytanie fakultatywne]

[proszę pisać – wartość musi być liczbą]

METRYCZKA

Q14. Od jak dawna działa Państwa organizacja?

- a) Do 5 lat
- b) 6 do 10 lat
- c) 11 do 15 lat
- d) Powyżej 15 lat

Q15. W jakiej miejscowości zarejestrowana jest Państwa organizacja?

- a) Wieś
- b) Miasto do 50 tys. mieszkańców
- c) Miasto do 50-200 tys. mieszkańców
- d) Miasto powyżej 200 tys. mieszkańców

Q16. Jakie są jej roczne przychody? [przychód z poprzedniego roku]

- a) Poniżej 1 tys. zł
- b) Od 1 tys. zł do 10 tys. zł
- c) Od 10 tys. zł do 100 tys. zł
- d) Od 100 tys. zł do 1 mln zł
- e) Powyżej 1 mln zł

Q17. Które zdanie najlepiej określa Państwa organizację?

- a) Organizacja ma stały zespół pracowniczy, stale i regularnie płaci za pracę
- b) Organizacja nie ma stałego zespołu pracowniczego, zleca płatną pracę sporadycznie
- c) Organizacja nie płaci za pracę, działa wyłącznie dzięki pracy społecznej

Q18. Czy w Państwa organizacji:

	Tak	Nie	Nie wiem	Nie chcę odpowiadać
a) Zarząd jest jednoosobowy				

b) Istnieje organ kontroli wewnętrznej (np. rada fundacji, komisja rewizyjna)				
c) Na stronie internetowej opublikowane jest aktualne sprawozdanie finansowe				
d) Na stronie internetowej opublikowane jest aktualne sprawozdanie merytoryczne				
e) Organizacja otrzymała w ubiegłym roku darowizny od osób fizycznych lub prawnych				

Załącznik 2. Dyspozycje do zogniskowanych wywiadów grupowych

1. Pytania wprowadzające w tematykę wywiadu

- a. Jak ogólnie oceniają Państwo przepisy prawne regulujące funkcjonowanie fundacji w Polsce?
- b. Dopytać o ustawę o fundacjach – czy dobra czy do zmiany?

2. Zarządzanie i funkcjonowanie fundacji

- a. Czy Państwa zdaniem należałoby zmieniać zapisy dotyczące celów fundacji (art. 1 ustawy o fundacjach)? Jeśli tak, dlaczego? Dopytać o to, kto powinien oceniać zgodności celów działalności fundacji z prawem.
- b. Zweryfikować postulat aby fundacje nie miały możliwości realizowania celów prywatnych.
- c. Czy Państwa zdaniem organ kontroli wewnętrznej powinien być dla fundacji obowiązkowy? Dlaczego tak? Dlaczego nie?
- d. Jakie działania mogłyby Państwa zdaniem przeciwdziałać konfliktom interesów w fundacjach?
- e. Czy Państwa zdaniem zarząd powinien obowiązkowo mieć charakter kolegialny? Dlaczego tak? Dlaczego nie?

3. Sprawozdawczość i nadzór

- a. Kto Państwa zdaniem powinien sprawować nadzór nad fundacjami? Dopytać o uzasadnienie.
- b. Jaki Państwa zdaniem powinien być zakres nadzoru nad fundacjami? Co powinno podlegać nadzorowi, a co nie? Dlaczego? Dopytać o uzasadnienie.
- c. Zweryfikować postulat by nadzór był ograniczony do weryfikacji zgodności działań organizacji z obowiązującym prawem oraz z realizacją jej celów statutowych.
- d. Jak powinna Państwa zdaniem być zorganizowana sprawozdawczość fundacji? Dopytać o terminy, zakres sprawozdawczości merytorycznej – czy w ogóle powinna być obowiązkowa. Czy sprawozdawczości powinny podlegać tylko niezbędne dane, jakie? Dopytać w tym kontekście o ochronę danych prywatnych darczyńców.
- e. Czy przepisy prowadzą do podwójnej sprawozdawczości ?

4. Finansowanie i działalność ekonomiczna

- a. Czy Państwa zdaniem należałoby zwiększać zachęty podatkowe dla darczyńców? Jeśli tak, to jak to robić? Zweryfikować postulat takich samych zachęt w PIT i CIT.
- b. Czy Państwa zdaniem powinno się dążyć do wprowadzenia odpisu 1% podatku od CIT? Dlaczego tak? Dlaczego nie?
- c. Jak Państwa zdaniem powinny być uregulowane przepisy dotyczące kapitału założycielskiego fundacji? Czy powinna być w przepisach wskazana minimalna

wartość kapitału? Dlaczego tak? Dlaczego nie? Co w tym zakresie należałoby zmienić?

- d. Jak oceniają Państwo regulacje dotyczące działalności ekonomicznej?
- e. Dopytać o działalność odpłatną i gospodarczą? Jakie trudności napotykają fundacje w związku z ich prowadzeniem? Czy w tym zakresie coś zmieniło się na przestrzeni ostatnich 10 lat?
- f. Dopytać o problematyczność zapisu o charakterze uzupełniającym prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje.

5. Pytania zamykające

- a. Jak oceniają Państwo skuteczność działania fundacji w Polsce?
- b. Czy jest coś o co nie zapytałam, a chcielibyście Państwo dodać?
- c. Jak ocenianie perspektywy działania fundacji którą reprezentujecie w najbliższych 10 latach?