



IZABELA JARCZEWSKA · KATARZYNA MATUSIAK

Małe organizacje jako fundament społeczeństwa obywatelskiego

Dlaczego system utrudnia ich rozwój?

ANALIZA BARIER, SKUTKÓW I REKOMENDACJE ZMIAN

Wydanie II poprawione



Wydawnictwo Pro Civium

ISBN 978-83-982077-0-6

Poznań 2026

Metryka wydawnicza



Małe organizacje jako fundament społeczeństwa obywatelskiego

Dlaczego system utrudnia ich rozwój?

AUTORKI	Izabela Jarczewska, Katarzyna Matusiak
WYDANIE	Wydanie II poprawione
WYDAWCA	Wydawnictwo Pro Civium
ISBN	978-83-982077-0-6
MIEJSCE I ROK WYDANIA	Poznań 2026

© Izabela Jarczewska i Katarzyna Matusiak, 2026

Opracowanie przygotowane i wydane przez Wydawnictwo Pro Civium.

Spis treści

Przejrzysta mapa publikacji

Przedmowa	3
Streszczenie wykonawcze	4
Najważniejsze ustalenia	4
Główne kierunki rekomendowanych zmian	4
Nota metodologiczna	6
Jak powstało opracowanie	6
Objaśnienie stosowanych pojęć	7
Rozdział 1. Małe organizacje i grupy nieformalne. Znaczenie, potencjał i bariery	8
1.1. Czym są małe organizacje i grupy nieformalne?	8
1.2. Rola małych organizacji w społecznościach lokalnych	9
1.3. Dlaczego najmniejsze organizacje odpadają z systemu dotacyjnego?	10
1.4. Koncentracja środków i nierówny dostęp do finansowania	12
Rozdział II. Bariery w dostępie do finansowania	14
2.1. Bariery formalne i prawne	14
2.2. Bariery administracyjne	16
2.3. Bariery psychologiczne i społeczne	19
2.4. Bariera ubóstwa instytucjonalnego	20
2.5. Bariery terytorialne	21
Rozdział III. System grantowy a rzeczywiste potrzeby społeczne	24
3.1. Różnica między potrzebą społeczną a logiką konkursu	24
3.2. Gdy konkurs tworzy projekt, a nie potrzeba społeczna	25
3.3. Wskaźnik nie zawsze widzi człowieka	26
3.4. Innowacyjność jako pułapka	28
3.5. Lokalność, której nie da się opisać w tabeli	30
3.6. Krótkie projekty wobec długich problemów	31
3.7. Społeczna wartość działań niewidocznych	33
Rozdział IV. Jak uratować lokalne społeczeństwo obywatelskie?	36
4.1. Indywidualne przygotowanie grantobiorców jako warunek skutecznego regrantingu	36
4.2. Operator jako partner, a nie wyłącznie administrator konkursu grantowego	38
4.3. Zasada proporcjonalności - mały grant, małe obowiązki	40
4.4. Finansowanie rozwoju organizacji, a nie wyłącznie realizacji projektów	42
4.5. Mierzyć rozwój organizacji, a nie tylko realizację projektu	43
4.6. Dywersyfikacja źródeł finansowania jako element bezpieczeństwa organizacji	45
4.7. Przyszłość systemu grantowego - od finansowania projektów do budowania społeczeństwa obywatelskiego	46

Przedmowa

Głos organizacji, których często nie widać

Małe organizacje społeczne są najbliżej ludzi. Powstają tam, gdzie pojawia się konkretna potrzeba, problem albo poczucie, że na reakcję instytucji publicznych nie można dłużej czekać. Działają w niewielkich miejscowościach, na osiedlach, przy szkołach, domach kultury, placówkach pomocowych i w lokalnych społecznościach. Często opierają swoją aktywność na pracy społecznej, osobistym zaangażowaniu członków oraz zaufaniu osób, którym pomagają.

Ich znaczenie nie zawsze znajduje jednak odzwierciedlenie w systemie finansowania i współpracy z administracją publiczną. Organizacje dysponujące niewielkim budżetem i skromnym zapleczem kadrowym muszą spełniać wymagania podobne do tych, które stawia się dużym, profesjonalnym podmiotom. Konkuruje z organizacjami posiadającymi wyspecjalizowane zespoły, doświadczenie projektowe, rozpoznawalną markę i stałe źródła finansowania. W rezultacie wartość społeczna podejmowanych działań może przegrywać z umiejętnością poruszania się w skomplikowanym systemie konkursowym.

Ta publikacja powstała z potrzeby opisanie rzeczywistości małych organizacji pozarządowych z ich własnej perspektywy. Nie jest próbą podważenia znaczenia dużych podmiotów ani kwestionowania zasad kontroli wydatkowania środków publicznych. Jest natomiast głosem w sprawie systemu, który powinien lepiej rozpoznawać różnorodność sektora społecznego i uwzględniać faktyczne możliwości organizacji działających lokalnie.

Używane w publikacji określenie „małe organizacje” nie oznacza wyłącznie podmiotów działających na wsi lub w niewielkich miejscowościach. Chodzi przede wszystkim o organizacje dysponujące ograniczonymi zasobami finansowymi, kadrowymi i organizacyjnymi. Mogą one działać również w dużych miastach, jeżeli ich aktywność pozostaje zakorzeniona w konkretnej społeczności.

Podstawę przedstawionych analiz stanowią literatura przedmiotu, obowiązujące regulacje, dokumenty publiczne, doświadczenia praktyczne oraz badania prowadzone w latach 2019-2025 w ramach działalności Stowarzyszenia Inicjatywa Obywatelska Pro Civium. Połączenie tych źródeł pozwoliło spojrzeć na omawiane problemy zarówno od strony formalnej, jak i z perspektywy osób, które na co dzień przygotowują oferty, realizują zadania społeczne, pozyskują środki i rozliczają projekty.

Małe organizacje nie oczekują szczególnych przywilejów. Potrzebują natomiast zasad, które pozwolą im uczciwie konkurować, rozwijać działalność i koncentrować się na tym, co stanowi istotę ich istnienia - skutecznej pomocy ludziom oraz budowaniu trwałych więzi społecznych.

Autorki

Streszczenie wykonawcze

Małe organizacje pozarządowe i grupy nieformalne tworzą podstawową, najbardziej lokalną warstwę społeczeństwa obywatelskiego. Działają blisko mieszkańców, rozpoznają problemy niewidoczne z perspektywy dużych instytucji, rozwijają wolontariat, budują więzi społeczne i często jako pierwsze reagują w sytuacjach kryzysowych. Ich znaczenie nie znajduje jednak wystarczającego odzwierciedlenia w dostępie do stabilnego i proporcjonalnego finansowania.

Celem publikacji jest przedstawienie najważniejszych barier utrudniających małym organizacjom korzystanie z publicznego systemu grantowego oraz zaproponowanie kierunków jego zmiany. Opracowanie nie kwestionuje potrzeby kontroli wydatkowania środków publicznych ani znaczenia konkursów dotacyjnych. Wskazuje natomiast, że jednakowe wymagania formalne mogą prowadzić do nierówności, jeżeli stosuje się je wobec organizacji posiadających skrajnie różne zasoby finansowe, kadrowe i administracyjne.

Analiza opiera się na literaturze przedmiotu, dokumentach publicznych, regulacjach, doświadczeniach praktycznych autorek oraz materiałach diagnostycznych gromadzonych przez Pro Civium w ramach różnych działań projektowych.

Najważniejsze ustalenia

Do najważniejszych barier należą rozbudowane formularze, elektroniczne generatory wniosków, skomplikowane regulaminy, szczegółowe budżety, obowiązki sprawozdawcze, konieczność zapewnienia wkładu własnego oraz wymagania związane z finansowaniem działań przed otrzymaniem środków. W przypadku mikrograntów nakład pracy potrzebny do przygotowania, realizacji i rozliczenia zadania może być niewspółmierny do wartości otrzymanego wsparcia.

System konkursowy często premiuje wcześniejsze doświadczenie, zdolność realizowania projektów o wysokiej wartości oraz możliwość objęcia działaniami dużej liczby odbiorców. Kryteria te zwiększają bezpieczeństwo powierzanych środków, ale jednocześnie utrudniają wejście do systemu nowym i niewielkim organizacjom. Powstaje mechanizm, w którym uzyskanie pierwszego dofinansowania wymaga wykazania doświadczenia trudnego do zdobycia bez wcześniejszego dostępu do finansowania.

Sposób finansowania wpływa także na kierunki działalności organizacji. Uzależnienie ciągłości pracy od kolejnych, krótkoterminowych projektów może powodować dostosowywanie aktywności do aktualnych priorytetów konkursowych, zamiast do rzeczywistych potrzeb społeczności. Grant staje się wówczas nie narzędziem realizacji misji, lecz warunkiem przetrwania organizacji.

Szczególne znaczenia nabiera różnica pomiędzy wskaźnikami projektowymi a rzeczywistą wartością społeczną działań. Budowanie zaufania, indywidualne wsparcie, reagowanie na kryzys, podtrzymywanie relacji czy wielokrotne próby dotarcia do osoby potrzebującej pomocy są trudne do przedstawienia za pomocą prostych danych liczbowych. Działania te mogą pozostawać niewidoczne w dokumentacji, choć często decydują o rzeczywistym rezultacie społecznym.

Główne kierunki rekomendowanych zmian

1. Wprowadzenie zasady proporcjonalności. Zakres obowiązków formalnych, dokumentacyjnych, kontrolnych i sprawozdawczych powinien być dostosowany do wysokości dotacji oraz poziomu ryzyka. Mikrogrant powinien oznaczać również uproszczone procedury.
2. Zmiana roli operatorów programów. Operator powinien być nie tylko administratorem konkursu, lecz także partnerem wspierającym rozwój organizacji na wszystkich etapach realizacji zadania.

3. Indywidualne przygotowanie grantobiorców. Organizacje rozpoczynające działalność projektową powinny otrzymywać wsparcie dostosowane do poziomu ich doświadczenia, w tym dostęp do opiekunów, mentorów i konsultacji.
4. Finansowanie rozwoju organizacji. Dotacje powinny umożliwiać nie tylko wykonanie określonych działań, ale także rozwijanie kompetencji zespołu, wolontariatu, cyfryzacji, zarządzania oraz lokalnych partnerstw.
5. Wzmacnianie niezależności finansowej. Programy grantowe powinny pomagać organizacjom rozwijać fundraising obywatelski, lokalną filantropię i różnorodne źródła finansowania.
6. Rozszerzenie sposobu ewaluacji. Ocena programu nie powinna ograniczać się do zgodności wydatków i osiągnięcia wskaźników. Powinna obejmować także rozwój organizacji, trwałość rezultatów oraz wpływ na społeczność lokalną.
7. Odrębne mechanizmy dla najmniejszych podmiotów. Małe organizacje, stowarzyszenia zwykłe i grupy nieformalne potrzebują dostępnych ścieżek wejścia do systemu, odpowiadających ich możliwościom i etapowi rozwoju.

Najważniejszym wnioskiem publikacji jest potrzeba przejścia od systemu skoncentrowanego na finansowaniu pojedynczych projektów do modelu rozwijającego ludzi, organizacje i lokalne wspólnoty. Małe organizacje nie oczekują przywilejów ani rezygnacji ze standardów odpowiedzialności. Potrzebują zasad uwzględniających różnicę pomiędzy profesjonalnym podmiotem posiadającym rozbudowane zaplecze a organizacją prowadzoną społecznie przez kilku mieszkańców.

Nota metodologiczna

Jak powstało opracowanie

Niniejsze opracowanie powstało na podstawie analizy literatury przedmiotu, regulacji prawnych i dokumentów publicznych, doświadczeń praktycznych autorek oraz materiałów diagnostycznych gromadzonych przez Stowarzyszenie Inicjatywa Obywatelska Pro Civium w toku różnych działań projektowych.

Materiały ankietowe obejmowały odrębne formularze kierowane do organizacji pozarządowych, instytucji lokalnych i wolontariuszy. Różniły się grupą respondentów, zakresem pytań i sposobem rekrutacji. Z tego względu nie zostały potraktowane jako jedna próba badawcza, a liczby odpowiedzi z poszczególnych ankiet nie były sumowane.

Odpowiedzi wykorzystano do jakościowego rozpoznania powtarzających się problemów i potrzeb. Wnioski ilościowe mogą być formułowane wyłącznie w odniesieniu do konkretnego formularza i pytania, z podaniem liczby ważnych odpowiedzi stanowiących podstawę obliczenia.

Dobór respondentów miał charakter nielosowy i opierał się na dobrowolnym udziale. Materiały nie są reprezentatywne dla całego sektora pozarządowego w Polsce; służą jako uzupełnienie analizy literatury, dokumentów publicznych i doświadczeń praktycznych autorek.

Objaśnienie stosowanych pojęć

Dla zachowania jednoznaczności wywodu w publikacji przyjęto następujące znaczenie najczęściej używanych pojęć:

Organizacja pozarządowa (NGO) - podmiot działający poza sektorem administracji publicznej i poza sektorem przedsiębiorstw, nieprowadzący działalności w celu osiągnięcia i podziału zysku pomiędzy swoich członków. W publikacji określenie to odnosi się przede wszystkim do stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność społeczną.

Trzeci sektor - ogół organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich działających pomiędzy sektorem publicznym a komercyjnym. Określenia „trzeci sektor” i „sektor pozarządowy” są w publikacji stosowane zamiennie.

Małe organizacje pozarządowe - organizacje dysponujące ograniczonymi zasobami finansowymi, kadrowymi i organizacyjnymi. W publikacji pojęcie to ma charakter opisowy, a nie ustawowy, i nie jest związane z jednym progiem przychodów.

MiŚŁOP - skrót oznaczający małe i średnie lokalne organizacje pozarządowe, stosowany między innymi przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. W dokumentacji programu „Moc Małych Społeczności” określenie to odnosi się do organizacji spełniających wskazane w programie kryteria finansowe i terytorialne, w tym działających na terenach wiejskich albo w miejscowościach liczących nie więcej niż 100 000 mieszkańców. W niniejszej publikacji termin „mała organizacja” ma szersze znaczenie opisowe i nie jest tożsamy z definicją MiŚŁOP stosowaną przez NIW-CRSO.

Organizacja lokalna - organizacja prowadząca działalność przede wszystkim na rzecz określonej społeczności, miejscowości, gminy, powiatu albo regionu. O lokalnym charakterze organizacji decydują w szczególności obszar jej działania, grupa odbiorców oraz zakorzenienie w danej społeczności, a nie wyłącznie adres jej siedziby.

Przychód organizacji - łączna wartość środków uzyskanych przez organizację w danym okresie, przed pomniejszeniem ich o koszty prowadzonej działalności. Przychodu nie należy utożsamiać z dochodem, który stanowi różnicę pomiędzy osiągniętymi przychodami a poniesionymi kosztami.

System grantowy - mechanizm finansowania działalności organizacji poprzez konkursy dotacyjne, w ramach których podmioty składają oferty albo wnioski, podlegają ocenie formalnej i merytorycznej, a następnie realizują i rozliczają dofinansowane zadania.

Projektowość - sposób funkcjonowania organizacji polegający na uzależnieniu znacznej części jej działalności od krótkookresowych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Projektowość może powodować przerwy w realizacji działań, niestabilność zatrudnienia oraz trudności w długofalowym planowaniu rozwoju organizacji.

Działania niewidzialne - określenie przyjęte przez autorki na oznaczenie czynności niezbędnych do osiągnięcia rezultatu społecznego, które nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w budżetach, harmonogramach, wskaźnikach i sprawozdaniach. Należą do nich między innymi budowanie zaufania, rozpoznawanie indywidualnych potrzeb, rozmowy wspierające, reagowanie na sytuacje kryzysowe, podtrzymywanie relacji oraz wielokrotne próby dotarcia do osoby potrzebującej pomocy.

Rezultat społeczny - zmiana w sytuacji uczestników, odbiorców lub społeczności, która nastąpiła w związku z realizacją określonych działań. Rezultat społeczny może mieć charakter ilościowy lub jakościowy i nie zawsze daje się w pełni opisać za pomocą prostych danych liczbowych.

Wskaźnik - ustalona wartość lub cecha służąca do oceny stopnia realizacji zaplanowanych działań i rezultatów. Wskaźniki mogą opisywać między innymi liczbę uczestników, przeprowadzonych działań, udzielonych świadczeń albo osiągniętych zmian.

Rozdział 1

Małe organizacje i grupy nieformalne. Znaczenie, potencjał i bariery

1.1. Czym są małe organizacje i grupy nieformalne?

Małe organizacje pozarządowe i grupy nieformalne tworzą najbardziej lokalną warstwę społeczeństwa obywatelskiego. Powstają zwykle jako bezpośrednia odpowiedź na konkretną potrzebę, problem lub wydarzenie dostrzeżone przez mieszkańców. Ich działalność rozpoczyna się nie od rozbudowanej strategii instytucjonalnej, lecz od przekonania, że w najbliższym otoczeniu należy podjąć wspólne działanie.

Do tej grupy mogą należeć lokalne stowarzyszenia i fundacje, stowarzyszenia zwykłe, koła gospodyń wiejskich, kluby mieszkańców oraz inne podmioty prowadzące działalność społeczną w niewielkiej skali. Część z nich działa w jednej miejscowości, gminie, dzielnicy albo na określonym osiedlu. Inne mogą obejmować swoim zasięgiem większy obszar, ale nadal opierają funkcjonowanie na pracy niewielkiej liczby osób i nie posiadają rozbudowanego zaplecza instytucjonalnego.

Mała organizacja nie jest po prostu pomniejszoną wersją dużej fundacji lub stowarzyszenia. Funkcjonuje w odmiennych warunkach. Zazwyczaj nie ma odrębnych osób odpowiedzialnych za zarządzanie, księgowość, promocję, pozyskiwanie środków, prowadzenie dokumentacji i kontakt z odbiorcami. Wszystkie te obowiązki wykonuje często ta sama osoba albo niewielka grupa członków i wolontariuszy. Działalność społeczna jest przy tym łączona z pracą zawodową, obowiązkami rodzinnymi i życiem prywatnym.

Wiele małych organizacji nie zatrudnia pracowników, nie posiada własnego biura ani stabilnych źródeł finansowania. Korzystają one z prywatnego sprzętu członków, pomieszczeń udostępnianych przez lokalne instytucje oraz nieodpłatnej pracy osób zaangażowanych w realizację działań. Ograniczenia te wpływają na ich zdolność do przygotowywania rozbudowanych wniosków, prowadzenia dokumentacji, obsługi systemów elektronicznych i spełniania wymagań sprawozdawczych¹.

Niewielka skala organizacji nie musi jednak oznaczać niewielkiego znaczenia społecznego. Najważniejszym zasobem takich podmiotów są relacje, znajomość lokalnego środowiska oraz zaufanie mieszkańców. Osoby tworzące organizację często mieszkają w tej samej miejscowości co jej odbiorcy, znają ich sytuację i spotykają się z nimi również poza prowadzonymi projektami. Problemy społeczne rozpoznają zatem nie tylko na podstawie statystyk, analiz i oficjalnych diagnoz, lecz także dzięki codziennym kontaktom.

Osobną kategorię tworzą grupy nieformalne. Nie są one organizacjami pozarządowymi w znaczeniu prawnym, ponieważ nie posiadają wyodrębnionej struktury organizacyjnej ani osobowości prawnej. Tworzą je mieszkańcy, którzy chcą wspólnie działać na rzecz określonej sprawy bez zakładania stowarzyszenia lub fundacji. Organizują wydarzenia sąsiedzkie, zbiórki, akcje pomocowe, przedsięwzięcia edukacyjne, inicjatywy ekologiczne oraz działania służące poprawie jakości życia w najbliższym otoczeniu.

¹ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skróty raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 9-12. Autorzy raportu wskazują m.in., że 34% organizacji opiera się wyłącznie na pracy społecznej, 35% posiada rezerwę finansową, a 84% doświadcza trudności w zdobywaniu funduszy. Raport dostępny na stronie: <https://api.ngo.pl/media/get/271556>

Brak formalnej rejestracji pozwala takim grupom zachować elastyczność, ale jednocześnie ogranicza możliwość samodzielnego zawierania umów, pozyskiwania dotacji i ponoszenia odpowiedzialności za środki finansowe. Z tego powodu grupy nieformalne korzystają niekiedy ze wsparcia organizacji patronackich, operatorów regrantingu albo lokalnych instytucji, które pomagają im przeprowadzić i rozliczyć przedsięwzięcie.

Dla wielu osób grupa nieformalna jest pierwszym miejscem rzeczywistego kontaktu z aktywnością obywatelską. Jej uczestnicy uczą się współpracy, podziału obowiązków, odpowiedzialności za podejmowane zobowiązania oraz organizowania działań na rzecz innych ludzi. Część grup po zdobyciu pierwszych doświadczeń formalizuje działalność, zakładając stowarzyszenie lub fundację. Inne pozostają inicjatywami niesformalizowanymi, ponieważ taka forma najlepiej odpowiada charakterowi podejmowanych działań.

Małe organizacje i grupy nieformalne nie są jedynie uzupełnieniem działalności administracji publicznej ani zapleczem dla większych podmiotów. Stanowią samodzielną część społeczeństwa obywatelskiego. To w nich powstają nowe inicjatywy, rozwijają się lokalni liderzy, budowane są relacje oparte na zaufaniu, a mieszkańcy zdobywają pierwsze doświadczenia związane ze wspólnym działaniem.

Ich rzeczywistego znaczenia nie można oceniać wyłącznie na podstawie wysokości budżetu, liczby zatrudnionych osób, zasięgu medialnego albo liczby zrealizowanych projektów. Niewielka organizacja działająca w jednej miejscowości może mieć zasadniczy wpływ na życie lokalnej społeczności. Jej wartość wynika przede wszystkim ze zdolności angażowania ludzi, rozpoznawania potrzeb oraz podejmowania działań tam, gdzie pomoc instytucjonalna nie dociera albo pojawia się z opóźnieniem².

1.2. Rola małych organizacji w społecznościach lokalnych

Małe organizacje pozarządowe bardzo często jako pierwsze reagują na problemy pojawiające się w lokalnej społeczności. Dlaczego? Bo są najbliżej ludzi. Znają mieszkańców, miejscowe uwarunkowania i problemy, o których nie zawsze mówi się publicznie. Nie potrzebują wielomiesięcznych analiz, aby zauważyć, że samotny senior przestał wychodzić z domu, konkretna rodzina znalazła się w trudnej sytuacji, a dzieci w niewielkiej miejscowości nie mają gdzie spędzać czasu po szkole.

Znaczenie lokalnego zakorzenienia szczególnie wyraźnie ujawnia się w sytuacjach kryzysowych. Nie oznacza to jednak, że małe organizacje są z zasady skuteczniejsze od dużych. Obie grupy pełnią odmienne, wzajemnie uzupełniające się role. Duże organizacje mogą dysponować personelem, zapleczem logistycznym, magazynami, transportem, rozpoznawalnością i zdolnością prowadzenia działań na znaczną skalę. Małe organizacje oraz grupy nieformalne wnoszą natomiast znajomość lokalnej społeczności, bezpośrednie relacje i możliwość szybkiego dotarcia do konkretnych osób. Podczas pandemii COVID-19, kryzysów humanitarnych i lokalnych tragedii uruchamiały pomoc sąsiedzka, wspierały seniorów, przekazywały informacje oraz rozpoznawały potrzeby, które nie zawsze były widoczne dla większych instytucji³. Ich przewagą nie była skala działania, lecz bliskość ludzi. Najskuteczniejszy model pomocy powstaje wtedy, gdy lokalne rozpoznanie i zaufanie łączą się z zasobami oraz możliwościami organizacyjnymi większych podmiotów.

² Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non-profit w 2022 r.*, Warszawa–Kraków 2024, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/1/9/1/sektornon-profitw2022r_update_2.pdf

³ B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024...*, dz. cyt., s. 10. Z badania wynika, że 72% organizacji angażowało się w reagowanie na sytuacje kryzysowe po 2020 r., najczęściej poprzez organizowanie zbiórek lub dystrybucję darów, a 80% współpracowało z lokalną społecznością

To właśnie małe organizacje potrafią czasami wykonać jeden telefon, zapukać do konkretnych drzwi albo znaleźć osobę, która jeszcze tego samego dnia zawiezie potrzebne zakupy. Takiego działania nie da się zawsze przewidzieć w harmonogramie projektu ani opisać za pomocą wskaźnika. Nie oznacza to jednak, że jego wartość jest mniejsza. Czasami ta jedna rozmowa, jedna wizyta albo jedna właściwa decyzja ma większe znaczenie niż wydarzenie, w którym formalnie uczestniczyło kilkaset osób.

Rola małych organizacji nie ogranicza się do reagowania w sytuacjach nagłych. Ich codzienna działalność polega także na tworzeniu lokalnych sieci współpracy. Łączą mieszkańców, wolontariuszy, szkoły, samorządy, przedsiębiorców, domy kultury, ośrodki pomocy społecznej i inne instytucje. W części miejscowości bywają jedyną stale działającą strukturą obywatelską, wokół której można zorganizować wspólne przedsięwzięcie.

Co niezwykle istotne, małe organizacje tworzą również przestrzeń do pierwszego zaangażowania społecznego dzieci i młodzieży. To właśnie w lokalnym stowarzyszeniu, kole wolontariatu albo grupie nieformalnej młody człowiek często po raz pierwszy przekonuje się, że jego działanie może mieć znaczenie. Pomaga w organizacji wydarzenia, wspiera seniorów, przygotowuje zbiórkę, prowadzi media społecznościowe albo odpowiada za konkretną część lokalnej inicjatywy.

Tak buduje się odpowiedzialność za innych. Nie poprzez wykład o społeczeństwie obywatelskim, ale przez rzeczywiste doświadczenie. Młody człowiek widzi efekt własnej pracy i przekonuje się, że wspólnie z innymi może coś zmienić. Bez takich doświadczeń trudno oczekiwać, że w przyszłości będzie aktywnym mieszkańcem, wolontariuszem, społecznikiem czy lokalnym liderem.

Rozwój internetu i mediów społecznościowych sprawił, że impuls pochodzący od jednej osoby albo niewielkiej grupy może zapoczątkować działanie o skali wielokrotnie przekraczającej pierwotne możliwości jego inicjatorów. Wielkie inicjatywy społeczne nie zawsze rodzą się przy stole dużej organizacji, jako rezultat wielomiesięcznego planowania i pracy rozbudowanego zespołu. Czasami ich początkiem jest osobiste doświadczenie, dostrzeżona potrzeba, prosty pomysł i kilka osób, które potrafią przekonać innych, że warto się zaangażować.

Tak można odczytać akcję „Diss na Raka”, związaną z utworem Bedoesa 2115 i historią Mai Mekan, podopiecznej Fundacji Cancer Fighters. Jednym z impulsów uruchamiających społeczną mobilizację była dziewięciodniowa transmisja prowadzona przez Piotra „Łatwoganga” Garkowskiego. Do działania stopniowo dołączali internauci, artyści, osoby publiczne i przedsiębiorcy. Inicjatywa, która rozpoczęła się od zaangażowania kilku osób i wyrazistego komunikatu, uzyskała ogólnopolski rozgłos i uruchomiła znacznie szerszą pomoc.

Nie oznacza to, że Fundacja Cancer Fighters jest małą organizacją ani że podobny zasięg jest dostępny dla każdego lokalnego stowarzyszenia. Przykład pokazuje natomiast, że źródłem dużego działania może być oddolny impuls, który dopiero później zostaje wzmocniony przez profesjonalną organizację, media, partnerów i rozpoznawalne osoby. Małe organizacje i grupy nieformalne są ważne również dlatego, że potrafią taki impuls dostrzec, uruchomić i nadać mu pierwszy kierunek. Wielka inicjatywa może więc zacząć się od kilku ludzi, ale jej rozwój wymaga następnie współpracy, odpowiedzialności i odpowiedniego zaplecza organizacyjnego.

I tu pojawia się podstawowy paradoks. Organizacje, które są najbliżej ludzi i często najlepiej rozumieją ich potrzeby, należą jednocześnie do podmiotów mających największe trudności z uzyskaniem środków na działalność. Ich społeczna wartość może być ogromna, ale z perspektywy systemu grantowego pozostają małe, niedoświadczone i niewystarczająco profesjonalne.

1.3. Dlaczego najmniejsze organizacje odpadają z systemu dotacyjnego?

Mimo swojego znaczenia dla lokalnych społeczności najmniejsze organizacje pozarządowe bardzo często pozostają poza systemem finansowania publicznego. Teoretycznie konkurs jest otwarty dla wszystkich uprawnionych podmiotów. W praktyce został jednak skonstruowany w sposób odpowiadający przede wszystkim możliwościom organizacji posiadających doświadczenie projektowe, specjalistyczną kadre i zaplecze administracyjne.

I tu pojawia się pierwsza zasadnicza różnica. Duża organizacja może posiadać pracownika odpowiedzialnego wyłącznie za przygotowywanie wniosków. Mała organizacja ma społecznika, który po pracy zawodowej próbuje jednocześnie zrozumieć regulamin, przygotować budżet, opisać rezultaty, ustalić wskaźniki i zebrać wymagane dokumenty. Formalnie obie organizacje mają takie samo prawo złożenia oferty. Czy jednak rzeczywiście startują z tego samego miejsca?

Pierwszą barierą nie jest sam elektroniczny sposób składania wniosków, lecz sposób zaprojektowania części generatorów oraz połączenie ich ze złożonymi procedurami konkursowymi. Narzędzia elektroniczne mogą ułatwiać pracę: pozwalają złożyć ofertę bez dojazdu lub wysyłki pocztowej, kontrolują kompletność formularza, sygnalizują błędy i pomagają zachować zgodność budżetu. Dla organizacji działających w małych miejscowościach jest to istotne ułatwienie. Problemy pojawiają się wtedy, gdy poszczególne systemy różnią się sposobem obsługi, nie zapisują automatycznie treści, przerywają sesję, wymagają stosowania niejasnych formatów albo nie zapewniają odpowiedniego wsparcia technicznego. Barię stają się zatem nie cyfryzacja sama w sobie, lecz brak jednolitych standardów, dostępności i pomocy dla mniej doświadczonych wnioskodawców.

Kolejną barierą są wymagania księgowe i sprawozdawcze. Małe organizacje zazwyczaj nie zatrudniają księgowych ani osób zawodowo zajmujących się rozliczaniem projektów. Muszą natomiast przygotowywać szczegółowe budżety, harmonogramy, zestawienia dokumentów, opisy faktur i sprawozdania według zasad zbliżonych do tych, które obowiązują większe podmioty⁴.

Odpowiedzialność pozostaje przy tym taka sama. Członek zarządu działający społecznie odpowiada za prawidłowość dokumentacji, terminowość rozliczenia i zgodność wydatków z umową. Nie może wytłumaczyć błędu tym, że nie jest zawodowym księgowym albo specjalistą od zamówień. System oczekuje profesjonalnego wykonania obowiązków, ale najczęściej nie finansuje profesjonalnego zaplecza potrzebnego do ich wykonania.

Barierą bywa także wymagany wkład własny. Organizacja bez stałych wpływów i rezerw finansowych może nie być w stanie zapewnić wkładu pieniężnego. Nawet wkład osobowy lub rzeczowy wymaga właściwego oszacowania i udokumentowania. Praca wolontariusza musi zostać opisana, wyceniona, potwierdzona i wykazana w sprawozdaniu. To oznacza kolejne dokumenty i kolejne obowiązki wykonywane najczęściej przez tę samą osobę.

Jeszcze poważniejszy problem pojawia się wtedy, gdy organizacja musi rozpocząć działania przed otrzymaniem środków. Opóźnienie podpisania umowy albo wypłaty pierwszej transzy może być dla dużego podmiotu kłopotem przejściowym. Dla małej organizacji może oznaczać, że zadania nie da się rozpocząć. Nie posiada ona przecież rezerwy finansowej, linii kredytowej ani środków, które można czasowo przenieść z innego projektu.

W praktyce powstaje absurdalna sytuacja. Organizacja otrzymuje dotację, ale musi posiadać pieniądze, aby móc z tej dotacji skorzystać. Jeżeli nie ma środków na opłacenie pierwszych faktur, zaliczek albo wynagrodzeń, formalne przyznanie dofinansowania nie rozwiązuje jej problemu.

System konkursowy premiuje również wcześniejsze doświadczenie. Dodatkowe punkty można otrzymać za zrealizowane projekty, wartość wcześniejszych budżetów, współpracę z daną instytucją

⁴ B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024...*, dz. cyt., s. 9–12.

albo udokumentowane rezultaty. Z punktu widzenia grantodawcy takie kryteria mają ograniczać ryzyko. Z punktu widzenia nowej organizacji tworzą jednak zamknięte koło.

Aby otrzymać pierwszą dotację, trzeba wykazać doświadczenie. Aby zdobyć doświadczenie, trzeba wcześniej otrzymać dotację. Jak nowa organizacja ma wejść do systemu, skoro już na starcie otrzymuje mniej punktów tylko dlatego, że wcześniej nie miała możliwości realizowania zadania finansowanego przez tego samego grantodawcę?

Znaczenie ma również relacja pomiędzy wysokością grantu a zakresem obowiązków. Przy niewielkiej dotacji czas poświęcony na przygotowanie oferty, prowadzenie dokumentacji, odpowiadanie na pytania, wprowadzanie korekt i sporządzenie sprawozdania może być niewspółmierny do wartości otrzymanego wsparcia.

Autorki doświadczyły tego między innymi podczas realizacji projektu finansowanego w ramach programu „Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny” (projekt „przeMOC w RODZINIE, 2021-2022”)⁵. Na przygotowanie odpowiedzi na dodatkowe pytania dotyczące sprawozdania wyznaczano od trzech do pięciu dni kalendarzowych, a więc również z uwzględnieniem dni wolnych od pracy. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której wiadomość przychodzi w piątek po południu. Dla profesjonalnego zespołu jest to krótki termin. Dla organizacji prowadzonej społecznie może to oznaczać konieczność poświęcenia całego weekendu.

Małe organizacje nie przegrywają więc wyłącznie dlatego, że przygotowują słabsze pomysły. Często przegrywają dlatego, że nie potrafią opisać swojej działalności językiem oczekiwanym przez system. Ich siłą są relacje, zaufanie i indywidualne podejście, podczas gdy formularz wymaga liczb, harmonogramów, produktów i mierzalnych rezultatów.

Wymienione bariery prowadzą do zjawiska, które można określić jako samowykluczenie z systemu dotacyjnego. Część organizacji rezygnuje jeszcze przed złożeniem wniosku. Ich przedstawiciele uznają, że nie poradzą sobie z generatorem, nie spełnią wymagań, nie zapewnią wkładu własnego albo nie będą w stanie prawidłowo rozliczyć środków.

Inne organizacje podejmują próbę, ale przegrywają z podmiotami posiadającymi większe doświadczenie i wyspecjalizowane zespoły. Po kilku odrzuconych wnioskach, zwłaszcza jeżeli uzasadnienie oceny jest krótkie lub niezrozumiałe, również przestają aplikować. Dochodzą do wniosku, że system nie jest przeznaczony dla nich.

W konsekwencji poza finansowaniem pozostają podmioty cieszące się lokalnym zaufaniem i rzeczywiście wpływające na życie mieszkańców. Nie odpadają dlatego, że ich działalność jest niepotrzebna. Odpadają dlatego, że nie mają wystarczających zasobów, aby udowodnić jej wartość w sposób wymagany przez system.

1.4. Koncentracja środków i nierówny dostęp do finansowania

Jednym z problemów systemu grantowego jest koncentracja części środków w grupie organizacji, które regularnie uczestniczą w konkursach i mają odpowiednie zaplecze do przygotowywania kolejnych ofert. Są rozpoznawalne, posiadają doświadczenie, zatrudniają pracowników i potrafią sprawnie poruszać się w procedurach. Wiedzą, jak opisać problem, skonstruować budżet i przedstawić rezultaty w sposób oczekiwany przez oceniających.

Trzeba powiedzieć jasno: sukces doświadczonej organizacji nie jest dowodem na wadliwość konkursu. Wieloletnia działalność, kompetentny zespół i prawidłowe rozliczanie środków powinny być

⁵ Dokumentacja projektowa oraz korespondencja dotycząca realizacji projektu w programie „Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny”, materiały znajdujące się w posiadaniu Stowarzyszenia Inicjatywa Obywatelska Pro Civium

doceniane. Problem zaczyna się wtedy, gdy system wzmacnia wyłącznie podmioty, które już się w nim znajdują, a jednocześnie nie tworzy realnej drogi wejścia dla organizacji nowych i mniejszych.

Tak powstaje mechanizm, który sam się napędza. Pieniądze dają doświadczenie, doświadczenie daje punkty, a punkty zwiększają szansę na kolejne pieniądze. Formalnie konkurs pozostaje otwarty. W praktyce odległość pomiędzy stałymi beneficjentami a organizacjami pozostającymi poza systemem stale rośnie.

Czy w takich warunkach możemy mówić o rzeczywiście równych szansach? Równość nie polega przecież na przekazaniu wszystkim tego samego formularza. Polega na stworzeniu warunków, w których dobry pomysł nie przegrywa tylko dlatego, że jego autor nie ma zawodowego zespołu projektowego.

Niebezpieczeństwo koncentracji środków nie oznacza, że finansowanie powinno zostać odebrane organizacjom doświadczonym. Takie rozwiązanie byłoby zarówno niesprawiedliwe, jak i szkodliwe. Duże i profesjonalne podmioty realizują wiele potrzebnych działań, mają wiedzę, zaplecze oraz zdolność prowadzenia przedsięwzięć o ogólnopolskiej skali. Nie chodzi więc o przeciwstawianie organizacji małych i dużych.

Chodzi o to, aby system finansowania zachowywał różnorodność sektora⁶. Powinno istnieć miejsce dla dużej fundacji realizującej wielomilionowy projekt, ale również dla grupy mieszkańców, która chce zorganizować pierwszą inicjatywę w swojej miejscowości. Jeżeli wszystkie podmioty zostaną skierowane do tego samego konkursu i ocenione według tych samych kryteriów, wynik jest możliwy do przewidzenia.

Skutkiem koncentracji finansowania jest marginalizacja części inicjatyw lokalnych. Organizacje działające w niewielkich społecznościach pozostają poza głównym nurtem wsparcia, mimo że ich działalność opiera się na wieloletnich relacjach i zaangażowaniu mieszkańców. Bez środków nie mogą kupić sprzętu, rozwinąć kompetencji, zapewnić ciągłości działań ani zatrudnić choćby jednej osoby odpowiedzialnej za administrację i rozliczenia.

To nie musi prowadzić do natychmiastowego zakończenia działalności. Mała organizacja może funkcjonować jeszcze przez kilka lat dzięki pracy społecznej i uporowi swoich członków. Stopniowo pojawia się jednak zmęczenie. Te same osoby organizują działania, pozyskują pieniądze, prowadzą dokumentację i uzupełniają braki własnymi środkami. W pewnym momencie kolejna odmowa dofinansowania nie jest już tylko przegraną w konkursie. Staje się pytaniem o sens dalszego działania.

Nie możemy oczekiwać od ludzi nieograniczonego poświęcenia. Wolontariat nie oznacza przecież obowiązku bezterminowego finansowania działalności społecznej z własnej kieszeni. Zaangażowanie obywatelskie potrzebuje nie tylko entuzjazmu, ale również warunków pozwalających ten entuzjazm utrzymać.

Odpowiedzią nie powinno być ograniczanie dostępu do środków organizacjom doświadczonym. Potrzebne są odrębne i proporcjonalne mechanizmy dla podmiotów znajdujących się na wcześniejszym etapie rozwoju. Mogą to być mikrogranty, uproszczone formularze, adekwatne zasady rozliczania, wsparcie mentoringowe oraz programy rozwijające kompetencje lokalnych liderów.

Pozytywnym przykładem takiego kierunku jest program „Moc Małych Społeczności”, przygotowany z myślą o zwiększaniu potencjału małych i średnich lokalnych organizacji. Samo utworzenie programu

⁶ B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024...*, dz. cyt., s. 11–12. Autorzy raportu wskazują, że wzmacnianie potencjału nie obejmuje sektora w równym stopniu, lecz dotyczy głównie organizacji dysponujących większymi zasobami. Organizacje o budżetach przekraczających 1 mln zł wykazują wyższy poziom profesjonalizacji niż pozostała część sektora.

nie rozwiązuje oczywiście wszystkich opisanych problemów. Pokazuje jednak, że różnice pomiędzy organizacjami mogą i powinny być uwzględniane już na etapie projektowania systemu wsparcia⁷.

⁷ Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, *Program Moc Małych Społeczności na rok 2026*, Warszawa 2026, <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2026/06/zal.-do-uchw.-nr-136-rm-2026-Program-Moc-Malych-Spolecznosci.pdf>

Rozdział II

Bariery w dostępie do finansowania

2.1. Bariery formalne i prawne

Dostęp małych organizacji pozarządowych do finansowania publicznego może zostać ograniczony jeszcze przed oceną wartości proponowanego działania. Część inicjatyw odpada nie dlatego, że ich pomysł jest słaby albo niepotrzebny, lecz dlatego, że nie spełniają warunków dotyczących formy prawnej, zasobów, doświadczenia, sposobu reprezentacji albo zabezpieczenia realizacji umowy.

Bariera nie zawsze wynika bezpośrednio z ustawy. Często powstaje dopiero na styku przepisów, regulaminu konkursu, konstrukcji formularza i praktyki instytucji finansującej. To ważne rozróżnienie. Nie każdy wymóg umieszczony w regulaminie wynika przecież z prawa. Czasami jest decyzją organizatora konkursu, który określa sposób ograniczania ryzyka.

Szczególnego omówienia wymaga sytuacja stowarzyszeń zwykłych. Jest to uproszczona forma stowarzyszenia, nieposiadająca osobowości prawnej. Nie oznacza to jednak, że stowarzyszenie zwykłe nie jest organizacją pozarządową albo nie może działać we własnym imieniu. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zalicza do organizacji pozarządowych nie tylko osoby prawne, lecz także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną⁸.

Prawo o stowarzyszeniach stanowi wprost, że stowarzyszenie zwykłe może we własnym imieniu nabywać prawa, posiadać własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Może także otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach⁹.

Trzeba więc powiedzieć jasno: brak wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego nie oznacza automatycznie braku prawa do korzystania z finansowania publicznego. Stowarzyszenie zwykłe podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez właściwy organ nadzorujący, a nie do KRS. Jeżeli konkretny program wymaga od każdego wnioskodawcy numeru KRS, może to w praktyce wykluczyć stowarzyszenia zwykłe. Takie wyłączenie nie wynika jednak z ogólnego, ustawowego zakazu otrzymywania przez nie dotacji, lecz z warunków danego programu albo sposobu skonstruowania formularza.

Nie oznacza to, że każdy konkurs musi być dostępny dla każdej organizacji. Charakter zadania, źródło finansowania albo szczególne przepisy mogą uzasadniać ograniczenie katalogu wnioskodawców. Jeżeli jednak wyłączenie stowarzyszeń zwykłych nie ma związku z rodzajem zadania ani poziomem ryzyka, warto zapytać, czy nie jest ono jedynie skutkiem przyzwyczajenia do traktowania wpisu w KRS jako podstawowego dowodu wiarygodności organizacji.

Forma prawna stowarzyszenia zwykłego rzeczywiście wiąże się z podwyższonym ryzykiem dla jego członków. Za zobowiązania odpowiada w pierwszej kolejności samo stowarzyszenie. Jeżeli egzekucja z jego majątku okaże się bezskuteczna, każdy członek odpowiada bez ograniczeń całym swoim majątkiem, solidarnie ze stowarzyszeniem i pozostałymi członkami. Ustawa pozwala przy tym wnieść

⁸ Art. 3 ust. 2 oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338; art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261, ze zm.

⁹ Art. 40 ust. 1a oraz art. 42 ust. 3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

powództwo przeciwko członkowi jeszcze przed stwierdzeniem bezskuteczności egzekucji z majątku stowarzyszenia¹⁰.

Nie jest więc prawidłowe przekonanie, że ryzyko ponosi wyłącznie przedstawiciel albo zarząd. Może ono objąć wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego. Dla osoby, która chciała zorganizować lokalną pomoc, wydarzenie sąsiedzkie albo zajęcia dla seniorów, świadomość odpowiedzialności całym prywatnym majątkiem może być wystarczającym powodem, aby zrezygnować z udziału w dużym lub skomplikowanym projekcie.

Szczególne znaczenie mają również czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Wymagają one uprzedniej zgody wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego oraz udzielenia pełnomocnictwa do ich dokonania. Ustawa zalicza do takich czynności między innymi zawarcie umowy kredytu lub pożyczki, udzielenie poręczenia oraz zaciągnięcie innych zobowiązań przekraczających 10 000 zł¹¹.

W praktyce oznacza to, że realizacja większego zadania może wymagać zaangażowania wszystkich członków już na etapie zaciągania zobowiązań. Nie musi to uniemożliwiać wykonania projektu, ale zwiększa liczbę wymaganych decyzji, dokumentów i osób uczestniczących w procesie. Im bardziej rozbudowana umowa, tym większa obawa, że błąd albo nieprzewidziany wydatek będzie miał konsekwencje dla prywatnego majątku członków.

Samo istnienie takiej odpowiedzialności nie jest argumentem za wykluczaniem stowarzyszeń zwykłych z finansowania. Przeciwnie — powinno prowadzić do tworzenia procedur adekwatnych do ich formy prawnej, skali działania i poziomu ryzyka. Mikrogrant przeznaczony na niewielką inicjatywę lokalną nie powinien wymagać zabezpieczeń projektowanych dla przedsięwzięcia o wartości setek tysięcy złotych.

Stowarzyszenie zwykłe ma również ograniczone możliwości samodzielnego budowania przychodów. Nie może prowadzić działalności gospodarczej ani odpłatnej działalności pożytku publicznego. Może uzyskiwać środki ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku i ofiarności publicznej, a także otrzymywać dotacje¹².

To ograniczenie ma konkretne konsekwencje. Stowarzyszenie zwykłe może otrzymać środki na wykonanie projektu, ale nie może korzystać ze wszystkich mechanizmów pozwalających większym organizacjom samodzielnie wypracowywać przychody. Trudniej jest mu tworzyć rezerwy, finansować bieżącą administrację i przygotowywać się do okresów pomiędzy kolejnymi projektami.

Bariera pojawia się już przy pierwszej decyzji o sformalizowaniu grupy. Osoby rozpoczynające działalność nie wiedzą jeszcze, czy inicjatywa przetrwa, zdobędzie finansowanie i znajdzie odbiorców. Jednocześnie stowarzyszenie wpisane do KRS kojarzy im się z pełną księgowością, sprawozdaniami oraz stałym kosztem księgowej lub biura rachunkowego. Trudno podejmować takie zobowiązanie, kiedy organizacja nie ma jeszcze regularnych przychodów i dopiero sprawdza, czy jej pomysł wypali.

Nie każda organizacja wpisana do KRS musi prowadzić pełne księgi. Część z nich może korzystać z uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów. Z perspektywy osób rozpoczynających działalność nie usuwa to jednak całej bariery. Założyciele często nie znają dostępnych możliwości, obawiają się odpowiedzialności za błędy albo nie czują się przygotowani do samodzielnego prowadzenia ewidencji.

Stowarzyszenie zwykłe pełni więc ważną funkcję formy startowej. Pozwala kilku osobom sprawdzić, czy potrafią działać razem, pozyskać pierwsze środki i zbudować wokół pomysłu społeczność, bez natychmiastowego ponoszenia stałych kosztów administracyjnych. Jeżeli inicjatywa się sprawdzi i zacznie rosnać, stowarzyszenie zwykłe może zostać przekształcone w stowarzyszenie wpisane do KRS.

¹⁰ Art. 40 ust. 1b–1c ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

¹¹ Art. 41a ust. 2–3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

¹² Art. 42 ust. 1–3 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

Problemem nie jest zatem brak ambicji założycieli, lecz ryzyko ponoszenia kosztów, zanim wiadomo, czy organizacja będzie miała z czego je pokrywać.

Jeszcze inna jest sytuacja grup nieformalnych. Grupa mieszkańców nie ma odrębnej podmiotowości prawnej tylko dlatego, że kilka osób postanowiło wspólnie zrealizować określone działanie. Nie może więc automatycznie występować jako samodzielna strona umowy dotacyjnej zawieranej w trybie przewidzianym dla organizacji pozarządowych.

W praktyce grupy nieformalne realizują inicjatywy przy wsparciu organizacji posiadającej odpowiednią podmiotowość, patrona albo operatora programu. Konkretna konstrukcja zależy od regulaminu. Niekiedy umowę zawiera organizacja wspierająca, która odpowiada za wydatki i rozliczenie, podczas gdy grupa wykonuje działania merytoryczne. W innych programach inicjatywa zostaje formalnie włączona do zadania realizowanego przez operatora.

Takie rozwiązanie może być bardzo pomocne. Grupa otrzymuje dostęp do księgowości, rachunku bankowego, pomocy prawnej i doświadczenia organizacji wspierającej. Nie musi od razu zakładać stowarzyszenia albo fundacji tylko po to, aby przeprowadzić jedno lokalne działanie.

Problem pojawia się wtedy, gdy pomoc zamienia się w nadmierną zależność. Grupa może nie mieć wpływu na sposób dokonywania zakupów, terminy płatności, wybór wykonawców albo dokumentowanie działań. Może również zostać obciążona procedurami, których nie rozumie i na których kształt nie miała wpływu. Wszystko zależy więc od jakości relacji pomiędzy grupą a organizacją wspierającą.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje model operatora projektu i realizatorów projektów. W tym ustawowym modelu realizatorem jest jednak organizacja pozarządowa albo inny podmiot wymieniony w ustawie, a nie dowolna grupa nieformalna. Dlatego możliwość udziału grupy nieformalnej musi każdorazowo wynikać z konstrukcji konkretnego programu i sposobu prawnego zorganizowania współpracy¹³.

Kolejną barierą bywają wymagania dotyczące doświadczenia i zespołu. Ustawa przewiduje, że oferta realizacji zadania publicznego zawiera między innymi informacje o wcześniejszej działalności oferenta oraz posiadanych zasobach kadrowych i rzeczowych. Przy ocenie można uwzględnić kwalifikacje osób realizujących zadanie, a wobec organizacji wykonujących wcześniej zadania publiczne — również rzetelność, terminowość i sposób rozliczenia otrzymanych środków¹⁴.

Takie kryteria mają swoje uzasadnienie. Instytucja finansująca musi ocenić, czy oferent jest w stanie wykonać zadanie i odpowiedzialnie wykorzystać środki publiczne. Nie można jednak stosować doświadczenia w sposób, który automatycznie zamyka drogę nowym organizacjom. Brak wcześniejszej dotacji nie oznacza przecież braku doświadczenia społecznego.

Lokalny lider może od wielu lat pracować z seniorami, osobami w kryzysie albo młodzieżą. Może znać środowisko i posiadać kompetencje niezbędne do wykonania zadania, ale nie mieć historii projektowej zapisanej w formularzu. Jeżeli ocena uwzględnia jedynie wcześniejsze dotacje i wysokość zarządzanych budżetów, rzeczywiste doświadczenie społeczne pozostaje niewidoczne.

Podobny problem dotyczy wymagań wobec zespołu. Przy dużym i specjalistycznym projekcie oczekiwanie doświadczonego koordynatora, księgowego albo eksperta jest w pełni uzasadnione. Staje się barierą wtedy, gdy takie same wymagania przenosi się na niewielką inicjatywę prowadzoną społecznie.

¹³ Art. 2 pkt 5–7 oraz art. 16a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 4–5 oraz art. 15 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Organizacja musi wówczas wykazać, że posiada personel, na którego zatrudnienie potrzebuje właśnie środków z dotacji. Ma mieć zaplecze przed otrzymaniem pieniędzy, chociaż o pieniądze ubiega się między innymi po to, aby takie zaplecze stworzyć.

Bariery formalne i prawne nie sprowadzają się zatem do jednego przepisu. Powstają na styku ustaw, regulaminów, formularzy, kryteriów oceny i sposobu interpretowania wymagań przez instytucje finansujące. Przepisy mogą dopuszczać określoną organizację do udziału w konkursie, a konstrukcja programu może sprawić, że jej udział będzie jedynie teoretyczny.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi powinna odbywać się zgodnie z zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹⁵. Zasady te nie powinny pozostawać wyłącznie deklaracją zapisaną w ustawie. Powinny być widoczne w formularzu, kryteriach oceny, zabezpieczeniach, wymaganiach wobec zespołu oraz sposobie traktowania organizacji o różnej formie prawnej i skali działania.

Najmniejsze podmioty odpadają często nie dlatego, że prawo wprost zabrania im ubiegania się o środki. Odpadają dlatego, że wymagania zaprojektowane dla organizacji posiadających stabilne finanse, personel i doświadczenie zostają zastosowane także wobec podmiotów, które dopiero próbują te zasoby zbudować.

2.2. Bariery administracyjne

Spełnienie warunków formalnych nie kończy trudności. Organizacja, która została dopuszczona do konkursu, musi jeszcze przygotować ofertę, przejść przez procedurę oceny, podpisać umowę, zrealizować zadanie, dokumentować działania i rozliczyć otrzymane środki. Dla małych organizacji właśnie ten etap bywa najbardziej obciążający.

Ustawa wymaga, aby oferta realizacji zadania publicznego zawierała między innymi szczegółowy opis zadania, termin i miejsce jego realizacji, kalkulację przewidywanych kosztów, informacje o wcześniejszej działalności oferenta, posiadanych zasobach kadrowych i rzeczowych oraz środkach pochodzących z innych źródeł. Sprawozdanie powinno natomiast obejmować opis wykonania zadania, zestawienie poniesionych wydatków oraz informacje o wykorzystanym wkładzie osobowym i rzeczowym¹⁶.

Organizacja otrzymująca kilka tysięcy złotych może zostać zobowiązana do przejścia przez proces zbliżony do tego, który obowiązuje przy znacznie większym projekcie. Musi przygotować diagnozę, cele, działania, rezultaty, wskaźniki, harmonogram, budżet, opis zespołu, analizę ryzyka, sposób zapewnienia dostępności oraz plan informowania o dofinansowaniu.

Każdy z tych elementów można uzasadnić. Dopiero połączone w jeden formularz pokazują skalę obciążenia. Lokalny lider, który potrafi zorganizować mieszkańców i rozwiązać konkretny problem, nie musi jednocześnie znać różnicy pomiędzy produktem, rezultatem bezpośrednim, rezultatem długoterminowym, wartością bazową i wartością docelową wskaźnika.

Czy oznacza to, że nie potrafi zrealizować działania? Nie. Oznacza jedynie, że nie posługuje się zawodowo językiem projektowym.

Oficjalne wzory ofert, umów i sprawozdań zostały określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Zapewniają one ujednolicenie podstawowych zasad zlecania

¹⁵ Art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁶ Art. 14 ust. 1, art. 17 oraz art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338.

zadań publicznych¹⁷. Ujednolicenie nie powinno jednak oznaczać, że każdy konkurs musi dodatkowo rozbudowywać formularz o kolejne pytania, załączniki, oświadczenia i pola wymagające specjalistycznej wiedzy.

Tak powstaje język, który formalnie brzmi profesjonalnie, ale nie zawsze pomaga zrozumieć projekt. Organizacja pisze o „kompleksowym zwiększeniu potencjału”, „wielowymiarowym oddziaływaniu” i „osiąganiu efektu synergii”, chociaż w rzeczywistości chce zorganizować regularne spotkania dla dwudziestu samotnych seniorów.

Nie ma nic złego w wymaganiu jasnego celu i mierzalnego rezultatu. Problem pojawia się wtedy, gdy język staje się testem przynależności do systemu. Kto zna właściwe zwroty, potrafi wpisać działanie w oczekiwane rubryki i przewidzieć sposób myślenia ekspertów, ten ma przewagę nad organizacją, która doskonale zna problem, ale opisuje go zwykłymi słowami.

Szczególną trudność stanowi konstruowanie budżetu. Wnioskodawca musi ustalić, które wydatki są dopuszczalne, przyporządkować je do odpowiednich kategorii, opisać sposób kalkulacji oraz uzasadnić wysokość stawek. Często robi to wiele miesięcy przed rozpoczęciem projektu, nie wiedząc jeszcze, jak zmieniają się ceny usług, transportu, materiałów, wynajmu i wynagrodzeń.

Późniejsza zmiana może wymagać zgody grantodawcy, przedstawienia wyjaśnień albo zawarcia aneksu. Organizacja musi więc przewidzieć przyszłość na etapie składania oferty, ale ponosi konsekwencje wtedy, gdy rzeczywistość nie odpowiada wcześniejszym założeniom.

Nie każdy dokument wymieniony w regulaminach wynika bezpośrednio z ustawy. Ustawa określa podstawowy zakres oferty, umowy, kontroli i sprawozdania. Dodatkowe wymagania mogą pojawić się w regulaminie konkursu, umowie albo instrukcji przygotowanej przez instytucję finansującą. To rozróżnienie jest istotne, ponieważ organizacje często traktują każdy dodatkowy dokument tak, jakby był obowiązkiem ustawowym, chociaż w rzeczywistości wynika on z decyzji organizatora programu.

Przykładem są bezpłatne spotkania i webinary dotyczące zdrowia psychicznego, przemocy, uzależnień, samotności albo innych problemów wrażliwych. Odbiorca może skorzystać z działania właśnie dlatego, że nie musi publicznie ujawniać swojej sytuacji. Żądanie imiennej listy uczestników może go skutecznie zniechęcić.

Trzeba również pamiętać o zasadach ochrony danych osobowych. Organizacja nie powinna gromadzić danych uczestników „na wszelki wypadek”. RODO wymaga, aby dane były adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne dla celu ich przetwarzania¹⁸. Jeżeli osiągnięcie wskaźnika można potwierdzić bez zbierania imion, nazwisk i dodatkowych informacji o uczestnikach, należy rozważyć mniej ingerujący sposób dokumentowania.

Problemem nie jest więc kontrola, lecz automatyzm. Lista obecności jest dobrym narzędziem w jednym projekcie, ale może być całkowicie nieadekwatna w innym. System powinien oceniać wiarygodność dowodu, a nie jego przyzwyczajeniową formę.

Kolejną barierę stanowi język dokumentacji konkursowej. Regulaminy i instrukcje zawierają pojęcia prawne, finansowe i projektowe, których osoby działające społecznie nie używają na co dzień.

¹⁷ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań, Dz.U. z 2018 r. poz. 2057, ze zmianą ogłoszoną w Dz.U. z 2025 r. poz. 1789. Oficjalny tekst aktu: <https://eli.gov.pl/eli/DU/2018/2057/ogl>.

¹⁸ Art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych – RODO. Przepis ustanawia zasadę minimalizacji danych. Tekst aktu: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

W programach finansowanych ze środków europejskich dochodzą między innymi zasady równości szans, niedyskryminacji, dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zgodności z politykami horyzontalnymi.

Zasady te są potrzebne i nie powinny być traktowane jako zbędna biurokracja. Problemem bywa sposób ich wyjaśniania. Oficjalne wytyczne dotyczące funduszy europejskich określają obowiązki związane z realizacją zasad równościowych oraz standardów dostępności¹⁹. Mała organizacja musi jednak jeszcze zrozumieć, jak przełożyć ogólne wymagania na konkretne spotkanie, wyjazd, warsztat albo działanie pomocowe.

Nie jest to wina samej idei dostępności. Jest to skutek sposobu jej opisanie. Dobrze przygotowany formularz powinien pomagać organizacji zaplanować dostępne działanie, a nie sprawdzać, czy potrafi powtórzyć język wytycznych.

Osobną grupę problemów tworzą elektroniczne generatory. Złożenie wniosku może wymagać założenia konta, nadania uprawnień, wprowadzenia danych organizacji, przesłania załączników oraz użycia właściwego rodzaju podpisu. System może ograniczać liczbę znaków, wymagać określonych formatów plików albo nie pozwolić przejść dalej bez wypełnienia pola, które nie odpowiada formie działalności organizacji.

Autorki spotykały się również z generatorami, które nie zapisywały automatycznie wprowadzanej treści, działały nieprawidłowo na niektórych urządzeniach albo stawały się przeciążone przed zakończeniem naboru. Są to obserwacje praktyczne, a nie cecha każdego systemu. Pokazują jednak, że narzędzie stworzone w celu uproszczenia procedury może przenieść część kosztów obsługi na wnioskodawcę.

Cyfryzacja nie jest więc automatycznie dostępnością. Formularz internetowy może być łatwiejszy niż dokument papierowy, ale tylko wtedy, gdy jest czytelny, stabilny, dostępny cyfrowo i dostosowany do różnych form prawnych organizacji.

Strach przed błędem zaczyna mieć większe znaczenie niż jakość pomysłu. Zamiast zastanawiać się, jak najlepiej pomóc odbiorcom, autorzy wniosku sprawdzają po raz kolejny, czy w każdej części formularza użyli właściwego określenia.

Najlepiej widać to przy wynagrodzeniach. W sprawozdaniu finansowym Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny nie wystarczało wpisanie jednej kwoty pod nazwą „wynagrodzenie”. Przy tej samej pozycji należało podać daty zapłaty kwoty netto, składek ZUS oraz zaliczki na podatek, a w uwagach rozbić koszt na wynagrodzenie netto, składki ZUS i ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczkę PIT. Dla księgowości jest to jeden koszt wynagrodzenia. Dla sprawozdania - kilka składników, kilka terminów i dodatkowy opis. Każdy z tych wymogów można uzasadnić potrzebą kontroli wydatków. Problem zaczyna się wtedy, gdy mała organizacja musi stosować podobny poziom szczegółowości w wielu programach, ale każdy z nich posługuje się innym formularzem, innymi nazwami i innym układem danych²⁰.

¹⁹ Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne dotyczące realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027*, wraz ze standardami dostępności dla polityki spójności 2021–2027, oficjalna strona Funduszy Europejskich: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-dotyczace-realizacji-zasad-rownosciowych-w-ramach-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027-1/>.

²⁰ Program Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny, *Sprawozdanie finansowe - wzór*, arkusz „LISTA DOKUMENTÓW”, komentarze do kolumn G „Data zapłaty” oraz I „Uwagi i komentarze”; zob. również: Magdalena Ramos-Smul, *Jak poprawnie rozliczyć projekt?*, materiał szkoleniowy Programu Aktywni Obywatele - Fundusz Regionalny, 8 listopada 2023 r.

Dlatego część organizacji rezygnuje po zapoznaniu się z zakresem późniejszych obowiązków. Nie chcą podejmować ryzyka, którego nie potrafią ocenić. Nie oznacza to, że są nieodpowiedzialne. Przeciwnie - czasami rezygnacja jest konsekwencją świadomości, że zakres wymagań przekracza ich możliwości organizacyjne.

Kontrola środków publicznych jest konieczna. Nie musi jednak oznaczać mnożenia dokumentów. Dobrze zaprojektowany system powinien wymagać dokładnie tylu informacji, ile jest potrzebne do oceny projektu, zapewnienia zgodności z prawem i sprawdzenia osiągniętych rezultatów. Ani mniej, ani więcej.

2.3. Bariery psychologiczne i społeczne

Najtrudniejsze bariery nie zawsze są zapisane w regulaminie konkursu. Czasami pojawiają się wcześniej - zanim organizacja otworzy generator i zacznie przygotowywać wnioski. Powstają na skutek wcześniejszych niepowodzeń, sposobu komunikowania konkursów, relacji z instytucjami finansującymi oraz utrwalonego podziału na organizacje „profesjonalne” i „amatorskie”.

Na potrzeby tego opracowania autorki określają ten mechanizm jako samowykluczenie z systemu finansowania. Nie wynika ono z braku potrzeb, pomysłów czy zaangażowania. Organizacja sama uznaje, że nie posiada wystarczających kompetencji, doświadczenia albo prestiżu, aby konkurować z większymi podmiotami. W praktyce odpada z konkursu, zanim ktokolwiek zdąży ocenić jej pomysł.

Problem pogłębia poczucie braku kompetencji projektowych. Lider może mieć wieloletnie doświadczenie w pracy z seniorami, młodzieżą, osobami w kryzysie lub mieszkańcami konkretnej gminy. Może znać lokalne problemy lepiej niż niejeden ekspert. Jednocześnie nie musi posługiwać się językiem rezultatów, wskaźników, produktów i budżetów zadaniowych. System przekazuje mu wówczas sygnał, że umiejętność opisu działania jest ważniejsza niż zdolność jego wykonania.

Silną barierą jest także lęk przed kontrolą i odpowiedzialnością finansową. Samo sprawdzanie sposobu wykorzystania środków publicznych jest oczywiście konieczne. Problem pojawia się wtedy, gdy organizacja nie wie, czego może się spodziewać, a każde odstępstwo od dokumentacji postrzega jako zagrożenie zwrotem dotacji. Mały podmiot nie ma najczęściej działu prawnego, rezerwy finansowej ani osoby zajmującej się wyłącznie rozliczeniami. Lider czyta więc regulamin nie tylko po to, aby dowiedzieć się, jak wykonać zadanie, lecz także po to, aby sprawdzić, w którym miejscu może popełnić błąd.

Taką postawę wzmacniają wcześniejsze doświadczenia: odrzucenie oferty bez zrozumiałego uzasadnienia, znacznie różniące się oceny ekspertów, brak realnej możliwości odwołania albo wielokrotne wezwania do poprawienia dokumentów. Po kilku nieudanych próbach organizacja przestaje uznawać aplikowanie za racjonalne wykorzystanie czasu. Nie rezygnuje dlatego, że nie chce działać. Rezygnuje, ponieważ koszt psychiczny, organizacyjny i finansowy kolejnej próby staje się zbyt wysoki.

Skala problemu nie jest wyłącznie obserwacją autorek. Z badania Klon/Jawor wynika, że 34% organizacji opiera swoją działalność wyłącznie na pracy społecznej, 61% odczuwa brak osób gotowych do zaangażowania, a 58% ma problem ze znalezieniem następców dla obecnych liderów. W raporcie wskazano również wysoki poziom wypalenia wśród osób kierujących organizacjami jako jeden z elementów kryzysu przywództwa w sektorze²¹.

Wypalenie lidera ma w małym NGO zupełnie inne konsekwencje niż odejście pracownika z dużej instytucji. Może oznaczać zatrzymanie większości działań, utratę kontaktów, odejście wolontariuszy,

²¹ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skróty raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 10–11, oficjalny raport

a niekiedy faktyczny koniec organizacji. Wiedza, relacje, hasła, dokumenty i odpowiedzialność są często skupione w jednej osobie. Nie ma komu przekazać obowiązków, ponieważ przez lata nie było pieniędzy ani czasu na przygotowanie następcy.

Kolejną barierą jest sposób postrzegania najmniejszych podmiotów przez instytucje oraz otoczenie sektora. Z doświadczeń autorek wynika, że stowarzyszenia zwykle nadal bywają z góry traktowane jako mniej stabilne lub mniej profesjonalne niż fundacje i stowarzyszenia rejestrowe. Ocena ta wynika często z formy prawnej, wysokości budżetu, braku lokalu i etatowego zespołu, a nie z jakości prowadzonych działań.

Profesjonalizm nie powinien być jednak utożsamiany wyłącznie z rozmiarem organizacji. Może oznaczać także rzetelność, przejrzystość, odpowiedzialność, znajomość potrzeb odbiorców i skuteczność w osiąganiu lokalnych rezultatów. Niewielka struktura nie musi być wadą. Często pozwala szybciej reagować, sprawniej podejmować decyzje i utrzymywać bezpośredni kontakt z mieszkańcami.

Pozytywnym sygnałem jest rozwijanie programów przeznaczonych dla małych organizacji i inicjatyw lokalnych. Samo utworzenie odrębnego konkursu nie rozwiąże jednak problemu, jeżeli jego obsługa będzie oparta na tych samych wymaganiach, języku i relacjach, które wcześniej prowadziły do wykluczenia. Potrzebne są nie tylko pieniądze, ale również dostępne doradztwo, partnerska komunikacja, przewidywalne zasady i rzeczywiste uznanie kompetencji lokalnych liderów.

2.4. Bariera ubóstwa instytucjonalnego

Otrzymanie dotacji nie oznacza, że organizacja uzyskała stabilność finansową. Grant finansuje przede wszystkim wykonanie określonego zadania, w ustalonym terminie i zgodnie z zatwierdzonym budżetem. Najczęściej nie zapewnia natomiast środków na trwałe utrzymanie organizacji, tworzenie rezerw, zakup podstawowego wyposażenia ani prowadzenie działań pomiędzy kolejnymi zadaniami.

Autorki określają ten stan jako ubóstwo instytucjonalne. Nie jest to pojęcie ustawowe ani odrębna kategoria prawna. Służy ono opisaniu sytuacji, w której organizacja formalnie istnieje, posiada statut lub regulamin, numer identyfikacyjny, rachunek bankowy i cele społeczne, ale nie ma majątku ani stałych przychodów pozwalających prowadzić stabilną działalność.

Skala tego problemu znajduje potwierdzenie w danych Klon/Jawor. Mediana rocznych przychodów organizacji w 2023 roku wynosiła 50 tys. zł, ale jedna czwarta organizacji dysponowała budżetem nieprzekraczającym 10 tys. zł. Jedynie 35% posiadało jakąkolwiek rezerwę finansową. Oznacza to, że znaczna część sektora funkcjonuje bez realnego zabezpieczenia na wypadek opóźnienia płatności, nieotrzymania kolejnej dotacji albo pojawienia się nieplanowanego wydatku²².

Wiele małych organizacji nie ma własnego lokalu, komputerów, urządzeń biurowych, samochodu ani środków na stałą obsługę kadrową i księgową. Spotkania odbywają się w prywatnych mieszkaniach, bibliotekach, domach kultury lub pomieszczeniach udostępnianych przez samorząd i inne instytucje. Dokumentacja przechowywana jest na prywatnych komputerach, a do kontaktu z odbiorcami wykorzystywane są osobiste telefony członków.

Organizacja działa więc dzięki zasobom osób, które ją tworzą. Jej możliwości rozwoju zależą nie tylko od wartości społecznej inicjatywy, lecz także od tego, czy lider ma samochód, komputer, dostęp do internetu, miejsce do przechowywania dokumentów oraz możliwość pokrywania drobnych

²² Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skróty raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 9–11, oficjalny raport.

wydatków. Powstaje nierówność między inicjatywami opartymi na podobnym zaangażowaniu, ale tworzonymi przez osoby o różnych możliwościach materialnych.

Charakterystycznym zjawiskiem jest funkcjonowanie od grantu do grantu. Organizacja nie ma stałych przychodów, dlatego planuje działalność w rytmie kolejnych konkursów. Brak dofinansowania może oznaczać zawieszenie programu, utratę współpracowników i przerwanie pomocy udzielanej odbiorcom.

W analizie ekonomicznej organizacji rzadko uwzględnia się czas poświęcany przez liderów i wolontariuszy. Pisanie wniosków, prowadzenie dokumentacji, kontakt z odbiorcami, promocja, udział w szkoleniach i rozliczanie zadań odbywają się w małych NGO wieczorami, w weekendy i podczas urlopów. Koszt tej pracy ponoszą sami działacze, a pośrednio również ich rodziny.

W praktyce część aktywności obywatelskiej jest więc finansowana prywatnym majątkiem osób zaangażowanych społecznie. Im mniejsza organizacja, tym trudniej oddzielić jej zasoby od zasobów lidera. Nie jest to zdrowy model budowania społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ przenosi koszty realizacji celów społecznych na osoby prywatne.

Prowizoryczny sposób działania może prowadzić również do ryzyka naruszenia przepisów. Nie oznacza to, że społecznicy z założenia lekceważą prawo. Gdy organizacja korzysta z prywatnego sprzętu, osobistych kont pocztowych i chmurowych, bezpłatnego oprogramowania oraz nieformalnych sposobów przechowywania dokumentacji, trudniej zapewnić pełną zgodność z zasadami rachunkowości, ochrony danych osobowych, praw autorskich, licencji i dokumentowania wydatków.

Pojawia się tu paradoks sukcesu. Wzrost liczby działań i odbiorców nie musi poprawiać sytuacji samej organizacji. Może natomiast zwiększać liczbę dokumentów, obowiązków, ryzyk prawnych i kosztów administracyjnych. Organizacja odnosi sukces społeczny, ale nie ma pieniędzy na zatrudnienie osoby, która obsłuży jego konsekwencje.

Grantodawcy finansują przede wszystkim działania skierowane do odbiorców: pomoc, warsztaty, wydarzenia, materiały i usługi. Koszty zarządzania oraz obsługi administracyjnej bywają ograniczane, ponieważ traktuje się je jako obciążenie budżetu, a nie jako warunek prawidłowej realizacji zadania. W efekcie większa liczba działań może oznaczać więcej pracy wykonywanej bez wynagrodzenia przez tę samą grupę osób.

Możliwością częściowego uniezależnienia się od dotacji jest fundraising, współpraca z biznesem i pozyskiwanie środków z filantropii. Dostęp do tej wiedzy nie jest jednak równy. Analizowane materiały pokazują, że część małych organizacji potrzebuje podstawowego wsparcia w poznaniu tych mechanizmów. Dostępne dane nie pozwalają natomiast wiarygodnie określić, jaki odsetek organizacji nie zna fundraisingu lub możliwości pozyskiwania środków z filantropii.

Fundraising bywa przedstawiany jako prosta odpowiedź na uzależnienie sektora od środków publicznych. W rzeczywistości wymaga wiedzy, czasu, odpowiedniej komunikacji, dostępu do narzędzi oraz budowania relacji z darczyńcami. Organizacja, która przez lata zajmowała się bezpośrednią pomocą, nie stanie się stabilna finansowo tylko dlatego, że ktoś zaleci jej „dywersyfikację źródeł przychodów”.

W wielu przypadkach największym sponsorem małej organizacji pozostają jej członkowie i liderzy. Finansują działalność swoim czasem, pieniędzmi, sprzętem, samochodami oraz pracą. Przejmują także ryzyko wynikające z opóźnień płatniczych, niepowodzeń konkursowych i odpowiedzialności za zobowiązania organizacji.

Z ekonomicznego punktu widzenia tworzą rozproszony i najczęściej niewidoczny wkład własny, bez którego znaczna część lokalnej aktywności obywatelskiej nie mogłaby istnieć. System finansowania powinien ten wkład dostrzegać, ale nie może zakładać, że społecznicy będą bez ograniczeń zastępować własnym majątkiem brak stabilnego wsparcia instytucjonalnego.

2.5. Bariery terytorialne

Miejsce działania organizacji wpływa na dostęp do wiedzy, specjalistów, infrastruktury, partnerów i finansowania. System konkursowy formalnie stosuje wobec wszystkich podobne zasady, ale organizacje z dużych miast i niewielkich miejscowości przystępują do niego z odmiennych pozycji.

Im bardziej lokalny charakter inicjatywy i im większa odległość od ośrodka wojewódzkiego, tym trudniejszy może być dostęp do instytucji wspierających sektor. Powstaje paradoks: organizacje najlepiej osadzone w małej społeczności znajdują się często najdalej od miejsc, w których koncentrują się szkolenia, eksperci, sieci współpracy i instytucje finansujące.

Problem dotyczy znacznej części sektora. Według badania Klon/Jawor 49% organizacji ma swoje siedziby na wsiach i w miastach liczących do 50 tys. mieszkańców, a 34% działa wyłącznie lokalnie – na terenie gminy lub powiatu. Jednocześnie 58% organizacji ma problem ze znalezieniem następców dla obecnych liderów²³.

Różnica nie wynika z mniejszego zaangażowania mieszkańców. Dotyczy warunków, w których organizacje próbują działać. W dużym mieście łatwiej znaleźć szkolenie, księgowego znającego sektor pozarządowy, prawnika, informatyka, grafika albo doradcę projektowego. W małej miejscowości skorzystanie z takiej pomocy wymaga często dojazdu lub zamówienia usługi zdalnej.

Szczególnym problemem jest dostęp do księgowości wyspecjalizowanej w obsłudze organizacji pozarządowych. NGO nie jest zwykłym przedsiębiorcą. Musi rozróżniać działalność nieodpłatną, odpłatną i gospodarczą, prawidłowo ujmować dotacje, darowizny oraz składki członkowskie, a także prowadzić dokumentację odpowiednią do przyjętego sposobu ewidencjonowania.

W styczniu 2026 roku autorki przeprowadziły telefoniczne rozeznanie wśród 17 biur księgowych działających na terenie Poznania. Jedynie dwa zadeklarowały znajomość uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów prowadzonej przez organizacje pozarządowe²⁴.

Nie jest to reprezentatywne badanie rynku usług księgowych i nie należy go w ten sposób przedstawiać. Pokazuje jednak praktyczną trudność w znalezieniu odpowiedniej obsługi nawet w dużym mieście. W przypadku organizacji wiejskiej albo działającej w niewielkiej miejscowości problem może być jeszcze większy.

Od 1 stycznia 2026 roku obowiązuje nowe rozporządzenie dotyczące prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów przez niektóre organizacje pozarządowe. Jego celem jest uproszczenie procedur i dostosowanie ewidencji do rzeczywistości cyfrowej²⁵. Sama zmiana przepisów nie oznacza jednak, że lokalne organizacje oraz obsługujące je biura księgowe automatycznie uzyskały potrzebną wiedzę. Każda zmiana wymaga dotarcia z informacją, przygotowania materiałów oraz praktycznego wyjaśnienia nowych zasad.

²³ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skrót raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 9–11, [oficjalny raport](#).

²⁴ Rozeznanie własne autorek przeprowadzone telefonicznie w styczniu 2026 roku wśród 17 biur księgowych działających na terenie Poznania. Rozeznanie miało charakter praktyczny i nie stanowi reprezentatywnego badania rynku.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i kosztów przez niektóre organizacje pozarządowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 1880; informacja Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Problemem staje się nie tylko zdobycie finansowania, lecz również przygotowanie następców. Jeżeli wiedza, kontakty, dokumenty i odpowiedzialność pozostają przez wiele lat skupione w jednej osobie, jej rezygnacja może oznaczać koniec całej inicjatywy. W dużej organizacji odejście lidera prowadzi do zmiany kadrowej. W małej miejscowości może zostawić pustkę, której przez kolejne lata nikt nie wypełni.

Bezpłatne szkolenie nie jest więc bezkosztowe. Dla lidera z odległej gminy może oznaczać całodniową podróż, utratę części wynagrodzenia i wydatki, których organizacja nie ma z czego zwrócić. W rezultacie część lokalnych NGO pozostaje poza obiegiem informacji i kontaktów, które organizacje miejskie zdobywają przy znacznie mniejszym nakładzie.

Cyfryzacja zmniejszyła część barier geograficznych, ale nie zlikwidowała nierówności. Szkolenie można przeprowadzić online, dokumenty przesłać elektronicznie, a konsultację odbyć bez wyjazdu do miasta. Jednocześnie taki model wymaga odpowiedniego sprzętu, stabilnego internetu, umiejętności cyfrowych oraz znajomości konkretnych systemów.

Odpowiedź wynika z zasad reprezentacji organizacji, ale konstrukcja generatora nie zawsze odpowiada rzeczywistości małych podmiotów. Dotyczy to zwłaszcza reprezentacji łącznej, stowarzyszeń zwykłych oraz grup nieformalnych korzystających ze wsparcia organizacji patronackiej. System informatyczny ma własną logikę, która nie zawsze pokrywa się z modelem działania organizacji.

Nie oznacza to, że jej działanie ma mniejszą wartość. Regularna pomoc dla 20 seniorów, utworzenie grupy wolontariuszy albo zaangażowanie kilkunastu mieszkańców może trwale zmienić funkcjonowanie niewielkiej społeczności. System oparty głównie na liczbach może jednak ocenić takie działanie niżej niż jednorazowe wydarzenie skierowane do setek odbiorców.

Wskaźniki ilościowe nie pokazują siły relacji, zaufania ani zdolności mieszkańców do współpracy. To właśnie te zasoby mogą jednak decydować o odporności lokalnej społeczności w sytuacji kryzysu. Są trudne do przedstawienia w tabeli, ale nie powinny być przez to pomijane.

Konsekwencją opisanych nierówności jest niewidzialność małych społeczności w systemie finansowania. Nie wynika ona z braku aktywności, lecz ze sposobu jej mierzenia. Organizacja bez biura, dużego budżetu i profesjonalnej promocji może mieć zasadniczy wpływ na życie mieszkańców jednej wsi lub osiedla, a jednocześnie pozostawać niemal niewidoczna dla instytucji działających w skali regionalnej lub krajowej.

Programem, który odpowiada na część tych potrzeb, jest Rządowy Program Wsparcia Organizacji Pozarządowych „Moc Małych Społeczności”. Jego druga edycja została uruchomiona 16 czerwca 2026 roku. Na program przeznaczono 30 mln zł, a jego głównym celem jest zwiększenie odporności lokalnych społeczności poprzez wzmocnienie potencjału organizacji działających na terenach wiejskich oraz w miejscowościach liczących nie więcej niż 100 tys. mieszkańców²⁶.

Regulamin programu definiuje MiŚLOP jako organizacje, których średni roczny przychód z trzech ostatnich zamkniętych lat budżetowych nie przekroczył 200 tys. zł oraz które są zarejestrowane i prowadzą działalność na terenach wiejskich albo w miejscowościach liczących nie więcej niż 100 tys. mieszkańców.

W Prioryecie 1 organizacje mogą ubiegać się bezpośrednio o dotacje od 40 do 50 tys. zł. Priorytet 2 opiera się natomiast na operatorach, którzy mają udzielać mikrodotacji do 10 tys. zł najmniejszym organizacjom oraz wspierać lokalne grupy nieformalne. Regulamin zakłada również działania

²⁶ Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, *Moc Małych Społeczności 2026: rusza nabór wniosków*, 16 czerwca 2026 r., oficjalna informacja NIW-CRSO.

edukacyjne, animacyjne i sieciujące oraz możliwość przeznaczenia części środków na rozwój instytucjonalny²⁷.

Są to rozwiązania odpowiadające na część barier opisanych w niniejszym rozdziale. Ponieważ druga edycja programu została uruchomiona zaledwie w czerwcu 2026 roku, jest jednak za wcześnie, aby oceniać jej rezultaty. Ostateczna skuteczność będzie zależała nie tylko od wysokości przyznanych dotacji, lecz również od sposobu prowadzenia naborów, kontaktowania się z organizacjami, udzielania wyjaśnień i rozliczania lokalnych inicjatyw.

W przypadku mikrodotacji szczególna odpowiedzialność spoczywa na operatorach. Dla małego NGO dostępność opiekuna, cierpliwość w wyjaśnianiu procedur i partnerski sposób komunikacji nie są dodatkiem do programu. W praktyce mogą zdecydować, czy organizacja wykorzysta wsparcie jako pierwszy etap rozwoju, czy uzna dotację za kolejne doświadczenie potwierdzające, że system finansowania pozostaje poza jej zasięgiem.

²⁷ *Regulamin Rządowego Programu Wsparcia Organizacji Pozarządowych Moc Małych Społeczności, edycja 2026*, w szczególności s. 4, 9–12 i 17–23, oficjalny dokument NIW-CRSO.

Rozdział III

SYSTEM GRANTOWY A RZECZYWISTE POTRZEBY SPOŁECZNE

3.1. Różnica między potrzebą społeczną a logiką konkursu

Jednym z najrzadziej omawianych problemów systemu finansowania organizacji pozarządowych jest rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi potrzebami społecznymi a logiką konkursów grantowych. W teorii oba te obszary powinny się uzupełniać. Instytucje finansujące tworzą programy wsparcia, aby odpowiadać na potrzeby obywateli, a organizacje pozarządowe realizują działania służące rozwiązywaniu konkretnych problemów.

W praktyce pomiędzy tymi światami może jednak powstawać coraz większa luka. Potrzeby społeczne wynikają z codziennego życia ludzi. Konkursy wynikają natomiast z programów, strategii, regulaminów, harmonogramów i zasad wydatkowania środków publicznych. Jedne pojawiają się często nagle i wymagają szybkiej reakcji. Drugie planowane są z wielomiesięcznym wyprzedzeniem i muszą zostać ujęte w określone ramy.

Potrzeba społeczna nie czeka na ogłoszenie naboru. Samotność osoby starszej, kryzys w rodzinie, przemoc, uzależnienie, problemy wychowawcze, brak pomocy psychologicznej albo wykluczenie cyfrowe istnieją niezależnie od terminów konkursów. Wymagają reakcji wtedy, kiedy się pojawiają, a nie wtedy, kiedy rozpoczyna się okres kwalifikowalności wydatków.

W małych społecznościach pomoc często przybiera bardzo prostą formę. Może polegać na wykonaniu telefonu, umówieniu wizyty u lekarza, dostarczaniu leków, napisaniu pisma, rozmowie z rodziną, odwiedzeniu samotnej osoby albo znalezieniu kogoś, kto zawiezie ją do specjalisty. Działania te nie wyglądają imponująco w formularzu konkursowym. Nie tworzą dużych wskaźników i nie zawsze prowadzą do rezultatów, które można szybko policzyć. Dla konkretnego człowieka mogą jednak mieć zasadnicze znaczenie.

Problem zaczyna się wtedy, gdy narzędzia służące ocenie działania stają się ważniejsze od problemu społecznego, który organizacja próbuje rozwiązać. Formularz przestaje być sposobem przedstawienia pomysłu, a zaczyna decydować o jego ostatecznym kształcie.

Powstaje sytuacja paradoksalna. Organizacja doskonale znająca lokalny problem może przegrać z podmiotem, który ma słabszy kontakt ze społecznością, ale lepiej opanował język projektowy. O wyniku konkursu może więc zdecydować nie tylko jakość pomysłu, lecz także umiejętność przedstawienia go w sposób odpowiadający konstrukcji formularza i kryteriom oceny.

Nie jest to zarzut wobec ekspertów oceniających oferty. Ekspert może ocenić wyłącznie dokument, który otrzymał. Nie zna wszystkich lokalnych relacji, historii organizacji ani sytuacji odbiorców. Nie widzi codziennej pracy prowadzonej poza projektem. Musi porównywać oferty na podstawie wspólnych kryteriów. Problem leży więc przede wszystkim w sposobie zaprojektowania systemu oceny.

Tego rodzaju rozeznanie trudno przedstawić w tabeli. Nie zawsze można poprzeć je statystyką dotyczącą całej gminy, ponieważ organizacja zna konkretne osoby i konkretne sytuacje. Brak rozbudowanej analizy nie oznacza jednak braku diagnozy. Czasami najlepszą diagnozą jest wieloletnia obecność wśród mieszkańców i zaufanie, dzięki któremu zwracają się oni do organizacji po pomoc.

W ocenie autorek system grantowy zbyt łatwo uznaje wiedzę opisaną językiem projektowym za bardziej profesjonalną niż wiedzę wynikającą z praktyki społecznej. Tymczasem profesjonalizm nie polega wyłącznie na umiejętności przygotowania diagnozy, tabeli ryzyka i zestawu wskaźników. Obejmuje również zdolność rozpoznania problemu, nawiązania kontaktu z osobą potrzebującą i udzielenia jej skutecznego wsparcia.

Nie oznacza to, że wskaźniki są zbędne. Bez nich trudno byłoby sprawdzić, czy zadanie zostało wykonane. Muszą jednak odpowiadać charakterowi organizacji, skali działania i rodzajowi oczekiwanej zmiany. Takie podejście znajduje potwierdzenie w literaturze dotyczącej oceny wpływu społecznego. Alnoor Ebrahim i V. Kasturi Rangan wskazują, że sposób pomiaru powinien wynikać z misji operacyjnej organizacji oraz skali i zakresu jej działalności. Nie każda organizacja powinna być oceniana według tych samych oczekiwań dotyczących długofalowego wpływu społecznego²⁸.

W przypadku niewielkiej organizacji działającej w jednej gminie najważniejszym rezultatem może być trwała poprawa sytuacji kilkunastu osób. Z perspektywy dużego programu liczba ta może wyglądać skromnie. Z perspektywy lokalnej społeczności może oznaczać rzeczywistą zmianę.

Szczególne ryzyko pojawia się wtedy, gdy ofertę przygotowuje odpłatnie osoba spoza organizacji. Samo korzystanie z pomocy specjalisty nie jest niczym niewłaściwym. Profesjonalne wsparcie może poprawić jakość wniosku i pomóc organizacji uporządkować pomysł. Problem powstaje, gdy autor oferty nie zna zespołu, odbiorców ani warunków, w których zadanie będzie realizowane.

Odpowiedzialność spoczywa również na samej organizacji. Zarząd nie powinien zatwierdzać oferty, której nie przeczytał lub nie rozumie. Zewnętrzny specjalista może wspierać przygotowanie wniosku, ale nie powinien zastępować organizacji w określaniu jej misji, potrzeb odbiorców i realnych możliwości działania.

Najlepszy technicznie wniosek nie zastąpi ducha oferty. Tym duchem jest odpowiedź na realny problem człowieka lub społeczności. Bez niego projekt może zawierać wszystkie wymagane elementy, osiągnąć wskaźniki i zostać prawidłowo rozliczony, a mimo to nie doprowadzić do istotnej zmiany społecznej²⁹.

W przeciwnym razie najlepiej finansowane będą nie te organizacje, które najskuteczniej rozwiązują problemy mieszkańców, lecz te, które najsprawniej odpowiadają na oczekiwania formularza. System będzie nagradzał kompetencję konkursową, a niekoniecznie kompetencję społeczną.

Podstawowym celem społeczeństwa obywatelskiego nie jest realizowanie projektów. Jest nim reagowanie na potrzeby ludzi. Projekt, konkurs i dotacja są wyłącznie narzędziami służącymi osiągnięciu tego celu.

3.2. Gdy konkurs tworzy projekt, a nie potrzeba społeczna

Jednym z najbardziej niepokojących zjawisk w systemie finansowania organizacji pozarządowych jest odwrócenie naturalnej kolejności planowania działań. W prawidłowym modelu organizacja najpierw rozpoznaje problem, następnie diagnozuje potrzeby mieszkańców, przygotowuje sposób działania i dopiero później poszukuje źródła finansowania.

²⁸ Alnoor Ebrahim, V. Kasturi Rangan, "What Impact? A Framework for Measuring the Scale and Scope of Social Performance", *California Management Review*, t. 56, nr 3, 2014, s. 118-141, DOI: 10.1525/cmr.2014.56.3.118; informacja Harvard Business School.

²⁹ Wnioski autorek wynikające z badań własnych oraz doświadczeń Stowarzyszenia Inicjatywa Obywatelska Pro Civium z realizacji i rozliczania zadań publicznych w latach 2019–2025; zob. Nota metodologiczna.

W praktyce coraz częściej punktem wyjścia staje się ogłoszony konkurs. Organizacja zapoznaje się z jego celami i priorytetami, a następnie zastanawia się, który ze swoich problemów, pomysłów albo dotychczasowych działań może dopasować do regulaminu. W skrajnych przypadkach dopiero po przeczytaniu ogłoszenia zaczyna szukać problemu społecznego, który pozwoli jej ubiegać się o pieniądze.

Mechanizm ten jest szczególnie widoczny w programach posiadających bardzo precyzyjnie określone cele, grupy odbiorców i oczekiwane rezultaty. Organizacja, chcąc pozyskać środki na działalność, dostosowuje swoje pomysły do aktualnych kierunków finansowania. W jednym naborze premiowana jest aktywizacja obywatelska, w innym transformacja cyfrowa, innowacje społeczne, zdrowie psychiczne, ekologia albo integracja międzypokoleniowa.

Wszystkie te obszary są ważne. Nie muszą jednak odpowiadać najpilniejszym potrzebom konkretnej wsi, gminy czy osiedla. Mieszkańcy mogą potrzebować zwykłego miejsca spotkań, transportu dla seniorów, pomocy w wypełnianiu dokumentów albo regularnych odwiedzin wolontariusza. Jeżeli na takie działania nie ma obecnie konkursu, organizacja zostaje przed wyborem: robić to, co jest potrzebne, bez pieniędzy, albo realizować to, na co można otrzymać dofinansowanie.

Najmniejsze podmioty są szczególnie podatne na ten mechanizm. Nie posiadają rezerw pozwalających przez dłuższy czas finansować działania z własnych środków. Jeżeli chcą zachować aktywność, muszą reagować na pojawiające się konkursy. Z czasem mogą zacząć planować swoją działalność według kalendarza naborów, a nie według rzeczywistego rytmu życia społeczności.

Problem ten jest znany również w literaturze dotyczącej relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a darczyńcami. Nicola Banks, David Hulme i Michael Edwards zwracają uwagę na napięcie pomiędzy odpowiedzialnością organizacji wobec instytucji finansujących a odpowiedzialnością wobec społeczności i odbiorców jej działań. Silne uzależnienie od zewnętrznego finansowania może prowadzić do podporządkowania działalności priorytetom darczyńców oraz do koncentrowania się na krótkich projektach zamiast na długofalowej zmianie społecznej³⁰.

W tym miejscu pojawia się zasadnicze pytanie: przed kim organizacja odpowiada w pierwszej kolejności? Przed instytucją, która przekazuje środki, czy przed ludźmi, dla których została powołana? Oczywiście odpowiedzialność finansowa wobec grantodawcy jest konieczna. Nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której potrzeby odbiorców stają się jedynie uzasadnieniem dla realizacji wcześniej zaplanowanego programu.

Znacznie trudniej opisać wieloletnią obecność organizacji w środowisku, zaufanie mieszkańców oraz zdolność do reagowania na problemy pojawiające się poza harmonogramem. Takie zasoby nie powstają w ciągu kilku miesięcy i nie kończą się wraz z terminem realizacji zadania. Są jednak podstawą skutecznego działania lokalnego.

Paradoks polega na tym, że wiele najcenniejszych inicjatyw obywatelskich w ogóle nie powstało w odpowiedzi na konkurs grantowy. Rodziły się z potrzeby chwili, spontanicznej mobilizacji mieszkańców albo poczucia odpowiedzialności za najbliższe otoczenie. Dopiero później część z nich uzyskiwała formalne wsparcie i możliwość dalszego rozwoju.

Współczesny system finansowania może tę kolejność odwracać. Zamiast poszukiwania konkursu odpowiadającego istniejącej potrzebie organizacja zaczyna poszukiwać potrzeby, którą można

³⁰ Nicola Banks, David Hulme, Michael Edwards, "NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?", *World Development*, t. 66, 2015, s. 707–718, DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.09.028; informacja bibliograficzna Uniwersytetu w Manchesterze.

dopasować do istniejącego konkursu. W ten sposób projekt przestaje być narzędziem służącym realizacji misji, a zaczyna wpływać na samą misję.

Zjawisko to może być szczególnie niebezpieczne dla młodych organizacji. Zamiast budować własną tożsamość, specjalizację i trwałe relacje ze społecznością, uczą się przechodzenia od jednego konkursu do drugiego. Wykonują różne zadania, pracują z kolejnymi grupami odbiorców, ale nie mają możliwości konsekwentnego rozwijania jednego obszaru działalności.

Po kilku latach organizacja może posiadać listę zakończonych projektów, a jednocześnie nie mieć stabilnego programu działania. Każdy projekt trwał kilka miesięcy, był finansowany z innego źródła i odpowiadał na inne priorytety. Z punktu widzenia sprawozdawczości wszystko zostało wykonane prawidłowo. Z punktu widzenia misji trudno jednak wskazać trwały kierunek rozwoju.

Odpowiedzialność za ten stan nie spoczywa wyłącznie na instytucjach finansujących. Organizacje również muszą umieć odmówić udziału w konkursie, który nie odpowiada ich celom. Nie powinny podejmować działań wyłącznie dlatego, że pojawiła się możliwość otrzymania dotacji. Dla małego podmiotu, który nie ma pieniędzy na podstawowe funkcjonowanie, jest to jednak decyzja znacznie trudniejsza niż dla organizacji posiadającej rezerwy i różne źródła przychodów.

To mieszkańcy, wolontariusze i lokalni liderzy najczęściej jako pierwsi dostrzegają zmiany zachodzące w ich otoczeniu. System finansowania powinien tworzyć przestrzeń do wykorzystania tej wiedzy, a nie wymuszać jej dopasowywanie do wcześniej przygotowanego szablonu.

Konkurs nie powinien tworzyć potrzeby społecznej. Powinien pomagać w rozwiązaniu potrzeby, która rzeczywiście istnieje. W przeciwnym razie projekty będą coraz lepiej odpowiadały regulaminom, ale coraz słabiej odpowiadały ludziom.

3.3. Wskaźnik nie zawsze widzi człowieka

Instytucja przekazująca środki publiczne ma prawo sprawdzić, co zostało zrobione, ilu odbiorców objęto pomocą i czy pieniądze wydano zgodnie z umową. Organizacja korzystająca z dotacji powinna umieć wykazać efekty swojej pracy. Problem zaczyna się jednak wtedy, gdy skuteczność działań społecznych zostaje sprowadzona niemal wyłącznie do liczb.

Liczyby są potrzebne, ale nie zawsze mówią to, co naprawdę chcemy wiedzieć.

W ocenie działań społecznych warto odróżnić trzy poziomy: produkt, rezultat i wpływ.

Produktem może być zorganizowanie czterech warsztatów i objęcie nimi stu uczestników. Rezultatem będzie to, czego uczestnicy się nauczyli i czy potrafią wykorzystać zdobytą wiedzę. Wpływem może być trwała zmiana ich sytuacji, zachowania albo sposobu funkcjonowania. Im dalej przechodzimy od produktu do rzeczywistego wpływu, tym trudniej zmianę policzyć i jednoznacznie przypisać jednemu projektowi³¹.

Można przeprowadzić szkolenie, zebrać podpisy na liście obecności, wykonać zdjęcia i zrealizować wskaźnik w stu procentach. Nie musi to jednak oznaczać, że szkolenie cokolwiek zmieniło w życiu uczestników.

Łatwo wykazać dwugodzinny warsztat dla trzydziestu osób. Znacznie trudniej udokumentować znaczenie regularnej, piętnastominutowej rozmowy z 85-letnią seniorką, dla której jest to jedyny stały kontakt z drugim człowiekiem. W tabeli będzie to jedna osoba i kilkanaście minut. W

³¹ Alnoor Ebrahim, V. Kasturi Rangan, „What Impact? A Framework for Measuring the Scale and Scope of Social Performance”, *California Management Review*, 2014, t. 56, nr 3, s. 118–141, DOI: 10.1525/cmr.2014.56.3.118; Harvard Business School.

rzeczywistości może to być działanie ograniczające samotność, pomagające wcześniej zauważyć pogorszenie stanu zdrowia albo umożliwiające skontaktowanie seniorki z właściwą instytucją.

Doświadczenia Centrum Poradnictwa Pro Civium pokazują, że w pracy interwencyjnej i poradniczej znaczenie ma nie tylko liczba udzielonych porad. Ważne jest również to, czy pomoc została udzielona we właściwym momencie, czy odbiorca zrozumiał przekazane informacje oraz czy potrafił dzięki nim podjąć dalsze działania³².

Takich zmian nie zawsze można przedstawić za pomocą fotografii, listy obecności czy publicznego opisu konkretnej osoby. W działaniach dotyczących zdrowia, przemocy, kryzysów rodzinnych i innych wrażliwych sytuacji trzeba chronić prywatność, bezpieczeństwo i godność odbiorców. Beneficjent nie powinien stawać się materiałem promocyjnym projektu tylko dlatego, że organizacja musi dostarczyć dowód wykonania zadania.

Nie oznacza to, że takich działań nie da się oceniać. Można stosować między innymi anonimowe opisy przypadków, zbiorcze rejestry udzielonego wsparcia, krótkie ankiety przed rozpoczęciem i po zakończeniu działania, dobrowolne opinie odbiorców czy ponowny kontakt po kilku miesiącach. Metoda oceny powinna jednak wynikać z rodzaju prowadzonej działalności, a nie wyłącznie z wygody sprawozdawczej instytucji finansującej³³.

Nie każda organizacja powinna też mierzyć wieloletni wpływ społeczny w taki sam sposób. Niewielkie stowarzyszenie prowadzące lokalny punkt pomocy nie ma możliwości stworzenia rozbudowanego zespołu ewaluacyjnego. Nie dysponuje analitykami, specjalistycznym oprogramowaniem ani środkami na prowadzenie wieloletnich badań. Wymaganie od niego takich samych narzędzi pomiaru jak od dużej instytucji może prowadzić do powstania kolejnej bariery, która nie poprawia jakości pomocy, lecz zwiększa ilość dokumentacji.

Nadmierne przywiązanie do wskaźników ilościowych może także wpływać na sposób projektowania działań. Jeżeli lepiej oceniany jest projekt obejmujący kilkaset osób, organizacje będą wybierały wydarzenia masowe, nawet gdy w danym środowisku potrzebna jest praca z mniejszą grupą. Jeżeli łatwiej rozliczyć szkolenie niż wielomiesięczne towarzyszenie rodzinie w kryzysie, system zaczyna premiować szkolenia. Jeżeli najważniejsza jest liczba odbiorców, trudniejsze przypadki mogą stać się dla projektu zwyczajnie nieopłacalne.

Dotyczy to szczególnie małych organizacji lokalnych. Ich największą wartością często nie jest skala, ale bliskość. Znają konkretne osoby, rodziny i środowiska. Potrafią utrzymywać kontakt przez dłuższy czas, reagować szybciej i dostosowywać pomoc do okoliczności. Ich praca opiera się na relacji oraz zaufaniu, których nie da się w pełni opisać liczbą uczestników.

Dlatego w ocenie projektów społecznych potrzebna jest równowaga. Wskaźniki ilościowe powinny pozostać częścią systemu, ale nie mogą być jedynym sposobem określania wartości działania. Obok nich powinny pojawiać się wskaźniki jakościowe, informacje o zmianie sytuacji odbiorców, anonimowe opisy przypadków oraz ocena trwałości rezultatów. Kryteria należy dobierać do charakteru działania, jego skali oraz możliwości organizacji. Takie podejście jest zgodne z zasadą, że ocena powinna uwzględniać kontekst, potrzeby odbiorców i cel prowadzonej interwencji.

A przecież to właśnie ta zmiana, a nie sama liczba w sprawozdaniu, powinna być najważniejszym rezultatem działania społecznego.

³² Wnioski auterek wynikające z doświadczeń Centrum Poradnictwa Pro Civium; zob. także notę metodologiczną publikacji.

³³ OECD, *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, Paris 2021, DOI: 10.1787/543e84ed-en; oficjalna publikacja OECD.

3.4. Innowacyjność jako pułapka

Innowacyjność zajmuje szczególne miejsce w języku współczesnych konkursów grantowych. Projekty mają wprowadzać nowe metody, tworzyć autorskie narzędzia, testować nieznane rozwiązania i wypracowywać modele, które będzie można później zastosować w innych miejscach.

Pułapka pojawia się wtedy, gdy innowacyjność przestaje być narzędziem, a staje się obowiązkiem.

Nie każdy problem społeczny wymaga nowatorskiego rozwiązania. Wiele problemów wymaga przede wszystkim konsekwencji, dostępności i zwykłej ludzkiej obecności.

Samotna osoba starsza nie zawsze potrzebuje aplikacji, platformy internetowej ani autorskiego modelu aktywizacji. Częściej potrzebuje człowieka, który regularnie zapuka do jej drzwi, porozmawia, pomoże w codziennej sprawie i zauważy, że dzieje się coś niepokojącego.

Rodzina przeżywająca kryzys nie oczekuje eksperymentalnej metody wsparcia. Potrzebuje szybkiej, kompetentnej i dostępnej pomocy. Młody człowiek zagrożony wykluczeniem nie musi zostać objęty kolejnym „innowacyjnym programem”. Czasem bardziej potrzebny jest dorosły, który poświęci mu czas, będzie obecny i nie zniknie wraz z zakończeniem projektu.

W takich przypadkach największą wartością działania nie jest jego nowość, lecz skuteczność.

W części konkursów innowacyjność ma swoje uzasadnione miejsce. Dobrym przykładem są instrumenty stworzone specjalnie po to, aby wyszukiwać, testować i rozwijać innowacje społeczne. Taką funkcję pełni między innymi Działanie 5.1 programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego³⁴. Jeżeli celem konkursu jest opracowanie nowego rozwiązania, wymaganie innowacyjności jest logiczne i uczciwe wobec wnioskodawców.

Problem zaczyna się wtedy, gdy podobnego podejścia oczekuje się również tam, gdzie przedmiotem finansowania powinno być zapewnienie ciągłości sprawdzonych działań lokalnych.

Organizacje zaczynają wówczas opisywać znane metody nowymi słowami. Spotkanie sąsiedzkie staje się modelem integracji wspólnotowej, telefon do samotnego seniora - narzędziem zdalnej aktywizacji, a pomoc wolontariusza - autorskim systemem usług społecznych. Sama działalność się nie zmienia. Zmienia się jedynie język używany do jej przedstawienia.

Nie wynika to zawsze z nieuczciwości organizacji. Częściej jest próbą dostosowania opisu do oczekiwań konkursu. Wnioskodawca wie, że zwykle, sprawdzone działanie może zostać uznane za zbyt mało ambitne. Dodaje więc elementy, których społeczność nie potrzebuje, ale które dobrze wyglądają w formularzu.

Projekt staje się bardziej efektowny na papierze, a jednocześnie trudniejszy i droższy w realizacji.

Do działania, które dotychczas opierało się na bezpośrednim kontakcie, dodawana jest platforma internetowa. Do pomocy świadczonej przez kilka osób dochodzi obowiązek stworzenia podręcznika, modelu, ścieżki wdrożeniowej oraz pakietu do upowszechnienia. Zamiast przeznaczyć środki na pracę z mieszkańcami, organizacja musi sfinansować opracowanie rozwiązania, które po zakończeniu projektu może już nigdy nie zostać wykorzystane.

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), art. 2 pkt 8, Dz.U. UE L 231 z 30 czerwca 2021 r., s. 21–59; EUR-Lex.

Tak powstają innowacje jednorazowe: przetestowane, opisane, zaprezentowane podczas konferencji i odłożone na półkę.

Jeszcze poważniejszym problemem jest przekonanie, że rozwiązanie nowe musi być lepsze od rozwiązania stosowanego od lat. Nie musi. Nowość nie jest dowodem skuteczności. Jest jedynie informacją, że czegoś wcześniej nie robiono albo robiono to w inny sposób.

W małych społecznościach szczególne znaczenie ma ciągłość. Mieszkańcy muszą wiedzieć, że punkt poradniczy będzie działał również za kilka miesięcy, grupa wsparcia nie zniknie po zakończeniu projektu, a osoba prowadząca zajęcia nadal będzie obecna. Zaufanie nie powstaje podczas jednego wydarzenia. Buduje się je przez regularność i przewidywalność.

Kontynuacja może zostać odebrana jako brak rozwoju, chociaż w rzeczywistości oznacza często odpowiedzialność wobec odbiorców. Organizacja, która nie porzuca skutecznego działania tylko dlatego, że pojawiła się nowa moda projektowa, nie musi być zachowawcza. Może po prostu dobrze znać swoje środowisko.

Innowacją może być zastosowanie znanej metody w środowisku, w którym wcześniej nie była dostępna. Może nią być dotarcie do grupy pomijanej przez instytucje, połączenie istniejących form pomocy albo uproszczenie rozwiązania, które dotychczas było dla mieszkańców zbyt skomplikowane. Nowość nie musi oznaczać wynalezienia czegoś, czego nie zna jeszcze nikt w Polsce. Znaczenie ma również to, czy rozwiązanie jest nowe i użyteczne w konkretnym miejscu.

Takie rozumienie pozostaje bliskie unijnej definicji innowacji społecznej, która obejmuje rozwijanie i wdrażanie nowych idei dotyczących produktów, usług, praktyk i modeli, odpowiadających na potrzeby społeczne oraz wzmacniających zdolność społeczeństwa do działania³⁵. Definicja ta nie sprowadza innowacji do technologii ani do efektownego opakowania projektu. Najważniejsze pozostaje zaspokojenie potrzeby społecznej.

W ocenie projektów należałoby więc wyraźnie rozdzielić trzy sytuacje.

Pierwsza to konkurs na poszukiwanie i testowanie rzeczywiście nowych rozwiązań. Druga to przeniesienie albo dostosowanie sprawdzonej metody do nowych warunków. Trzecia to zapewnienie ciągłości działania, które już przynosi rezultaty. Każda z nich może mieć wartość społeczną, ale każda powinna być oceniana według innych zasad.

Od projektu innowacyjnego można wymagać eksperymentowania, testowania i gotowości na niepowodzenie. Od działania adaptacyjnego - dobrego rozpoznania lokalnych warunków. Od projektu kontynuacyjnego - wykazania, że pomoc jest potrzebna, skuteczna i warta dalszego finansowania.

Nie należy natomiast zmuszać wszystkich organizacji do udawania, że prowadzą eksperyment społeczny. Dla małej organizacji podstawowym pytaniem nie powinno być: „Czy nikt wcześniej tego nie robił?”, ale: „Czy mieszkańcy tego potrzebują i czy proponowane działanie ma szansę im pomóc?”.

Jeżeli odpowiedź jest twierdząca, brak efektownej innowacji nie powinien przekreślać projektu. Czasem najbardziej odpowiedzialnym rozwiązaniem nie jest stworzenie czegoś nowego, lecz zapewnienie, że coś dobrego nie przestanie istnieć.

Innowacyjność ma temu służyć. Nie może tego zastępować.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), art. 2 pkt 8, Dz.U. UE L 231 z 30 czerwca 2021 r., s. 21–59; EUR-Lex.

3.5. Lokalność, której nie da się opisać w tabeli

Jednym z najważniejszych zasobów małych organizacji pozarządowych jest lokalność. Nie chodzi jednak o adres siedziby ani zapis w statucie, że organizacja działa na terenie określonej gminy lub powiatu. Lokalność oznacza rzeczywistą obecność wśród mieszkańców, znajomość środowiska oraz relacje budowane przez lata.

Organizacja może mieć siedzibę w danej miejscowości, a mimo to pozostawać poza życiem jej mieszkańców. Może również działać bez biura, zatrudnionego personelu i rozbudowanej promocji, a jednocześnie być jednym z najważniejszych punktów pomocy w swojej społeczności. Tego rodzaju zakorzenienia nie da się potwierdzić samym numerem KRS.

Według badania Stowarzyszenia Klon/Jawor 49% polskich organizacji pozarządowych ma siedzibę na wsi albo w mieście liczącym nie więcej niż 50 tys. mieszkańców. Jednocześnie 34% organizacji prowadzi działalność wyłącznie na skalę lokalną, obejmującą najbliższe sąsiedztwo, gminę lub powiat³⁶. Nie jest to zatem margines sektora, ale jego istotna część.

Lokalna organizacja zna nie tylko potrzeby mieszkańców. Zna również warunki, w których te potrzeby powstają. Wie, że brak udziału seniorów w zajęciach nie musi wynikać z braku zainteresowania. Przyczyną może być niedostępny transport, zła godzina spotkania, schody prowadzące do sali albo obawa przed wejściem do nieznanego miejsca.

To wiedza praktyczna. Nie pochodzi wyłącznie z diagnoz, statystyk i strategii rozwoju. Powstaje podczas codziennych rozmów, lokalnych wydarzeń, spotkań w szkole, domu kultury, sklepie, parafii czy świetlicy. Jest wynikiem obserwacji, doświadczenia oraz obecności w konkretnym środowisku. Takiej wiedzy nie należy mylić z przypadkową opinią kilku osób. Dobrze wykorzystana lokalność pozwala wcześniej rozpoznać problem, właściwie dobrać sposób działania i uniknąć rozwiązań, które dobrze wyglądają w dokumentacji, lecz nie odpowiadają miejscowym warunkom.

Mała organizacja może wiedzieć, kto potrzebuje pomocy, zanim dana osoba trafi do systemu instytucjonalnego. Może zauważyć, że starszy mieszkaniec przestał wychodzić z domu, rodzina wycofała dzieci z lokalnych aktywności, a młody człowiek nagle zerwał kontakt z rówieśnikami. Nie oznacza to, że organizacja zastąpi pracownika socjalnego, psychologa czy lekarza. Może jednak szybciej dostrzec sygnał i pomóc w nawiązaniu kontaktu z odpowiednią instytucją. Jej przewagą nie jest posiadanie wszystkich specjalistów. Jest nią możliwość dotarcia do człowieka.

Lokalność oznacza także znajomość zasobów społeczności. Organizacja wie, kto potrafi naprawić komputer, kto może pomóc w przewożeniu osoby starszej, kto ma doświadczenie w pracy z dziećmi, a kto dysponuje salą, której można użyć bez ponoszenia wysokich kosztów. Potrafi połączyć osoby potrzebujące wsparcia z tymi, które chcą i mogą pomóc.

W ten sposób powstaje lokalna sieć współpracy. Nie zawsze przybiera ona postać formalnego partnerstwa, porozumienia czy listu intencyjnego. Często opiera się na telefonie wykonanym do konkretnej osoby i na przekonaniu, że jeżeli pojawi się problem, ktoś odbierze. Takie relacje są częścią kapitału społecznego. Tworzą go między innymi zaufanie, aktywność obywatelska, wzajemność i zdolność ludzi do wspólnego działania. Główny Urząd Statystyczny ujmuje kapitał społeczny jako jeden z istotnych wymiarów jakości życia i spójności społecznej³⁷. Dla małych organizacji nie jest to

³⁶ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skrót raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 9–11; raport Stowarzyszenia Klon/Jawor.

³⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Jakość życia i kapitał społeczny w Polsce. Wyniki Badania spójności społecznej 2018*, Warszawa 2020; publikacja GUS

jednak pojęcie teoretyczne. Jest to zasób wykorzystywany każdego dnia. Tej formuły nie da się zmienić bez utraty tego, co w lokalności najważniejsze. To system grantowy trzeba dostosować do jej specyfiki.

Gdy trzeba szybko znaleźć wolontariuszy, zorganizować zbiórkę, dotrzeć do osoby samotnej lub przekazać mieszkańcom ważną informację, nie wystarczy opublikować komunikatu. Potrzebni są ludzie, którym społeczność ufa. Organizacja posiadająca takie zaufanie może działać szybciej, ponieważ nie zaczyna od przedstawiania się i przekonywania mieszkańców, że ma dobre intencje.

Powstaje przez obecność, dotrzymywanie słowa i sposób, w jaki organizacja zachowuje się również wtedy, gdy nie realizuje projektu. Jedna nieodpowiedzialna decyzja może je poważnie osłabić. Dlatego lokalność jest nie tylko przywilejem, ale również zobowiązaniem. W małej społeczności mieszkańcy widzą, kto działa uczciwie, kto pojawia się wyłącznie przy okazji finansowanego przedsięwzięcia, a kto pozostaje po jego zakończeniu.

Znacznie łatwiej porównać liczbę zrealizowanych projektów, wartość wcześniejszych budżetów, liczbę zatrudnionych osób czy formalnych partnerstw. Są to dane ważne, ale nie pokazują, czy organizacja potrafi dotrzeć do mieszkańców i czy mieszkańcy będą chcieli z nią współpracować.

W efekcie podmiot posiadający większe doświadczenie administracyjne może wyglądać we wniosku lepiej niż organizacja działająca w danym środowisku od kilkunastu lat. Może przedstawić większy budżet, bardziej rozbudowany zespół i dłuższą listę projektów. Nie oznacza to jednak automatycznie, że lepiej rozumie konkretną społeczność.

Szczególne ryzyko powstaje wtedy, gdy działania lokalne są projektowane z dużej odległości. Organizacja zewnętrzna może posiadać wiedzę ekspercką, sprawne procedury i doświadczenie zdobyte w innych regionach. Bez udziału miejscowych podmiotów może jednak nie znać lokalnych zależności, konfliktów, sposobów komunikacji ani przyczyn wcześniejszych niepowodzeń.

Nie oznacza to, że organizacje spoza danego terenu nie powinny realizować projektów lokalnych. Mogą wносить specjalistyczną wiedzę, nowe metody i zasoby niedostępne na miejscu. Najlepsze rezultaty daje jednak współpraca, w której zewnętrzne kompetencje łączą się z wiedzą mieszkańców i lokalnych organizacji.

Znaczenie takiego oddolnego podejścia dostrzegają również przepisy europejskie dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Przewidują one udział lokalnych grup działania, tworzenie strategii odpowiadających konkretnemu obszarowi oraz włączanie przedstawicieli miejscowych interesów publicznych i prywatnych³⁸. Sam system europejski uznaje więc, że rozwoju lokalnego nie powinno się planować wyłącznie z poziomu instytucji oddalonej od społeczności.

Lokalność nie może być jednak traktowana bezkrytycznie. Sama obecność w określonej miejscowości nie gwarantuje wysokiej jakości działań. W małych środowiskach mogą występować zamknięte grupy, konflikty osobiste, zależności rodzinne, niechęć do nowych mieszkańców albo wykluczanie osób, które nie należą do dominującego kręgu.

Znaczenie mogą mieć między innymi czas rzeczywistej działalności na danym terenie, udział mieszkańców w przygotowaniu projektu, sposób rozpoznania potrzeb, dotychczasowa współpraca z lokalnymi instytucjami, dostęp do grup pomijanych oraz konkretne przykłady działań podejmowanych poza dofinansowanymi projektami.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r., art. 31-34, dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność; EUR-Lex

Lokalności nie da się całkowicie zamknąć w jednym kryterium punktowym. Można jednak tworzyć takie zasady konkursów, które jej nie pomijają. Można premiować udział mieszkańców, rzeczywiste partnerstwa, znajomość terenu oraz wykorzystanie miejscowych zasobów. Można też oceniać doświadczenie nie tylko wartością wcześniejszych dotacji, ale skutecznością i ciągłością pracy w danej społeczności.

Formularz pokaże siedzibę organizacji, liczbę partnerów i wartość wcześniejszych zadań. Nie pokaże, kto odbierze od niej telefon, kto powierzy jej swój problem i kto otworzy drzwi, gdy pojawi się wolontariusz.

A bez tego nawet najlepiej napisany projekt może pozostać jedynie projektem.

3.6. Krótkie projekty wobec długich problemów

Projekt kończy się w piątek o godzinie szesnastej. Problem społeczny nie wie jednak, że od poniedziałku nie ma już finansowania.

Samotność, ubóstwo, przemoc domowa, uzależnienie, kryzys psychiczny czy bezradność wychowawcza nie pojawiają się i nie znikają zgodnie z harmonogramem konkursu. Nie można ich zatrzymać na czas oceny kolejnego wniosku ani przesunąć do chwili podpisania nowej umowy.

Rodzina nie odzyskuje stabilności dlatego, że organizacja zrealizowała ostatnie zaplanowane spotkanie. Osoba doświadczająca przemocy nie staje się bezpieczna w dniu zakończenia dotacji. Senior nie przestaje być samotny, a człowiek przeżywający kryzys psychiczny nie zdrowieje tylko dlatego, że minął okres finansowania poradnictwa.

Harmonogram jest potrzebny do zarządzania środkami publicznymi. Nie może jednak udawać kalendarza ludzkiego życia.

Wiele konkursów finansuje działania trwające kilka miesięcy albo jeden rok. Taki okres może być wystarczający do przeprowadzenia wydarzenia, kampanii informacyjnej, cyklu szkoleń, pilotażu lub krótkiej interwencji. Nie zawsze wystarcza jednak do prowadzenia poradnictwa, budowania wolontariatu, aktywizowania mieszkańców czy wspierania osób pozostających w długotrwałym kryzysie.

Są działania, które mają charakter zamknięty. Rozpoczynają się, prowadzą do określonego celu i mogą zostać zakończone bez szkody dla odbiorców. Są jednak również działania procesowe, których podstawą jest regularność. Ich wartość powstaje stopniowo.

Człowiek najpierw dowiaduje się o możliwości uzyskania pomocy. Później sprawdza, czy organizacja jest wiarygodna. Czasami kilka razy rezygnuje z kontaktu. Dopiero po pewnym czasie zaczyna mówić o rzeczywistym problemie. Wtedy może rozpocząć się właściwa praca.

Podobnie jest z aktywnością obywatelską. Nie wystarczy zorganizować jednego spotkania, aby mieszkańcy zaczęli sobie ufać, tworzyć inicjatywy i brać odpowiedzialność za najbliższe otoczenie. Rozwój wolontariatu również nie kończy się na rekrutacji ochotników. Ludzi trzeba przygotować, wspierać, motywować i pomagać im przejść przez trudniejsze momenty.

Krótki projekt może zapoczątkować zmianę, ale nie zawsze jest w stanie ją utrwalić. Jeżeli finansowanie kończy się w chwili, gdy mieszkańcy zaczynają korzystać z pomocy, system nie tylko zatrzymuje działanie. Może również zmarnować to, co zostało już zbudowane.

Organizacja wynajęła miejsce, przygotowała wolontariuszy, nawiązała współpracę ze specjalistami i zdobyła zaufanie odbiorców. Po kilku miesiącach okazuje się, że nie ma środków na dalsze

prowadzenie punktu. Kolejny konkurs nie został jeszcze ogłoszony, wyniki poprzedniego są opóźnione albo nowy regulamin obejmuje już inne cele.

Z perspektywy dokumentacji poprzedni projekt został prawidłowo zakończony. Z perspektywy mieszkańca pomoc po prostu zniknęła.

Dla małej organizacji okres między projektami jest szczególnie trudny. Duży podmiot może czasami utrzymać działalność z rezerwy, innych dotacji albo przychodów własnych. Mała organizacja zwykle nie ma takiego zabezpieczenia. Według raportu Stowarzyszenia Klon/Jawor jedynie 35% organizacji posiada rezerwę finansową, a 84% wskazuje trudności w pozyskiwaniu środków jako jeden z problemów swojej działalności³⁹.

Brak finansowania nie zawsze oznacza natychmiastowe zakończenie pomocy. Niejednokrotnie zaczyna się okres pracy niewidocznej i nieopłaconej. Wolontariusze nadal odbierają telefony, członkowie zarządu dyżurują po godzinach, a liderzy pokrywają drobne koszty z własnych pieniędzy. Organizacja ogranicza liczbę godzin, rezygnuje z wynajmu pomieszczenia albo próbuje pomagać bez odpowiedniego zaplecza.

Nie można budować trwałych usług społecznych na założeniu, że ktoś zawsze zgodzi się pracować za darmo.

Krótki okres finansowania wpływa również na zatrudnienie specjalistów. Psycholog, prawnik, terapeuta, koordynator wolontariatu czy osoba prowadząca punkt poradniczy nie mogą przez wiele miesięcy czekać na wynik kolejnego konkursu. Szukają stabilniejszej pracy. Gdy organizacja ponownie uzyska środki, musi budować zespół od początku.

W niektórych rodzajach pomocy ciągłość personelu jest elementem jakości, a nie wygodą organizacyjną.

Problem nie dotyczy wyłącznie samych organizacji. Dotyczy również instytucji publicznych, które korzystają z ich wiedzy, kontaktów i zdolności docierania do osób pozostających poza systemem. Organizacje pozarządowe nie powinny zdejmować z państwa i samorządu odpowiedzialności za realizację zadań publicznych. W wielu miejscach uzupełniają jednak działanie instytucji, a niekiedy wypełniają pozostawione przez nie luki.

Jeżeli taka działalność jest potrzebna mieszkańcom przez cały rok, finansowanie jej przez kilka miesięcy nie rozwiązuje problemu. Przesuwa jedynie ciężar pozostałego okresu na organizację, wolontariuszy i samych odbiorców.

Krótkoterminowość finansowania podmiotów ekonomii społecznej została dostrzeżona także w analizach OECD. W odniesieniu do Polski wskazywano, że roczny cykl finansowania utrudnia organizacjom planowanie i rozwój, natomiast przejście na finansowanie kilkuletnie mogłoby zwiększyć przewidywalność ich działania⁴⁰. W późniejszych analizach dotyczących usług opiekuńczych OECD ponownie zwracało uwagę, że krótkoterminowe dotacje utrudniają utrzymanie długofalowych strategii i inwestowanie w jakość świadczonych usług.

³⁹ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skróty raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 11; raport Stowarzyszenia Klon/Jawor

⁴⁰ Emma Clarence, *Improving Social Inclusion at the Local Level Through the Social Economy: Report for Poland*, OECD Local Economic and Employment Development Working Papers, OECD Publishing, 2009; publikacja OECD

Nie oznacza to, że każda organizacja powinna otrzymywać finansowanie bezterminowe. Środki publiczne wymagają konkurencji, kontroli i okresowej oceny. Wieloletnia umowa nie może być zgodą na brak rezultatów ani automatycznym przywilejem podmiotu, który raz wygrał konkurs.

Jeżeli działanie odpowiada na trwały problem, przynosi rezultaty i pozostaje potrzebne mieszkańcom, możliwe powinno być jego finansowanie w dłuższej perspektywie. Co ważne, polskie prawo już daje taką możliwość. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozwala zawrzeć umowę o wsparcie albo powierzenie realizacji zadania publicznego na czas określony nie dłuższy niż pięć lat⁴¹.

Krótkie umowy nie zawsze są więc koniecznością wynikającą z ustawy. Często są wyborem przyjętym w konstrukcji konkretnego programu lub konkursu. Dłuższe finansowanie również nie musi oznaczać przekazania całej dotacji z góry. Można podzielić je na roczne okresy, uzależnić kolejne transze od prawidłowego rozliczenia oraz przeprowadzać okresową ocenę jakości. Organizacja otrzymuje wówczas możliwość planowania, a instytucja finansująca zachowuje kontrolę nad wykonaniem zadania.

Innym rozwiązaniem jest tworzenie ścieżek kontynuacyjnych dla działań, które zostały już sprawdzone. Organizacja nie musiałaby za każdym razem przedstawiać tej samej usługi jako zupełnie nowego projektu. Powinna natomiast wykazać, że pomoc nadal jest potrzebna, została wykonana prawidłowo i przyniosła zakładane efekty.

Najgorsza jest sytuacja, w której wszyscy wiedzą, że działanie będzie potrzebne w kolejnym roku, a mimo to organizacja musi je przerwać, zwolnić ludzi i czekać na rozstrzygnięcie konkursu.

Małe organizacje funkcjonują nie tylko w logice projektów, lecz także w logice odpowiedzialności. Mieszkańcy nadal dzwonią po zakończeniu dotacji, ponieważ nie znają podziału na koszty kwalifikowalne, okres finansowania i kolejne edycje konkursu. Pamiętają jedynie, że pod tym numerem ktoś wcześniej odebrał telefon i pomógł.

Dlatego decyzja o finansowaniu usługi społecznej przez kilka miesięcy nie jest wyłącznie decyzją administracyjną. Ma konsekwencje dla ludzi, którzy zostali zaproszeni do skorzystania z pomocy.

System grantowy potrzebuje dat. Człowiek potrzebuje ciągłości.

3.7. Społeczna wartość działań niewidocznych

Kiedy mówi się o działalności organizacji pozarządowych, najczęściej wymienia się projekty, szkolenia, kampanie, wydarzenia i punkty poradnicze. Są widoczne, ponieważ mają swoje nazwy, harmonogramy, budżety i materiały promocyjne.

To telefon wykonany do instytucji w sprawie mieszkańca, który sam nie potrafi przebić się przez procedury. Rozmowa z wolontariuszem, który po trudnej interwencji zaczyna wątpić, czy powinien dalej pomagać. Sprawdzenie, dlaczego osoba starsza nie pojawiła się na umówionym spotkaniu. Pomoc w zrozumieniu pisma urzędowego. Skontaktowanie dwóch osób, z których jedna potrzebuje wsparcia, a druga może go udzielić.

Małe organizacje wykonują codziennie wiele takiej pracy. Nie zawsze jest ona finansowana i nie zawsze zostaje wykazana w sprawozdaniu. Czasami odbywa się wieczorem, w weekend albo przy okazji zupełnie innego spotkania. Mieszkaniec nie pyta, z jakiego projektu finansowana jest rozmowa. Zwraca się do osoby, którą zna i której ufa.

⁴¹ OECD, *The Social Economy in Care with a Focus on Ageing*, w: *Social Economy in Europe*, OECD Publishing, 2025; publikacja OECD

Dla systemu jest to działanie niewidoczne. Dla człowieka może być jedyną dostępną pomocą.

Niewidoczna praca organizacji nie ogranicza się do bezpośredniego wspierania mieszkańców. Obejmuje również stałe podtrzymywanie gotowości do działania. Ktoś musi odbierać korespondencję, aktualizować informacje, utrzymywać kontakt z wolontariuszami, szukać specjalistów, odpowiadać na pytania i śledzić zmiany przepisów. Ktoś musi pamiętać, że określona osoba może potrzebować ponownego kontaktu, choć formalnie jej sprawa została już zakończona.

Wcześniej muszą istnieć relacje, reputacja i przekonanie, że organizacja jest wiarygodna. Ich budowanie rzadko jest spektakularne. Składa się z wielu drobnych czynności, których pojedynczo prawie nie widać.

To właśnie działania niewidoczne tworzą warunki dla działań widocznych.

Dotacja może pokryć wynagrodzenie osoby prowadzącej spotkanie, ale nie obejmuje kilku lat budowania zaufania, dzięki któremu mieszkańcy na to spotkanie przyszedli. Może sfinansować pracę specjalisty podczas dyżuru, ale nie zawsze obejmuje czas poświęcony na znalezienie odpowiedniej osoby, przekonanie jej do współpracy i przygotowanie warunków, w których odbiorca będzie chciał skorzystać z pomocy.

W budżecie widoczna jest godzina porady. Niewidoczna pozostaje droga, która do niej doprowadziła.

Szczególne znaczenie ma pomoc polegająca na przeprowadzeniu człowieka przez skomplikowany system instytucjonalny. Dla osoby dobrze znającej procedury telefon do urzędu, wysłanie wiadomości albo umówienie wizyty może wydawać się prostą czynnością. Dla seniora, osoby z niepełnosprawnością, człowieka w kryzysie psychicznym albo kogoś, kto nie rozumie języka administracyjnego, może to być bariera nie do pokonania.

Organizacja nie zawsze rozwiązuje wtedy problem samodzielnie. Pomaga znaleźć właściwe drzwi i sprawia, że człowiek ma odwagę przez nie przejść.

Wartość takiego działania nie polega na tym, że organizacja zastępuje lekarza, psychologa, pracownika socjalnego czy policję. Polega na tym, że może pomóc człowiekowi dotrzeć do właściwej osoby, zanim sytuacja stanie się jeszcze poważniejsza.

Nie oznacza to rezygnacji z dokumentowania działalności. Organizacja musi potrafić wykazać, że pomoc była rzeczywiście świadczona, a środki publiczne wykorzystano prawidłowo. Dokumentacja powinna jednak odpowiadać charakterowi wsparcia. Można stosować dane zbiorcze, anonimowe opisy sytuacji, rejestry niewymagające ujawniania zbędnych informacji oraz dokumenty potwierdzające pracę specjalisty bez tworzenia dodatkowego zagrożenia dla odbiorcy.

Człowiek w kryzysie nie może być postawiony przed wyborem: albo ujawni więcej danych, niż jest to potrzebne, albo nie otrzyma pomocy.

Niewidoczność pracy społecznej nie oznacza też, że jest ona pozbawiona wartości ekonomicznej. Główny Urząd Statystyczny oszacował wartość wolontariatu wykonanego w Polsce tylko w pierwszym kwartale 2022 roku na 6 mld zł. Odpowiadałoby to około 0,9% produktu krajowego brutto za ten okres⁴². Badanie obejmowało zarówno pomoc indywidualną, jak i wolontariat wykonywany w organizacjach oraz instytucjach, dlatego nie można całej tej kwoty przypisać sektorowi pozarządowemu. Pokazuje ona jednak skalę pracy, która nie występuje w tradycyjnych zestawieniach wynagrodzeń.

⁴² Główny Urząd Statystyczny, *Wolontariat w 2022 roku*, Warszawa–Kraków 2023, s. 34–36; publikacja GUS.

Brak wypłaconego wynagrodzenia nie oznacza, że praca była darmowa.

Ktoś poświęcił czas, wykorzystał wiedzę, poniósł koszty dojazdu, telefonu albo materiałów. Zrezygnował w tym czasie z odpoczynku, obowiązków rodzinnych lub pracy zarobkowej. Część kosztu działania została więc przeniesiona z budżetu projektu na konkretną osobę.

W przypadku małych organizacji skala tego zjawiska jest szczególnie istotna. Z raportu Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że 34% organizacji opiera swoją działalność wyłącznie na pracy społecznej, bez zatrudniania płatnego personelu⁴³. Nie oznacza to, że nie wykonują profesjonalnych zadań. Oznacza, że ich wykonanie nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w kosztach wynagrodzeń.

Nie wolno jednak przechodzić w drugą skrajność i zakładać, że skoro ktoś działa społecznie, można bez końca korzystać z jego pracy bez zapewnienia jakiegokolwiek zaplecza.

Wolontariusz nie zastąpi stabilnie działającej organizacji. Potrzebuje koordynacji, informacji, ubezpieczenia, przygotowania i osoby, do której może zwrócić się w trudnej sytuacji. Te elementy kosztują, nawet jeżeli sama pomoc jest świadczona bez wynagrodzenia.

Niedostrzeganie pracy niewidocznej prowadzi do błędnego obrazu kosztów działalności społecznej. Wydaje się wówczas, że projekt został zrealizowany za określoną kwotę, chociaż w rzeczywistości wykorzystał wiele godzin pracy, kontaktów i zasobów zgromadzonych wcześniej przez organizację.

Instytucja finansująca płaci za widoczną część działania, a pozostałą część pokrywają ludzie.

Można to zrobić poprzez finansowanie kosztów koordynacji, dopuszczenie rozsądnych kosztów administracyjnych, granty instytucjonalne oraz możliwość opisania działań, których nie da się przypisać do jednego wydarzenia. Można również inaczej traktować wkład pracy społecznej: nie jako dowód, że organizacja poradzi sobie bez pieniędzy, ale jako zasób, o który należy dbać.

Działania niewidoczne nie są dodatkiem do właściwej działalności organizacji. Bardzo często stanowią jej fundament.

System widzi wniosek, umowę i sprawozdanie. Społeczność widzi ludzi, którzy byli dostępni wtedy, gdy nikt inny nie odbierał telefonu.

I właśnie w tej różnicy kryje się znaczna część społecznej wartości małych organizacji pozarządowych.

⁴³ Beata Charycka, Julia Bednarek, Aleksandra Belina, Marta Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024. Skrót raportu*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2025, s. 10–11; raport Stowarzyszenia Klon/Jawor

Rozdział IV

Jak uratować lokalne społeczeństwo obywatelskie?

4.1. Indywidualne przygotowanie grantobiorców jako warunek skutecznego regrantingu

Przekazanie pieniędzy nie oznacza jeszcze, że organizacja została przygotowana do ich prawidłowego wykorzystania.

W jednym konkursie regrantingowym mogą spotkać się podmioty znajdujące się na zupełnie różnych etapach rozwoju. Jedna organizacja zatrudnia księgową, posiada biuro i od lat realizuje zadania publiczne. Druga działa wyłącznie dzięki pracy społecznej członków. Trzecia powstała kilka miesięcy wcześniej, a otrzymany mikrogrant jest jej pierwszym kontaktem z umową, kosztorysem i sprawozdaniem.

Jednym z błędów systemu regrantingowego jest założenie, że skoro organizacja potrafiła złożyć wniosek, potrafi również bez pomocy przeprowadzić cały projekt. Tymczasem przygotowanie oferty i realizacja zadania to dwa różne rodzaje odpowiedzialności.

Można dobrze opisać pomysł, a nie wiedzieć, jak prawidłowo dokumentować wydatki. Można znać lokalne potrzeby, lecz nie rozumieć zasad przesuwania środków pomiędzy pozycjami kosztorysu. Można sprawnie prowadzić działania z mieszkańcami, a jednocześnie mieć trudność z ochroną danych, dostępnością materiałów albo właściwym opisaniem dokumentu księgowego.

W wielu programach odpowiedzią na ten problem jest szkolenie rozpoczynające realizację zadania. Grantobiorcy spotykają się podczas jednego lub dwóch webinarów, na których omawiane są najważniejsze postanowienia umowy, zasady promocji, dokumentowania działań i rozliczenia finansowego.

Podczas jednego spotkania trudno omówić wszystkie sytuacje, które mogą wystąpić w kilkudziesięciu różnych projektach. Uczestnicy zadają pytania dotyczące własnych działań, a prowadzący może odpowiedzieć tylko na część z nich. Osoba realizująca pierwszy projekt nie zawsze potrafi nawet rozpoznać, czego jeszcze nie wie.

Nagranie webinaru nie rozwiąże wtedy wszystkiego. Masowe szkolenie przekazuje informacje. Indywidualne przygotowanie pomaga zastosować je w konkretnym projekcie.

Pierwszym etapem powinno być krótkie rozpoznanie sytuacji grantobiorcy. Operator powinien ustalić, czy organizacja realizowała już zadania publiczne, kto będzie odpowiadał za finanse, kto będzie gromadził dokumentację i z jakimi obszarami zespół może mieć trudność.

Nie chodzi o przeprowadzenie kolejnej oceny organizacji ani o szukanie powodów do cofnięcia przyznanego grantu. Chodzi o ustalenie, jakiego rodzaju wsparcie będzie jej rzeczywiście potrzebne.

Jedna organizacja będzie wymagała pomocy w przygotowaniu dokumentacji księgowej. Druga poradzi sobie z finansami, ale nie zna zasad dostępności. Trzecia będzie potrzebowała konsultacji dotyczącej umów z osobami prowadzącymi zajęcia. Czwarta realizuje kolejny projekt i wystarczy jej jasna instrukcja oraz możliwość zadania pytania w razie problemu.

Po rozpoznaniu potrzeb powinien powstać prosty plan przygotowania grantobiorcy. Nie musi to być kolejny rozbudowany dokument. Wystarczy wskazanie najważniejszych obszarów, materiałów do przeczytania oraz konsultacji, które powinny odbyć się przed rozpoczęciem konkretnych działań.

Innego przygotowania wymaga organizacja zatrudniająca osobę na podstawie umowy cywilnoprawnej, innego podmiot kupujący wyposażenie, a jeszcze innego grupa organizująca wydarzenie z udziałem dzieci. Nie ma potrzeby obciążać każdego grantobiorcy wszystkimi możliwymi procedurami. Trzeba natomiast zadbać, aby znał zasady dotyczące własnego zadania.

Takie podejście jest zgodne z wnioskami z ewaluacji programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014–2020. W raporcie przygotowanym na zlecenie NIW-CRSO wskazano potrzebę zapewnienia organizacjom wsparcia szkoleniowego i doradczego, między innymi dlatego, że nie zawsze posiadają one kompetencje potrzebne do samodzielnego przeprowadzenia diagnozy i zaplanowania działań⁴⁴.

Drugim elementem powinien być stały opiekun projektu. Każdy grantobiorca powinien wiedzieć, z kim może skontaktować się w razie wątpliwości. Nie z anonimową infolinią ani z ogólną skrzynką, z której odpowiedź przychodzi po kilku tygodniach. Powinna to być konkretna osoba znająca projekt i podstawowe warunki jego realizacji.

Dzięki temu pytanie dotyczące zmiany miejsca spotkania, sposobu dokumentowania wydatku czy nieobecności prowadzącego może zostać wyjaśnione przed podjęciem błędnej decyzji. Jest to korzystne również dla operatora. Znacznie łatwiej zapobiec nieprawidłowości niż kilka miesięcy później ustalać, dlaczego do niej doszło i czy możliwe jest uznanie poniesionego kosztu.

System opiekunów wymaga rozsądnego podziału pracy. Jedna osoba nie może odpowiadać za tak dużą liczbę projektów, że jej rola ogranicza się do przesyłania gotowych odpowiedzi. Operator powinien już na etapie planowania programu określić, ilu grantobiorców może rzeczywiście obsłużyć jeden opiekun i ile czasu przeznaczyć na konsultacje.

Opiekun nie powinien wyręczać organizacji. Nie może prowadzić za nią dokumentacji, podejmować decyzji należących do zarządu ani przygotowywać sprawozdania w imieniu grantobiorcy. Jego zadaniem jest wyjaśnienie zasad, wskazanie możliwego rozwiązania i pomoc w zrozumieniu konsekwencji konkretnej decyzji.

Dobre wsparcie nie odbiera odpowiedzialności. Uczy, jak ją przejąć. Z tego powodu każda ważna interpretacja przekazana podczas konsultacji powinna zostać potwierdzona w formie pisemnej. Chroni to obie strony. Grantobiorca wie, na jakiej podstawie podjął decyzję, a operator może zachować spójność odpowiedzi udzielanych różnym organizacjom.

Nie może dochodzić do sytuacji, w której jedna osoba podczas rozmowy telefonicznej akceptuje określone rozwiązanie, a inna kwestionuje je podczas rozliczenia. Jeżeli zasada programu jest niejasna dla kilku grantobiorców, operator powinien opublikować jedno wspólne wyjaśnienie.

Znajomość regulaminu jest warunkiem podstawowym, ale niewystarczającym. Opiekun powinien umieć wyjaśniać procedury prostym językiem, rozpoznawać problem, zadawać właściwe pytania i pracować z osobami o różnym poziomie doświadczenia. Potrzebna jest także znajomość praktyki realizacji projektów, a nie wyłącznie ich kontroli.

Nie oznacza to, że każdy opiekun musi być ekspertem w każdej dziedzinie. Powinien natomiast wiedzieć, kiedy może udzielić odpowiedzi samodzielnie, a kiedy pytanie należy przekazać

⁴⁴ Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, *Ewaluacja ex-post Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020*, Warszawa 2022; raport NIW-CRSO.

księgowemu, prawnikowi, specjaliście do spraw dostępności albo osobie odpowiedzialnej za ochronę danych.

Ważna jest również forma przekazywania wiedzy. Materiały powinny być napisane prostym językiem, dostępne cyfrowo i możliwe do wykorzystania podczas realizacji zadania. Instrukcja licząca kilkadziesiąt stron nie zastąpi krótkiej listy kontrolnej pokazującej, co należy zrobić przed podpisaniem umowy, dokonaniem zakupu czy organizacją wydarzenia.

Indywidualne przygotowanie nie oznacza więc tworzenia osobnego programu szkoleniowego dla każdej organizacji. Oznacza elastyczne wykorzystanie wspólnych materiałów, konsultacji i wiedzy specjalistów zgodnie z rzeczywistą sytuacją grantobiorcy.

Podobne podejście jest obecne w opracowaniach OECD dotyczących finansowania organizacji obywatelskich. Wskazuje się w nich między innymi na znaczenie wsparcia rozwojowego odpowiadającego na potrzeby lokalnych organizacji, a nie wyłącznie na z góry przyjęty program szkoleniowy⁴⁵.

Koszt takiego systemu będzie wyższy niż koszt jednego webinaru. Trzeba zatrudnić lub przygotować opiekunów, stworzyć materiały, zapewnić konsultacje i pozostawić czas na odpowiedzi.

Nie należy jednak porównywać tego kosztu wyłącznie z ceną szkolenia online. Trzeba zestawić go również z kosztami późniejszych korekt, nieprawidłowych wydatków, rozwiązanych umów, sporów i projektów, które nie osiągnęły celu dlatego, że grantobiorca nie otrzymał pomocy w odpowiednim momencie.

Indywidualne wsparcie nie jest dodatkiem do regrantingu. Jest jednym z kosztów jego prawidłowego prowadzenia.

Skuteczności programu nie powinno się zatem oceniać wyłącznie liczbą rozdysponowanych grantów i odsetkiem zaakceptowanych sprawozdań. Znaczenie ma również to, czy organizacje rozumieją zasady, popełniają mniej możliwych do uniknięcia błędów oraz potrafią później samodzielnie wykorzystać zdobytą wiedzę.

Dobrze prowadzony regranting powinien pozostawić po sobie nie tylko zrealizowane inicjatywy. Powinien pozostawić organizacje, które po zakończeniu projektu są silniejsze, bardziej samodzielne i lepiej przygotowane do dalszej pracy.

W przeciwnym razie system przekazuje pieniądze, ale nie buduje społeczeństwa obywatelskiego.

4.2. Operator jako partner, a nie wyłącznie administrator konkursu grantowego

Regranting opiera się na prostym założeniu: instytucja publiczna przekazuje część odpowiedzialności wybranemu operatorowi, który ma dotrzeć do mniejszych organizacji, grup nieformalnych i lokalnych liderów. Operator ogłasza konkurs, ocenia wnioski, podpisuje umowy, przekazuje środki, monitoruje działania i rozlicza granty. Wszystkie te czynności są potrzebne. Problem zaczyna się wtedy, gdy stają się jedyną treścią jego pracy. Operator nie powinien być wyłącznie pośrednikiem przekazującym pieniądze i zbierającym dokumenty. Został wybrany również dlatego, że powinien znać sektor społeczny, rozumieć sposób działania małych organizacji oraz umieć przeprowadzić je przez proces realizacji zadania.

⁴⁵ OECD, *Funding Civil Society in Partner Countries: Toolkit for Implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, OECD Publishing, Paris 2023; publikacja OECD

Jego rolą nie jest tylko dopilnowanie, aby zgadzały się dokumenty. Jego rolą jest także stworzenie warunków, w których finansowane inicjatywy mają szansę się udać.

Operator odpowiada za środki publiczne i musi reagować na wydatki niezgodne z umową, nierzetelną dokumentację, działania pozorne oraz przypadki świadomego naruszania zasad. Partnerstwo nie może być zgodą na dowolność ani sposobem ukrywania nieprawidłowości.

Dobry operator pomaga właśnie po to, aby ograniczyć liczbę błędów i zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia celu projektu. Znacznie rozsądniej jest wyjaśnić wątpliwość przed poniesieniem wydatku niż kilka miesięcy później odmawiać jego uznania.

W modelu opartym wyłącznie na kontroli grantobiorca zaczyna postrzegać operatora jako zagrożenie. Każde pytanie może - w jego odczuciu - ujawnić brak wiedzy. Każda informacja o problemie może zostać uznana za przyznanie się do błędu. Organizacja próbuje więc poradzić sobie sama, nawet jeżeli nie rozumie zapisów umowy.

Skutki pojawiają się przy sprawozdaniu. Operator dowiaduje się, że działanie zostało przesunięte, zmieniono wykonawcę, dokument wystawiono nieprawidłowo albo część wydatków poniesiono w sposób, którego nie przewidywała umowa. Problem, który można było rozwiązać w ciągu jednego dnia, po kilku miesiącach staje się podstawą korekty albo zwrotu dotacji.

Taki system nie chroni środków publicznych. Jedynie później wykrywa skutki braku komunikacji.

Partnerski model powinien zaczynać się od jasnego komunikatu: operator i grantobiorca mają wspólny cel, którym jest prawidłowe wykonanie potrzebnego działania społecznego. Nie są przeciwnikami. Nie oznacza to, że mają identyczne zadania i interesy. Operator zachowuje funkcję kontrolną, a grantobiorca pełną odpowiedzialność za swoje decyzje.

Obie strony powinny jednak wiedzieć, że szybkie zgłoszenie problemu będzie traktowane jako przejaw odpowiedzialności, a nie automatycznie jako dowód niekompetencji.

Znaczenie partnerskich relacji potwierdzają wyniki ewaluacji mechanizmów regrantingu w Priorytecie 1 Programu FIO 2014–2020. W raporcie przygotowanym na zlecenie NIW-CRSO operatorzy i grantobiorcy wskazywali, że nastawienie na współpracę sprzyja prawidłowemu przebiegowi projektów. Jeden z uczestników badania ujął to wprost: „Grantobiorca nie może się czuć jak petent”⁴⁶. To zdanie powinno stać się jedną z podstawowych zasad regrantingu.

Organizacja nie otrzymuje grantu dzięki uprzejmości operatora. Została wybrana w konkursie i realizuje działanie służące społeczności. Ma obowiązki wynikające z umowy, ale ma również prawo do jasnej informacji, równego traktowania i uzyskania odpowiedzi w czasie pozwalającym podjąć właściwą decyzję.

Operator powinien określić standard komunikacji: wskazać kanały kontaktu, przewidywany termin odpowiedzi oraz sposób postępowania w sprawach pilnych. Jeżeli rozstrzygnięcie wymaga więcej czasu, grantobiorca powinien otrzymać informację, kiedy może się go spodziewać.

Brak odpowiedzi również jest decyzją. Tyle że jej konsekwencje ponosi najczęściej organizacja.

Szczególnie ważna jest spójność informacji. Grantobiorca nie może otrzymywać innej odpowiedzi od opiekuna projektu, innej od księgowego, a jeszcze innej od osoby oceniającej sprawozdanie. Jeżeli pracownicy operatora różnie interpretują ten sam przepis, nie powinno to obciążać organizacji.

⁴⁶ Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, *Pogłębiona analiza mechanizmów wdrażania Priorytetu 1 Programu FIO 2014–2020*, Warszawa 2021; raport NIW-CRSO.

Istotne ustalenia muszą być potwierdzane pisemnie. Operator powinien prowadzić dostępny zbiór wyjaśnień, aktualizowany wtedy, gdy powtarzają się podobne pytania. Nie wystarczy opublikować regulaminu i uznać, że każdy problem został w nim przewidziany.

Regulamin jest podstawą. Praktyka zawsze będzie bogatsza.

Partnerskie podejście powinno być widoczne również w sposobie monitorowania projektów. Wizyta monitoringowa nie może przypominać kontroli przeprowadzanej z założeniem, że organizacja coś ukrywa. Powinna służyć sprawdzeniu postępu, rozpoznaniu ryzyk i ustaleniu, czy potrzebna jest zmiana możliwa w granicach umowy.

Monitorowanie prowadzone odpowiednio wcześniej daje szansę na reakcję. Monitorowanie przeprowadzone dopiero pod koniec projektu może jedynie opisać problem, którego nie da się już naprawić.

Czym innym jest literówka, brak podpisu albo pomyłka wynikająca z niezrozumienia instrukcji. Czym innym wydatek poniesiony niezgodnie z warunkami umowy. Jeszcze czym innym świadome podanie nieprawdy, sfałszowanie dokumentów lub wykorzystanie pieniędzy niezgodnie z przeznaczeniem.

Reakcja operatora powinna zależeć od charakteru i skutków zdarzenia. Błąd możliwy do poprawienia powinien prowadzić do korekty. Problem wpływający na realizację zadania - do analizy i uzgodnienia dalszych działań. Świadome naruszenie zasad - do konsekwencji przewidzianych w umowie i prawie.

Tak rozumiana proporcjonalność nie osłabia kontroli. Pozwala skoncentrować ją tam, gdzie rzeczywiście występuje ryzyko dla środków publicznych.

Partnerstwo wymaga również uczciwości po stronie operatora. Jeżeli instrukcja była niejasna, termin odpowiedzi zbyt długi albo różni pracownicy przekazali sprzeczne informacje, operator powinien potrafić uznać własny udział w powstaniu problemu.

Odpowiedzialność nie może działać tylko w jedną stronę.

W opracowaniach OECD dotyczących współpracy z organizacjami społecznymi wskazuje się, że przejrzystość i rozliczalność powinny dotyczyć zarówno organizacji otrzymujących środki, jak i podmiotów, które te środki przekazują⁴⁷. Organizacja odpowiada za wykorzystanie grantu, ale instytucja finansująca odpowiada za jakość zasad, terminowość decyzji i sposób prowadzenia programu.

Operator powinien być oceniany nie tylko na podstawie liczby przeprowadzonych konkursów, podpisanych umów i zaakceptowanych sprawozdań. To pokazuje sprawność administracyjną, ale nie mówi jeszcze, czy program został dobrze poprowadzony.

Nie chodzi o to, aby operator uzyskiwał wyłącznie pozytywne oceny. Grantobiorca niezadowolony z odmowy uznania wydatku może ocenić go surowo, choć decyzja była prawidłowa. Badanie opinii powinno więc dotyczyć nie tylko zadowolenia, ale przede wszystkim dostępności, jasności i równego traktowania.

Kryteria wyboru operatorów również powinny wykraczać poza doświadczenie w obsłudze dużych budżetów. Umiejętność rozliczenia programu jest ważna, ale nie wystarcza. Potrzebna jest koncepcja

⁴⁷ OECD, *Development Assistance Committee Members and Civil Society*, OECD Publishing, Paris 2020, część 1.10 „Accountability and transparency of CSOs and members”; publikacja OECD. Zob. również Rekomendację DAC dotyczącą tworzenia warunków dla społeczeństwa obywatelskiego

pracy z małymi organizacjami, standard komunikacji, sposób rozwiązywania problemów oraz odpowiednio przygotowany zespół.

Doświadczenie operatora zdobyte wcześniej w roli grantobiorcy może być dużą wartością. Pozwala zrozumieć, jak wygląda projekt od drugiej strony: nie jako zestaw dokumentów, ale jako codzienna odpowiedzialność za ludzi, terminy, wydatki i nieprzewidziane sytuacje.

Partnerstwo nie może także prowadzić do nieformalnego uprzywilejowania grantobiorców pozostających w bliższej relacji z operatorem. Te same zasady, interpretacje i możliwości poprawienia błędu muszą dotyczyć wszystkich. Pomoc powinna być dostępna, ale nie uznaniowa.

Dlatego funkcję doradczą należy wyraźnie oddzielić od podejmowania formalnych decyzji. Osoba wspierająca organizację może wyjaśniać zasady i wskazywać możliwe rozwiązania, lecz zatwierdzenie istotnej zmiany powinno następować w określonym trybie i pozostawiać pisemny ślad.

Partnerstwo nie oznacza działania „na słowo”. Oznacza przejrzystość, przewidywalność i wzajemny szacunek.

Komisja Europejska wskazuje spotkania rozpoczynające projekty, jasne wyjaśnianie zasad kwalifikowalności oraz skuteczną komunikację z beneficjentami jako działania ograniczające błędy w zarządzaniu i rozliczaniu grantów⁴⁸. Jest to podejście racjonalne również w małych programach regrantingowych: zapobieganie jest tańsze i skuteczniejsze niż naprawianie skutków błędów po zakończeniu zadania.

Operator nie traci swojej niezależności, kiedy pomaga grantobiorcy. Nie rezygnuje też z prawa do kontroli. Wykonuje po prostu swoją rolę w sposób, który zwiększa szansę powodzenia całego programu.

Jeżeli projekt kończy się niepowodzeniem z powodu problemu, któremu można było zapobiec, przegrywa nie tylko organizacja. Przegrywa operator, instytucja finansująca, a przede wszystkim społeczność, dla której projekt miał zostać zrealizowany.

Dobry operator nie stoi więc pomiędzy grantodawcą a grantobiorcą. Stoi obok obu stron i pilnuje, aby publiczne pieniądze rzeczywiście prowadziły do społecznego rezultatu.

4.3. Zasada proporcjonalności - mały grant, małe obowiązki

Uproszczenie systemu grantowego nie może ograniczać się do skrócenia formularza wniosku. Równie ważne jest to, co dzieje się po przyznaniu dotacji. Dla małej organizacji najtrudniejszy często nie jest sam projekt, lecz liczba dokumentów, które trzeba przygotować, podpisać, opisać, skopiować, wydrukować i wysłać operatorowi.

Dobrym przykładem jest projekt realizowany przez Stowarzyszenie Pro Civium w 2023 roku. Operatorem regrantingu był Klaster Innowacji Społecznych w Gliwicach, a projekt dotyczył przeciwdziałania stygmatyzacji, wykluczeniu społecznemu i mowie nienawiści. Przy rozliczeniu wynagrodzenia jednej osoby należało przygotować między innymi umowę, zgodę na przetwarzanie danych osobowych, oświadczenie dotyczące praw autorskich, rachunki, opisy rachunków, oświadczenia dotyczące wydatków oraz listy obecności. Dokumentacja odnosząca się tylko do tej jednej umowy liczyła 24 strony. Opisy działań poradniczych - setki stron.

⁴⁸ Komisja Europejska, *Annual Activity Report 2024 – Annexes, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*, Brussels 2025 – działania służące zapobieganiu błędom w zarządzaniu projektami i sprawozdawczości; dokument Komisji Europejskiej

Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby dokumenty można było przekazać w wersji elektronicznej. Operator zdecydował jednak, że rozliczenie należy przesłać również w formie papierowej. Koszt wydrukowania, skompletowania i wysłania dokumentacji stowarzyszenie musiało ponieść z własnych środków. Dotacja pokrywała działania projektowe, ale nie pokrywała wszystkich kosztów, które powstały wyłącznie dlatego, że przyjęto określony sposób kontroli dokumentów (w 2025 roku zaniechany przez Operatora)⁴⁹.

Najważniejsze jest jednak to, że konieczność przesyłania dokumentów w wersji papierowej nie wynikała w tym przypadku z charakteru projektu ani z potrzeby ochrony środków publicznych. Była decyzją operatora. Te same dokumenty mogły zostać przekazane w postaci elektronicznej, podpisane, zeskanowane i przechowywane w sposób umożliwiający ich późniejszą kontrolę. Papier nie zwiększał przejrzystości wydatków. Zwiększał jedynie koszty i liczbę czynności administracyjnych.

Takie sytuacje pokazują, że obciążenia nakładane na grantobiorcę nie zawsze są proporcjonalne do wysokości otrzymanej dotacji i skali prowadzonego działania. Mała organizacja realizująca kilkumiesięczny projekt lokalny bywa rozliczana przy użyciu procedur podobnych do tych, które stosuje się wobec dużych instytucji dysponujących rozbudowaną administracją. Różnica polega na tym, że duża instytucja posiada pracowników odpowiedzialnych za dokumentację, natomiast w małym stowarzyszeniu zajmuje się nią społecznie prezes, skarbnik albo koordynator projektu.

Zakres dokumentacji powinien zależeć od wysokości dotacji, rodzaju wydatku oraz poziomu ryzyka. Im mniejsza kwota i prostsze działanie, tym prostszy powinien być sposób jego rozliczenia. W przypadku niewielkich grantów wystarczające mogłyby być elektroniczne kopie dokumentów, zestawienie wydatków oraz krótka informacja o wykonanych działaniach. Oryginały pozostawałyby w organizacji i byłyby przedstawiane jedynie w razie kontroli albo pojawienia się uzasadnionych wątpliwości.

Polskie prawo zna już uproszczony tryb zlecania lokalnych i regionalnych zadań publicznych. Artykuł 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozwala jednostce samorządu terytorialnego zlecić zadanie z pominięciem otwartego konkursu, jeżeli wysokość dotacji nie przekracza 10 tys. zł, a okres realizacji zadania wynosi nie więcej niż 90 dni⁵⁰.

W chwili przygotowywania niniejszej publikacji regulacja ta znajduje się jednak na progu istotnej zmiany. Ustawa uchwalona przez Sejm 19 czerwca 2026 roku i przyjęta przez Senat bez poprawek 8 lipca 2026 roku przewiduje podniesienie limitu pojedynczej dotacji z 10 tys. do 20 tys. zł, rocznego limitu dla jednej organizacji z 20 tys. do 40 tys. zł oraz zniesienie ograniczenia realizacji zadania do 90 dni. Zwiększony ma zostać również udział środków, które samorząd może przeznaczyć na zadania zlecane w tym trybie – z 20 do 30 proc. planowanych dotacji. 9 lipca 2026 roku ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu. Do czasu jej podpisania, ogłoszenia i wejścia w życie nadal obowiązują dotychczasowe zasady⁵¹.

Sam kierunek tej nowelizacji potwierdza, że dotychczasowe limity przestały odpowiadać kosztom i realiom realizacji lokalnych zadań publicznych. Ustawodawca dostrzegł, że uproszczony tryb nie musi

⁴⁹ Dokumentacja własna Stowarzyszenia Inicjatywa Obywatelska Pro Civium dotycząca projektu nr 58 „Edukacja i Zapobieganie Zjawisku Stygmatyzacji oraz Wykluczeniu Społecznemu Człowieka”, realizowanego w 2023 r. w ramach regrantingu, którego operatorem był Klaster Innowacji Społecznych w Gliwicach.

⁵⁰ Art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2025 r. poz. 1338.

⁵¹ Ustawa z dnia 19 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o grach hazardowych, druk sejmowy nr 2597; ustawa przyjęta przez Senat bez poprawek 8 lipca 2026 r. i przekazana Prezydentowi 9 lipca 2026 r. Zob. przebieg procesu legislacyjnego – Sejm RP

oznaczać braku kontroli, a zwiększenie limitów nie prowadzi automatycznie do zagrożenia dla środków publicznych.

Tryb przewidziany w art. 19a nie jest tym samym co regranting i nie może zostać do niego automatycznie przeniesiony. Pokazuje jednak, że prostsze rozwiązania mogą funkcjonować również w systemie finansowania zadań publicznych. Skoro ustawodawca uznaje za zasadne podniesienie limitów oraz rezygnację ze sztywnego ograniczenia czasu realizacji zadania, podobne podejście powinno znaleźć zastosowanie także w regrantingu.

Operator powinien mieć możliwość kontroli projektu, ale nie powinien przerzucać na małą organizację kosztów rozwiązań, które sam wprowadził i które nie wynikają wprost z przepisów. Jeżeli wymaga dodatkowych kopii, wydruków, przesyłek albo szczególnego sposobu przygotowania dokumentacji, koszty te powinny być przewidziane w budżecie projektu albo pokrywane przez operatora.

Nie można budować lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, przeznaczając czas społeczników na produkowanie kolejnych segregatorów. Dokumentacja ma potwierdzać prawidłową realizację zadania, a nie stawać się osobnym zadaniem. W małych grantach miarą odpowiedzialności nie powinna być liczba zadrukowanych stron, lecz uczciwe wykorzystanie środków i rzeczywisty efekt osiągnięty w lokalnej społeczności.

4.4. Finansowanie rozwoju organizacji, a nie wyłącznie realizacji projektów

System grantowy najczęściej finansuje konkretne zadanie: warsztaty, poradnictwo, wydarzenie, akcję społeczną albo pomoc określonej grupie mieszkańców. Znacznie rzadziej pozwala sfinansować rozwój organizacji, która to zadanie wykonuje. W rezultacie projekt może zostać zrealizowany prawidłowo, wszystkie wskaźniki osiągnięte, a sprawozdanie zaakceptowane, lecz sama organizacja po jego zakończeniu pozostaje dokładnie w tym samym miejscu, w którym była wcześniej.

Nie można budować trwałego społeczeństwa obywatelskiego wyłącznie poprzez finansowanie kolejnych, oderwanych od siebie projektów. Za każdym zadaniem stoi przecież konkretna organizacja, jej liderzy, wolontariusze, członkowie i osoby zajmujące się sprawami administracyjnymi. Od ich wiedzy, doświadczenia i warunków pracy zależy jakość realizowanych działań. Jeżeli system korzysta z ich zaangażowania, ale nie daje możliwości rozwoju zaplecza organizacyjnego, to w praktyce zużywa istniejący potencjał, zamiast go wzmocnić.

Organizacja może więc przez kilka lat realizować projekty finansowane ze środków publicznych, a jednocześnie nadal korzystać z prywatnego komputera prezesa, przechowywać dokumenty w jego mieszkaniu i prowadzić spotkania w bezpłatnie udostępnianych pomieszczeniach. Może pomagać dziesiątkom osób, ale nie posiadać środków na ubezpieczenie, obsługę księgową, bezpieczne przechowywanie danych albo zwykłe utrzymanie strony internetowej. W statystykach konkursowych jest aktywnym grantobiorcą. W rzeczywistości pozostaje organizacją działającą dzięki ciągłemu dokładaniu prywatnego czasu, pieniędzy i sprzętu przez jej członków.

Finansowanie rozwoju instytucjonalnego nie jest przywilejem organizacji ani nagrodą za dobrze napisany wniosek. Jest inwestycją w jej zdolność do wykonywania zadań społecznych w przyszłości. Organizacja posiadająca podstawowe wyposażenie, uporządkowaną księgowość, bezpieczny system przechowywania danych oraz przygotowany zespół jest bardziej wiarygodna i odporniejsza na kryzysy. Może szybciej reagować na potrzeby mieszkańców i nie musi rozpoczynać każdego projektu od organizowania sobie miejsca oraz narzędzi do pracy.

Dlatego każdy program regrantingowy powinien pozwalać przeznaczyć część dotacji na rozwój organizacji: uporządkowanie finansów i procedur, sprzęt i bezpieczeństwo danych, wolontariat,

komunikację, fundraising, obsługę prawną lub księgową oraz budowanie partnerstw. O wyborze powinny decydować potrzeby rozpoznane wspólnie z grantobiorcą, a nie jednokrotny katalog zakupów.

Ważnym elementem rozwoju organizacji jest inwestowanie w ludzi. Liderzy, koordynatorzy i wolontariusze potrzebują dostępu do wiedzy, konsultacji oraz możliwości wymiany doświadczeń. Nie chodzi jednak o obowiązkowe szkolenie organizowane dla wszystkich na ten sam temat. Rozwój powinien odpowiadać na konkretną potrzebę. Dla jednej organizacji przydatne będzie szkolenie z prowadzenia zbiórek, dla innej konsultacja prawna, a dla kolejnej pomoc w przygotowaniu planu komunikacji albo pracy z wolontariuszami.

Samo zaproponowanie szkolenia nie rozwiązuje jednak problemu. Dla niewielkiej organizacji przeszkodą może być koszt dojazdu, noclegu lub wyżywienia, a także konieczność poświęcenia całego dnia przez osobę, która działalność społeczną łączy z pracą zawodową. Jeżeli udział w działaniu rozwojowym jest częścią programu, związane z nim uzasadnione koszty również powinny być finansowane. W przeciwnym razie ze wsparcia ponownie skorzystają głównie organizacje posiadające już odpowiednie zasoby.

Zmiany wymaga także podejście do kosztów administracyjnych. Księgowość, rachunek bankowy, telefon, dostęp do internetu, materiały biurowe czy obsługa prawna nie są dodatkiem do projektu. Bez nich nie da się go prawidłowo zrealizować i rozliczyć. Udawanie, że zadanie składa się wyłącznie z działań skierowanych do uczestników, prowadzi do przerzucania części kosztów na organizację. W praktyce płacą za nie jej członkowie albo pokrywa je nieodpłatna praca wolontariuszy.

Koszty pośrednie powinny być zatem normalnym elementem budżetu, a nie pozycją, z której organizacja musi się tłumaczyć. W przypadku najmniejszych grantów można je rozliczać ryczałtem, bez konieczności przypisywania każdej kartki papieru, rozmowy telefonicznej czy przelewu bankowego do konkretnego działania. Takie rozwiązanie pozwoliłoby organizacji pokryć rzeczywiste koszty obsługi projektu, a jednocześnie nie tworzyłoby kolejnych obowiązków dokumentacyjnych.

Należy również dopuścić możliwość tworzenia w ramach finansowania niewielkiego zaplecza na okres pomiędzy projektami. Obecnie wiele organizacji po zakończeniu zadania traci możliwość dalszego korzystania z pracy koordynatora lub specjalisty, mimo że zdobyta przez niego wiedza nadal jest potrzebna. Każdy kolejny projekt oznacza wtedy budowanie zespołu od początku. Traci organizacja, ale tracą również mieszkańcy, którzy przyzwyczaili się do określonej formy pomocy.

Nie oznacza to, że każda dotacja ma utrzymywać organizację bez względu na efekty jej pracy. Finansowanie instytucjonalne powinno być powiązane z konkretnym planem rozwoju i odpowiadać rzeczywistym potrzebom. Organizacja powinna umieć wyjaśnić, w jaki sposób zakup, usługa albo zdobyta kompetencja wpłyną na jej dalszą działalność. Nie może to być jednak kolejny rozbudowany dokument wymagający zatrudnienia eksperta. W przypadku małego grantu wystarczy krótka diagnoza, wskazanie potrzeby oraz opis oczekiwanej zmiany.

Dobrze zaprojektowany regranting powinien pozostawiać po sobie coś więcej niż zamknięty projekt i zaakceptowane sprawozdanie. Powinien sprawić, że organizacja lepiej zarządza finansami, skuteczniej pozyskuje wolontariuszy, posiada potrzebne narzędzia, nawiązuje nowe partnerstwa i potrafi zdobywać środki z różnych źródeł. Dzięki temu następne działanie może przeprowadzić sprawniej i z mniejszym uzależnieniem od kolejnej dotacji.

Jeżeli po kilku latach korzystania z programów publicznych organizacja nadal nie ma podstawowego zaplecza i pozostaje całkowicie zależna od następnego konkursu, trudno mówić o skutecznym wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Finansowanie projektów jest potrzebne, ale samo w sobie nie wystarczy. O trwałości lokalnej aktywności decydują silne organizacje, a nie liczba zakończonych konkursów.

4.5. Mierzyć rozwój organizacji, a nie tylko realizację projektu

Ocena projektu najczęściej sprowadza się do kilku podstawowych pytań: czy działania zostały przeprowadzone zgodnie z harmonogramem, czy wydano środki zgodnie z budżetem, ilu uczestników wzięło udział w wydarzeniach i czy osiągnięto zapisane we wniosku wskaźniki. Są to informacje potrzebne, ale nie pokazują całego obrazu.

Można prawidłowo rozliczyć projekt, osiągnąć wszystkie wskaźniki i nie pozostawić po nim niczego trwałego. Można również nieznacznie zmienić harmonogram albo nie osiągnąć jednej z zaplanowanych wartości, a jednocześnie zbudować zespół, pozyskać nowych wolontariuszy i rozpocząć działania, które będą kontynuowane przez następne lata. Obecny sposób oceny znacznie lepiej radzi sobie z liczeniem uczestników niż z dostrzeganiem takich zmian.

Projekt jest tylko narzędziem. Jego rzeczywista wartość nie powinna być oceniana wyłącznie na podstawie tego, co wydarzyło się pomiędzy datą podpisania umowy a terminem złożenia sprawozdania. Równie ważne jest to, co po zakończeniu finansowania pozostało w organizacji i lokalnej społeczności.

W przypadku MiŚLOP rozwój instytucjonalny nie zawsze przybiera spektakularną postać. Czasem będzie nim pozyskanie dwóch nowych wolontariuszy, uporządkowanie dokumentacji, utworzenie bazy darczyńców, nawiązanie współpracy ze szkołą albo zdobycie umiejętności samodzielnego prowadzenia księgowości projektowej. Dla niewielkiej organizacji każda z tych zmian może mieć większe znaczenie niż jednorazowe zwiększenie liczby uczestników wydarzenia.

Nie wystarczy przy tym sprawdzić, czy organizacja kupiła sprzęt albo odbyła szkolenie. Sam zakup drukarki nie jest jeszcze rozwojem organizacji. Rozwój następuje dopiero wtedy, gdy dzięki temu zakupowi organizacja może sprawniej przygotowywać materiały, prowadzić dokumentację, organizować działania i ograniczyć wydatki ponoszone dotychczas prywatnie przez jej członków. Podobnie ukończenie szkolenia nie jest wartością samą w sobie. Ważne jest to, czy zdobyta wiedza została później wykorzystana.

Dlatego już na początku projektu warto wspólnie z organizacją określić kilka prostych zmian, które mają nastąpić dzięki udziałowi w programie. Nie powinny to być kolejne narzucone wskaźniki, identyczne dla wszystkich grantobiorców. Dla jednej organizacji celem będzie zwiększenie liczby wolontariuszy, dla innej pozyskanie pierwszego darczyńcy, a dla kolejnej przygotowanie procedur, które umożliwią bezpieczne prowadzenie działań.

Rozwój może oznaczać pozyskanie nowych ludzi, uporządkowanie księgowości i dokumentacji, poprawę bezpieczeństwa danych, nawiązanie trwałej współpracy, lepszą komunikację z mieszkańcami, rozpoczęcie fundraisingu albo kontynuowanie działań po zakończeniu dotacji. Nie każda organizacja potrzebuje tego samego. Ważne, aby po programie potrafiła zrobić coś, czego wcześniej nie potrafiła.

Nie każda organizacja musi osiągać wszystkie te rezultaty. Próba stworzenia jednego zestawu obowiązkowych wskaźników ponownie doprowadziłaby do sytuacji, w której organizacje zamiast się rozwijać, zajmowałyby się wypełnianiem kolejnych tabel. Zakres oceny powinien być krótki, dopasowany do wielkości grantu i ustalony na podstawie rzeczywistej sytuacji grantobiorcy.

Punktem wyjścia może być prosta diagnoza przeprowadzona przed rozpoczęciem projektu. Organizacja wskazuje, jakimi zasobami dysponuje, z jakimi problemami się mierzy i co chciałaby poprawić. Po zakończeniu projektu nie porównuje się jej z dużą fundacją ani z innymi uczestnikami konkursu. Porównuje się jej sytuację z momentem, w którym rozpoczynała udział w programie.

Takie podejście jest szczególnie ważne w przypadku najmniejszych organizacji. Jeżeli stowarzyszenie przed otrzymaniem grantu nie miało żadnego doświadczenia projektowego, to prawidłowe przygotowanie pierwszego budżetu, przeprowadzenie działań i samodzielne złożenie sprawozdania jest już istotnym rezultatem. Nie należy oczekiwać, że po jednym mikrograncie organizacja stanie się profesjonalną instytucją zatrudniającą pracowników i pozyskującą setki tysięcy złotych.

Rzeczywiste efekty rozwojowe często ujawniają się dopiero po zakończeniu finansowania. Warto więc, aby operator po kilku miesiącach skontaktował się z grantobiorcą i sprawdził, czy organizacja nadal prowadzi rozpoczęte działania, czy utrzymała wolontariuszy, wykorzystuje zakupiony sprzęt i zdobyte umiejętności oraz czy podjęła kolejne inicjatywy. Nie powinno to mieć formy dodatkowej kontroli ani kolejnego sprawozdania. Wystarczy krótka rozmowa, ankieta albo spotkanie podsumowujące.

Taka informacja jest potrzebna nie tylko organizacji. Pozwala również ocenić jakość całego programu. Jeżeli większość grantobiorców po zakończeniu finansowania przerywa działalność, traci wolontariuszy i nie potrafi wykorzystać zdobytego doświadczenia, należy zastanowić się, czy problem nie leży w konstrukcji programu. Być może dotacja była zbyt mała, okres realizacji zbyt krótki, a wsparcie operatora ograniczyło się do kontroli dokumentów.

Zmienić powinien się również sposób oceny operatorów. Terminowe ogłoszenie konkursu, podpisanie umów i zaakceptowanie sprawozdań świadczą o sprawności administracyjnej, ale nie są jeszcze dowodem skutecznego wspierania społeczeństwa obywatelskiego. Operator powinien być rozliczany także z tego, czy prowadzone przez niego działania pomogły organizacjom stać się bardziej samodzielnymi.

Nie chodzi przy tym o przerzucenie całej odpowiedzialności za dalsze losy organizacji na operatora. Na rozwój stowarzyszenia lub fundacji wpływa wiele czynników, których operator nie jest w stanie kontrolować. Może jednak stworzyć warunki sprzyjające rozwojowi albo ograniczyć swoją rolę do wypłacenia i rozliczenia dotacji. To właśnie tę różnicę należy dostrzegać podczas oceny programu.

Ważnym miernikiem powinien być także wpływ programu na lokalne otoczenie. Należy sprawdzać, czy dzięki przyznanym środkom pojawili się nowi liderzy, mieszkańcy zaczęli angażować się we wspólne działania, organizacje nawiązały współpracę, a lokalne problemy są szybciej zauważane i rozwiązywane. Są to rezultaty trudniejsze do policzenia niż liczba uczestników szkolenia, ale właśnie one najlepiej pokazują, czy program rzeczywiście wzmacnia społeczeństwo obywatelskie.

Zmiana sposobu oceny nie oznacza rezygnacji z kontroli wydatków, harmonogramów i podstawowych wskaźników. Oznacza jedynie uzupełnienie ich o pytanie najważniejsze: czy dzięki otrzymanemu wsparciu organizacja potrafi dziś zrobić coś, czego nie potrafiła przed rozpoczęciem projektu?

Jeżeli odpowiedź brzmi „tak”, dotacja nie zakończyła się wraz z ostatnim przelewem i zaakceptowaniem sprawozdania. Pozostawiła po sobie silniejszą organizację, a tym samym trwalszy element lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie powinno być jednym z najważniejszych kryteriów oceny skuteczności programu grantowego.

4.6. Dywersyfikacja źródeł finansowania jako element bezpieczeństwa organizacji

Jednym z największych zagrożeń dla małej organizacji jest uzależnienie całej działalności od jednego źródła finansowania. Może nim być dotacja samorządowa, program rządowy, środki europejskie albo konkurs prowadzony przez operatora. Dopóki organizacja otrzymuje kolejne dofinansowania, model ten może sprawiać wrażenie stabilnego. Problem pojawia się wtedy, gdy

konkurs zostanie ogłoszony później, zmieniają się jego priorytety, zmniejszy się budżet albo oferta nie uzyska wymaganej liczby punktów.

Brak dotacji nie oznacza przecież, że zniknęły potrzeby mieszkańców. Osoby korzystające z pomocy nadal jej potrzebują, wolontariusze są gotowi do działania, a organizacja posiada wiedzę i doświadczenie. Mimo to musi ograniczyć aktywność, ponieważ nie ma środków na podstawowe wydatki. Niekiedy wystarczy kilkumiesięczna przerwa pomiędzy projektami, aby stracić część zespołu, zrezygnować z lokalu albo zawiesić wcześniej rozpoczęte działania.

Dywersyfikacja finansowania oznacza korzystanie z kilku różnych źródeł, tak aby utrata jednego z nich nie prowadziła do zatrzymania całej organizacji. Nie chodzi o całkowitą rezygnację z dotacji publicznych. Dla wielu działań społecznych są one niezbędne i powinny pozostać ważnym elementem systemu. Nie powinny jednak być jedynym filarem, na którym opiera się działalność organizacji.

Źródła finansowania są różne: dotacje publiczne i prywatne, składki, darowizny, wsparcie lokalnego biznesu, zbiórki, odpłatna działalność pożytku publicznego, działalność gospodarcza, wpływy z 1,5 proc. podatku oraz pomoc rzeczowa. Nie chodzi o korzystanie ze wszystkiego naraz, lecz o wybór kilku źródeł odpowiadających charakterowi organizacji.

Samo pozyskanie dwóch różnych dotacji publicznych nie zawsze oznacza rzeczywistą dywersyfikację. Jeżeli oba konkursy są finansowane z podobnych środków, mają zbliżone terminy i podlegają tym samym zmianom politycznym lub budżetowym, ryzyko nadal pozostaje wysokie. Bezpieczeństwo daje dopiero połączenie środków publicznych z pieniędzmi, o których wykorzystaniu organizacja może decydować bardziej samodzielnie.

Szczegółne znaczenie mają darowizny nieprzypisane do jednego projektu. Nawet niewielkie wpłaty mogą pokryć koszty, których nie da się sfinansować z dotacji: opłatę bankową, księgowość, domenę internetową, telefon, materiały biurowe albo wkład własny. To właśnie brak takich środków najczęściej powoduje, że organizacja posiada przyznaną dotację, a mimo to musi dokładać do projektu prywatne pieniądze członków zarządu.

MiŚŁOP posiadają w tym obszarze przewagę, której często same nie dostrzegają. Działają blisko ludzi. Mieszkańcy znają osoby prowadzące organizację, widzą jej pracę i wiedzą, komu udzielana jest pomoc. Łatwiej poprzeć konkretną inicjatywę w swojej dzielnicy, gminie lub miejscowości niż anonimową akcję, której efekty są trudne do zauważenia. Zaufanie lokalne może stać się podstawą fundraisingu, ale trzeba o nie świadomie dbać.

Ważne jest jednak, aby nie pomylić dywersyfikacji z przypadkowym poszukiwaniem pieniędzy wszędzie, gdzie jest to możliwe. Organizacja nie powinna zmieniać swojej misji wyłącznie dlatego, że pojawił się konkurs dotyczący modnego w danym momencie tematu. Prowadzi to do realizowania niepowiązanych ze sobą projektów, zmęczenia zespołu i utraty rozpoznawalności. Źródła finansowania powinny wspierać misję organizacji, a nie ją zastępować.

Podstawą powinna być prosta strategia finansowa. Nie musi to być wielostronicowy dokument. Organizacja powinna odpowiedzieć sobie na kilka pytań: jakie są jej stałe koszty, ile pieniędzy potrzebuje na zachowanie ciągłości, które działania mogą być finansowane z dotacji, a na które potrzebne są środki własne. Powinna również ustalić, od których źródeł jest obecnie najbardziej zależna i które z nich może stopniowo rozwijać.

Nie chodzi o natychmiastowe uniezależnienie się od środków publicznych. W przypadku małej organizacji pierwszym krokiem może być utworzenie bazy sympatyków, uporządkowanie składek członkowskich albo rozpoczęcie regularnego informowania mieszkańców o efektach pracy. Kolejnym – pozyskanie kilku stałych darczyńców lub nawiązanie współpracy z jednym lokalnym przedsiębiorcą. Odporność finansową buduje się stopniowo.

W tym procesie ważną rolę powinni odgrywać operatorzy programów grantowych. Ich zadanie nie powinno kończyć się na przekazaniu dotacji i sprawdzeniu sprawozdania. Program regrantingowy może pomóc organizacji przygotować pierwszą kampanię fundraisingową, plan współpracy z biznesem albo zasady komunikacji z darczyńcami. Nie należy jednak ograniczać takiego wsparcia do jednego ogólnego szkolenia. Organizacja powinna otrzymać możliwość skonsultowania własnego pomysłu i dostosowania go do lokalnych warunków.

Organizacja posiadająca kilka niezależnych źródeł finansowania jest bardziej odporna nie tylko na problemy ekonomiczne. Zyskuje również większą swobodę wypowiedzania się i podejmowania tematów, które mogą być niewygodne dla instytucji publicznych. Jeżeli cały jej budżet zależy od decyzji jednego urzędu albo operatora, może pojawić się obawa, że krytyczne stanowisko wpłynie na wynik kolejnego konkursu. Różnorodność finansowania wzmacnia więc nie tylko stabilność, lecz także rzeczywistą niezależność organizacji.

Państwo i samorząd nie powinny wycofywać się z finansowania działań społecznych pod hasłem usamodzielniania trzeciego sektora. Ich rolą jest tworzenie warunków, w których organizacje mogą stopniowo budować własne zaplecze, rozwijać relacje z mieszkańcami i korzystać z różnych źródeł środków. Dywersyfikacja nie może oznaczać przerzucenia odpowiedzialności za realizację zadań publicznych na darczyńców i wolontariuszy.

Bezpieczna organizacja to nie taka, która nie korzysta z dotacji, lecz taka, której istnienie nie zależy od wyniku jednego konkursu. Dopiero połączenie finansowania publicznego, lokalnego wsparcia i własnej aktywności daje możliwość planowania działań dłużej niż do końca kolejnego projektu. Taka organizacja jest stabilniejsza, bardziej niezależna i lepiej przygotowana do reagowania na potrzeby swojej społeczności.

4.7. Przyszłość systemu grantowego - od finansowania projektów do budowania społeczeństwa obywatelskiego

Przedstawione w tym opracowaniu problemy nie podważają sensu publicznego finansowania organizacji pozarządowych. Konkursy grantowe pozostają jednym z najważniejszych narzędzi wspierania aktywności mieszkańców. Zmiany wymaga natomiast sposób rozumienia ich wyniku.

Nie wystarczy, że pieniądze zostały wydane, umowy podpisane, a sprawozdania przyjęte. Program powinien pozostawić po sobie potrzebne działania, silniejsze organizacje i ludzi lepiej przygotowanych do dalszej pracy. Jeżeli po kolejnej edycji lokalne podmioty nadal nie mają zaplecza, są całkowicie zależne od następnego naboru i boją się zapytać operatora o interpretację umowy, trudno uznać taki program za sukces.

Zasadnicza zmiana dotyczy roli operatora. Powinien on rozpoznać sytuację grantobiorcy, przygotować go do realizacji zadania i zapewnić kontakt z konkretnym opiekunem. Nie po to, by przejąć odpowiedzialność za organizację, lecz by pomóc jej podjąć ją świadomie. Początkujące stowarzyszenie potrzebuje innego wsparcia niż podmiot, który od lat rozlicza środki publiczne. Jeden webinar dla wszystkich tej różnicy nie usuwa.

Mały grant powinien oznaczać małe obowiązki. Zakres dokumentacji i kontroli trzeba wiązać z wartością dotacji, charakterem wydatków i rzeczywistym ryzykiem. Papier, kolejne oświadczenia i rozbudowane formularze nie są miarą odpowiedzialności. Są nią uczciwe wykorzystanie pieniędzy i wykonanie działania, które przyniosło społeczny rezultat.

Dotacja powinna również wzmacniać organizację, a nie tylko finansować jej najbliższy projekt. Czasem potrzebny będzie sprzęt, kiedy indziej uporządkowanie księgowości, rozwój wolontariatu, poprawa bezpieczeństwa danych albo pierwsza próba pozyskania stałych darczyńców. Takie wydatki nie są przywilejem. Budują zdolność organizacji do działania po zakończeniu finansowania.

Nowe zadania operatora muszą być zapisane w regulaminie, ofercie i umowie oraz mieć własny budżet. Nie można oczekiwać profesjonalnego doradztwa, mentoringu i oceny rozwoju bez środków

na ich wykonanie. Wraz z finansowaniem powinna jednak pojawić się odpowiedzialność operatora za jakość wsparcia. Instytucja finansująca musi oceniać równolegle prawidłowość finansową programu i to, co zmieniło się w organizacjach.

Nie wolno przy tym tworzyć następnej warstwy sprawozdawczości dla najmniejszych podmiotów. To operator ma wykazać, że był dostępny, przygotował grantobiorców, stosował zasadę proporcjonalności i docierał także do organizacji, które wcześniej nie korzystały z dotacji. Po kilku miesiącach może sprawdzić, co pozostało po projekcie: czy działa zespół, czy utrzymano wolontariuszy, czy wykorzystuje się zdobytą wiedzę i czy pojawiły się kolejne inicjatywy. Wystarczy rozmowa lub krótka ankieta, nie nowa kontrola.

Małe organizacje nie oczekują przywilejów ani zwolnienia z odpowiedzialności. Chcą warunków, w których dobry lokalny pomysł nie przegrywa tylko dlatego, że jego autor nie ma etatowego księgowego, prawnika i specjalisty od wniosków. Równość szans nie polega na wręczeniu wszystkim tego samego formularza. Polega na dostrzeżeniu różnicy między dużą instytucją a organizacją prowadzoną społecznie przez kilka osób.

Każda duża organizacja była kiedyś mała. Każdy doświadczony lider realizował kiedyś pierwszy projekt. Jeżeli system nie stworzy miejsca na ten pierwszy krok, z czasem zabraknie nowych ludzi, nowych organizacji i nowych odpowiedzi na lokalne problemy. Silne społeczeństwo obywatelskie nie powstaje dzięki samej liczbie konkursów. Powstaje tam, gdzie oddolny impuls kilku osób może rozwinąć się w trwałe działanie, a publiczne pieniądze pomagają mu dojrzeć, zamiast obciążać go procedurą ponad jego możliwości.

