

Warszawa, 24 września 2018 r.

Członkowie zwykli:

Edukacyjna Fundacja
im. prof. Romana Czernieckiego EFC

Fundacja BGK

Fundacja BGŻ BNP Paribas

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja ING Dzieciom

Fundacja Kronenberga
przy Citi Handlowy

Fundacja na rzecz Nauki Polskiej

Fundacja Orange

Fundacja POLSAT

Fundacja Przyjaciółka

Fundacja Tesco

Fundacja TVN „nie jesteś sam”

Fundacja Wspomagania Wsi

Fundacja Współpracy
Polsko-Niemieckiej

Polska Fundacja Dzieci
i Młodzieży

Stowarzyszenie Akademia Rozwoju
Filantropii w Polsce

Stowarzyszenie Żydowski Instytut
Historyczny

Członkowie wspierający:

DOZ Fundacja dbam o zdrowie

Fundacja Banku Ochrony
Środowiska

Fundacja Banku Zachodniego WBK

Fundacja dla Polski

Fundacja Dorastaj z Nami

Fundacja Edukacyjna
Przedsiębiorczości

Fundacja EY

Fundacja NUTRICIA

Fundacja PKO Banku Polskiego

Fundacja PwC

Fundacja TechSoup

Polsko-Amerykańska Fundacja
Wolności

Stowarzyszenie Fundusz
Lokalny Masywu Śnieżnika

Stowarzyszenie Nidzicki Fundusz
Lokalny

Forum Darczyńców w Polsce

ul. Bagatela 10 lok. 36

00-585 Warszawa

tel. 48 535 990 910

e-mail: poczta@forumdarczyncow.pl

<http://www.forumdarczyncow.pl>

Prof. Piotr Gliński

Przewodniczący Komitetu do spraw

Pożytku Publicznego

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

Stanowisko Forum Darczyńców w Polsce

w sprawie projektów rozporządzeń Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

W imieniu Forum Darczyńców w Polsce przedstawiamy uwagi do projektów rozporządzeń do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w sprawie:

1. wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań,
2. uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego,
3. wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego,
4. zamieszczania informacji przez organizacje pożytku publicznego z zakresu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych,
5. Rady Działalności Pożytku Publicznego,
6. przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (projekt w tej sprawie nie został wymieniony w piśmie zapraszającym organizacje społeczne do udziału w konsultacjach).

Po przestudiowaniu treści rozporządzeń, ich uzasadnień i ocen skutków regulacji, Forum Darczyńców w Polsce opowiada się za utrzymaniem rozporządzeń do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej ustawy o DPP) w obecnie obowiązującym kształcie i ograniczeniem ingerencji w treść rozporządzeń wyłącznie do zmian kompetencyjnych, wynikających z przejęcia przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 39 ustawy o Narodowym Instytucie Wolności, dalej ustawy o NIW).

Nasze stanowisko wynika z przekonania, że wszelkie zmiany dotyczące tak ważnej ustawy, jaką jest dla organizacji pozarządowych ustawa o DPP, będąca swoistą konstytucją III sektora, powinny być przeprowadzane w sposób przemyślany, poprzedzony diagnozą i publiczną debatą ze środowiskiem organizacji pozarządowych, urzędników i samorządowców. Debatę powinna odbyć się z poszanowaniem zasad partnerstwa i dialogu.

Doceniając deklarowaną przez projektodawcę chęć ułatwienia organizacjom społecznym dostępu do środków publicznych uważamy, że zaproponowane w rozporządzeniach zmiany są niedopracowane i niespójne. Ich pospieszne wprowadzenie (w tym jednodniowe *vacatio legis*) odbije się negatywnie na funkcjonowaniu organizacji pozarządowych i ich współpracy z organami administracji publicznej zlecającymi zadania publiczne. Zmiany te będą źródłem dodatkowych obciążeń (również finansowych) związanych z dostosowywaniem się do nowych wymagań dla organizacji i urzędów administracji publicznej.

Kluczowym argumentem przemawiającym za odstąpieniem od wprowadzania pospiesznych zmian w rozporządzeniach są oficjalne zapowiedzi nowelizacji ustawy o DPP. Oznacza to, że przygotowane obecnie projekty rozporządzeń pomyślane są jako rozwiązanie tymczasowe, które zostaną w niedługim czasie zmienione.

1. Jakość proponowanych zmian

Proponowane zmiany w rozporządzeniu dotyczącym wzorów ofert, sprawozdań i umowy są niedopracowane i niespójne. Znaczna część z nich zamiast uprościć utrudni działalność organizacji społecznych.

Przykładowo, nacisk na rezultaty i tabela osiągania rezultatów będą istotnym utrudnieniem dla większości organizacji, szczególnie tych działających lokalnie. Podobnie wprowadzenie w budżecie podziału na działania (a nie jak dotąd na koszty merytoryczne i administracyjne) będzie dla organizacji trudne. Konsultowane projekty zawierają też błędy np. wydaje się pomyłką wprowadzenie we wzorach oferty i sprawozdania tabeli osiągania rezultatów w projektach powyżej 100 tys. zł i w projektach do 10 tys. zł (tabela rezultatów nie jest obowiązkowa w projektach poniżej 100 tys. zł a wyższych niż 10 tys. zł).

Wprowadzone elementy pozytywne np. rezygnacja z wymogu przedstawiania poszczególnych kosztów w podziale na źródła finansowania nie równoważą negatywnych skutków projektowanych zmian: chaosu i niejasności zarówno po stronie organizatorów konkursów ofert, jak osób składających oferty i je oceniających. Zmiany te będą szczególnie dotkliwe dla małych lub lokalnych organizacji nie dysponujących zasobami pozwalającymi na szybkie dostosowanie się do nowych wymogów.

2. Koszty proponowanych zmian

Z oceny skutków regulacji (OSR) wynika, że wprowadzenie zmian nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na jego wydatki. Innymi słowy, wprowadzenie zmian ma odbyć się bez ponoszenia żadnych kosztów.

Tymczasem zakres proponowanych zmian nie pozostawia wątpliwości, że ich przyjęcie będzie wiązało się z kosztami wynikającymi m.in. z konieczności wprowadzenia zmian w generatorach ofert i sprawozdań wykorzystywanych przez samorządy, przeprowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych adresowanych do organizacji pozarządowych i urzędników. Koszty te w dużej części obciążą samorządy, a z powodu terminu wejścia w życie proponowanych zmian nakłady te będą musiały być poniesione natychmiast. Dodatkowo, w związku z planowaną nowelizacją ustawy o DPP istnieje duże prawdopodobieństwo, że koszty te zostaną poniesione dwukrotnie.

3. Prezentacja projektów rozporządzeń i tryb konsultacji

a) Uzasadnienia proponowanych zmian

Uzasadnienia do projektów rozporządzeń są bardzo ogólne i nie przedstawiają wszystkich wprowadzanych zmian. Nie zawierają również informacji, z czego wynikają zmiany i jakie problemy mają rozwiązać. Co więcej, w uzasadnieniach stwierdzono, że projekty powielają w dużej części rozwiązania obowiązujące i dlatego termin ich wejścia w życie ustala się na dzień po dniu ich ogłoszenia (tj. najpóźniej 29.X). Tymczasem uważna lektura projektów i ich porównanie z obowiązującymi rozporządzeniami pokazuje coś przeciwnego - zmiany we wzorach ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań publicznych są naprawdę znaczące, a ich wprowadzenie wiązać się będzie z poważnymi komplikacjami dla organizacji społecznych i samorządów.

Sposób udostępnienia projektów rozporządzeń bez wyraźnego wskazania proponowanych zmian stanowi poważne utrudnienie dla uczestników konsultacji i pociąga za sobą konieczność czasochłonnej analizy porównawczej projektów liczących łącznie ok. 50 stron z obowiązującymi dokumentami. Zdecydowana większość organizacji społecznych nie ma takich możliwości z powodu licznych trudności opisanych m.in. w rządowym Programie Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030. Uważamy, że jednym z podstawowych cech przejrzystego procesu konsultacji publicznych powinno być klarowne i rzetelne przedstawienie listy zmian wraz z uzasadnieniem każdej z nich.

b) Sposób prowadzenia konsultacji

Czas trwania konsultacji był zbyt krótki biorąc pod uwagę liczbę dokumentów przedstawionych do konsultacji oraz opisaną powyżej konieczność ich porównywania. Tak ważne zmiany dla organizacji społecznych, które korzystają z dotacji na realizację zadań publicznych, wymagają dłuższego czasu i szerszych konsultacji, a także pogłębionej analizy praktycznych konsekwencji proponowanych zmian. Obowiązujące dziś rozporządzenia i wzory były wypracowywane przez kilka miesięcy w dyskusji środowiskowej z udziałem przedstawicieli organizacji i samorządów oraz Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Konsultacje projektów rozporządzeń prowadzone przez Fundację Republikańską na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie spełniły swojego zadania. Choć podjęto próbę zorganizowania spotkań konsultacyjnych w 16 regionach, to tryb upowszechnienia informacji (np. wysyłanie maili do organizacji z regionu z dwudniowym wyprzedzeniem) i organizowanie spotkań w godzinach pracy, skutkowały niską frekwencją (np. 10 przedstawicieli organizacji w woj. mazowieckim, po kilka osób w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Opolu), a sposób prowadzenia spotkań (czytanie treści rozporządzeń bez odnoszenia się do tego, co się zmieniło i jakie są konsekwencje zmian) niską jakością konsultacji.

c) Pominięcie rozporządzenia o przeprowadzaniu kontroli organizacji pożytku publicznego w informacji o konsultacjach

Stoimy na stanowisku, że konsultacje publiczne projektu rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji nie zostały przeprowadzone zgodnie z § 36 ust. 1 i § 40 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów.

Projekt ten nie został wymieniony w piśmie z dnia 3 września 2018 r. informującym organizacje społeczne o trwających konsultacjach. Nie został zatem rozesłany do grupy, na którą będzie miał wpływ, czyli do organizacji pozarządowych, w szczególności organizacji pożytku publicznego.

Warto podkreślić, że zbiorcza informacja o konsultacjach aż 6 projektów związanych z ustawą o DPP mogła sugerować, że jest to pełna lista i nie toczą się prace nad innym ważnym rozporządzeniem związanym z ustawą o DPP.

Również na stronach serwisu Rządowy Proces Legislacyjny w zakładce „konsultacje publiczne” przy omawianym projekcie brakuje pisma informującego o konsultacjach publicznych, w którym byłby wskazany termin, do którego można składać uwagi. W zakładce tej znajdują się natomiast pisma związane z opiniowaniem projektu, które powinny znajdować się w zakładce „opiniowanie”.

Tak istotne zmiany w zakresie kontroli w OPP powinny być poprzedzone konsultacjami publicznymi przeprowadzonymi zgodnie z przepisami i według najwyższych standardów staranności. Skoro projekt nie został przedstawiony do konsultacji organizacjom pozarządowym i nie został podany termin na przesyłanie uwag, jego treść powinna pozostać bez zmian. Jedyne zmiany powinny polegać na zmianie organu wydającego to rozporządzenie.

d) Termin wejścia w życie rozporządzeń

Nowe dokumenty mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ale w praktyce najpóźniej 29 października. Oznacza to, że organizacje i urzędnicy będą musieli korzystać z nowych wzorów natychmiast. Zważywszy na konieczność wprowadzenia zmian w konkursach ofert, istnieje ryzyko, że zostaną ogłoszone one z opóźnieniem. Szybkie tempo wprowadzenia zmian może skutkować pomyłkami zarówno na etapie oceny wniosków jak i podpisywania umów. Organizacje będą musiały przeznaczyć więcej czasu na przygotowanie ofert uwzględniających wprowadzane zmiany. Obie strony: samorządowa i społeczna będą musiały poświęcić czas na wyjaśnienia wątpliwości związanych z nowymi pytaniami i próby rozwiązania sytuacji, w których np. oferty zostaną błędnie ocenione.

4. Rozszerzenie możliwości niezapowiedzianych kontroli organizacji pożytku publicznego

Projekt rozporządzenia rozszerza możliwość przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli w organizacji pożytku publicznego. W obecnym brzmieniu takie kontrole prowadzone być mogły jedynie w dwóch przypadkach: wpłynięcia do ministerstwa skargi lub wniosku lub badania sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych. W konsultowanym projekcie kontrola bez uprzedzenia może być prowadzona "w razie potrzeby sporządzenia informacji dla Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego" oraz "wtedy, gdy nie było możliwości dokonania wcześniejszego powiadomienia z 7 dniowym wyprzedzeniem".

Proponowane przepisy dają Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego pełną uznaniowość w zarządzaniu nieprzewidzianych i niezapowiedzianych kontroli w organizacjach pożytku publicznego bez konieczności uzasadnienia swojej decyzji. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia powodu takiej zmiany, co więcej, w ogóle się do niej nie odnosi, dodatkowo sugerując, że w tym względzie nic się nie zmienia.

Tymczasem proponowane przepisy oznaczają znaczące pogorszenie sytuacji organizacji pożytku publicznego względem innych podmiotów prawnych, np. przedsiębiorców, którzy zgodnie z art. 48 ust. 11 ustawy Prawo przedsiębiorców mogą być poddawani nieoczekiwanym kontrolom jedynie w ściśle określonych przypadkach.

5. Ograniczenie jawności prac Rady Działalności Pożytku Publicznego

Jesteśmy przeciwni propozycji rezygnacji z wymogu sporządzania protokołów z posiedzeń zespołów problemowych Rady Działalności Pożytku Publicznego. Znaczna część ważnych prac toczy się w właśnie w zespołach. Środowisko organizacji pozarządowych ma prawo znać przebieg posiedzeń zespołów Rady i stanowiska prezentowane przez swoich reprezentantów.

Z wyrazami szacunku,

Magdalena Pękacka

Dyrektorka Forum Darczyńców w Polsce