

Podsumowanie prac
Zespołu ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych
w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej
Kancelarii Prezydenta RP

Lata 2011 - 2015

Spis treści

I. ZESPÓŁ DS. ROZWIĄZAŃ FINANSOWYCH I PRAWNYCH W ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI SPOŁECZNEJ I OBYWATELSKIEJ KANCELARII PREZYDENTA RP.	3
II. ZAKRES PRAC ZESPOŁU	5
1. FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH	5
2. NOWELIZACJA USTAWY PRAWO O STOWARZYSZENIACH	7
3. OPRACOWANIE ZAŁOŻEŃ ROZLICZANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH POPRZEZ WERYFIKACJĘ STOPNIA REALIZACJI ZAKŁADANYCH REZULTATÓW.	11
4. USTAWA O ZASADACH PROWADZENIA ZBIÓREK PUBLICZNYCH	12
5. SPRAWOZDAWCZOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	14
6. JAKOŚĆ DIALOGU OBYWATELSKIEGO	15
7. INNE ZAGADNIENIA PODEJMOWANE W RAMACH PRAC ZESPOŁU	17
III. ZAŁĄCZNIKI	18
1. PROJEKT USTAWY O FUNDUSZU INICJATYW OBYWATELSKICH	18
2. PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY PRAWO O STOWARZYSZENIACH WRAZ Z UZASADNIENIEM	18
3. PROPOZYCJA ALTERNATYWNEGO SPOSOBU ROZLICZANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH ZLECANYCH ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM	18
4. SPRAWOZDANIE ROCZNE ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ	18
5. USTAWA O ZBIÓRKACH PUBLICZNYCH	18
6. PODSUMOWANIE CYKLU SEMINARIÓW PT. JAK POPRAWIĆ JAKOŚĆ DIALOGU OBYWATELSKIEGO	18

I. Zespół ds. rozwiązań finansowych i prawnych w zakresie działalności społecznej i obywatelskiej Kancelarii Prezydenta RP.

Celem zespołu jest opracowanie rekomendacji, które mogą stać się podstawą do opracowania inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zmiany niektórych rozwiązań prawnych i finansowego wzmocnienia działalności społecznej i obywatelskiej w Polsce.

Do zadań zespołu należy:

- identyfikacja problemów i barier związanych z prowadzeniem działalności społecznej i obywatelskiej w Polsce, w tym z jej finansowaniem,
- opracowanie propozycji rozwiązań w zakresie finansowego wzmocnienia działalności społecznej i obywatelskiej w Polsce,
- opracowanie propozycji rozwiązań mających na celu uproszczenie procedur dotyczących rejestracji i funkcjonowania (obciążeń administracyjnych) organizacji pozarządowych,
- przygotowanie rekomendacji w zakresie zmian prawnych służących rozwojowi aktywności obywatelskiej, w tym zwiększeniu stabilności finansowej inicjatyw społecznych i obywatelskich w Polsce.

W okresie objętym sprawozdaniem nadzór merytoryczny nad pracami zespołu sprawowała Pani Irena Wóycicka – Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP. Pracom zespołu przewodniczył Pan Henryk Wujec Doradca Prezydenta RP. Sekretarzami Zespołu byli Panowie Marcin Dadel i Łukasz Domagała, prace Zespołu wpierały Panie Marlena Bała, Agnieszka Oгородowska, Olga Dmowska.

Skład Zespołu:

1. Henryk Wujec – Kancelaria Prezydenta RP – kierujący pracami Zespołu,
2. Marcin Dadel – Kancelaria Prezydenta RP,
3. Danuta Stołecka-Wójcik – Kancelaria Prezydenta RP,
4. Grażyna Melanowicz – Kancelaria Prezydenta RP,
5. Michalina Duda – Kancelaria Prezydenta RP,
6. Krzysztof Kondrat – Kancelaria Prezydenta RP
7. Agnieszka Oгородowska – Kancelaria Prezydenta RP,

8. Anna Rozicka, Ewa Kulik-Bielińska – Fundacja im. Stefana Batorego,
9. Łukasz Domagała – Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Kancelaria Prezydenta RP,
10. Piotr Masłowski – Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych,
11. Tomasz Schimanek – Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce,
12. Maria Holzer – Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży,
13. Rafał Jeka – Urząd Miasta w Słupsku,
14. Krzysztof Więckiewicz – Departament Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
15. Tomasz Potkański – Związek Miast Polskich,
16. Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Rada Działalności Pożytku Publicznego,
17. Grzegorz Makowski – Instytut Spraw Publicznych,
18. Nathalie Bolgert – ekspertka,
19. Waja Jabłonowska – Fundacja Pokolenia,
20. Agnieszka Sawczuk – Fundacja dla Polski,
21. Marta Makuch – Centrum Inicjatyw Obywatelskich,
22. Paweł Łukasiak – Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce,
23. Elżbieta Głogowska – Fundacja Aktywnej Rehabilitacji,
24. Piotr Frączak – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych,
25. Michał Braun – Polska Rada Organizacji Młodzieżowych,
26. Mirosława Tomasik – Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich,
27. Anna Kruczek – Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych,
28. Irena Gadaj – Federacja Funduszy Lokalnych,
29. Katarzyna Sadło – Stała Konferencja Ekonomii Społecznej,
30. Grzegorz Jędrys – Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności,
31. Irena Herbst – Fundacja Centrum PPP,
32. Włodzimierz Grudziński – ekspert.

Liczba spotkań Zespołu i grup roboczych:

- 2015 r. 7 spotkań (w tym 2 spotkania plenarne Zespołu),
- 2014 r. 16 spotkań (w tym 5 spotkań plenarnych Zespołu),
- 2013 r. 15 spotkań (w tym 6 plenarnych Zespołu),

– 2012 r. 19 spotkań (w tym 8 spotkań plenarnych Zespołu).

II. Zakres prac Zespołu

1. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich

Głównymi przesłankami do stworzenia nowych założeń FIO było nałożenie się w czasie kilku okoliczności: perspektywa zakończenia Programu Operacyjnego FIO w 2013 roku, dyskusja nad stworzeniem Funduszu Inicjatyw Lokalnych w projekcie ustawy wzmacniającej udział mieszkańców w działaniach samorządu, a także refleksja nad niedostatkami dotychczasowego systemu finansowania aktywności obywatelskiej. Diagnoza najistotniejszych problemów w zakresie finansowania organizacji pozarządowych odbyła się m.in. w ramach Forum Debaty Publicznej "Społeczeństwo obywatelskie - kapitał społeczny" w Pałacu Prezydenckim. Podczas dwóch spotkań zaproszeni eksperci i działacze ruchu społecznego wymienili szereg problemów, na które FIO stanowi część odpowiedzi. Założeniem przedsięwzięcia było stworzenie stałego systemu finansowania działań obywatelskich w Polsce. System ten powinien w pierwszej kolejności dotyczyć organizacji pozarządowych, ale nie ograniczać się tylko do nich, zapewniając także pomoc samoorganizującym się grupom obywateli (np. w formie tzw. inicjatyw lokalnych opisanych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Fundusz powinien uwzględniać zarówno przedsięwzięcia systemowe ważne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jak i, w szczególności, działania lokalne. Struktura i organizacja funduszu powinna sprzyjać autentycznej i oddolnej mobilizacji obywatelskiej i w tym sensie musi być czymś innym niż „kontraktowanie usług” przez administrację publiczną w sektorze pozarządowym. Ważne jest wreszcie, aby Fundusz z jednej strony premiował te środowiska lokalne, które same mobilizują się i potrafią generować zasoby, ale z drugiej strony wyrównywał szanse tych społeczności, które z różnych powodów same nie są w stanie wygenerować dostatecznych zasobów finansowych potrzebnych do działania. Jednocześnie Fundusz powinien mieć zagwarantowaną stabilność funkcjonowania, przy jednoczesnym nieobciążaniu na stałe budżetu państwa.

Istotą pomysłu było stworzenie od roku 2014 mechanizmu finansowego pod nazwą Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO), który dzieliłby się na komponent krajowy i lokalny, przy czym każdy z tych komponentów służyłby wspieraniu innego rodzaju przedsięwzięć. Docelowo łączna dotacja ze środków publicznych do FIO mogłaby osiągnąć poziom

określany w pierwotnej koncepcji FIO, czyli identycznej kwoty, jaką podatnicy w sumie przekazują w ramach 1% dla organizacji pożytku publicznego. Środki te byłyby dzielone między komponenty krajowy i lokalny, z założeniem, że ten drugi wymagałby wygenerowania odpowiednich środków na szczeblu lokalnym. W przypadku komponentu lokalnego kluczową kwestią byłoby to, że środki na danym terenie musiałyby być dalej dystrybuowane przez lokalne organizacje działające na zasadzie tzw. funduszy lokalnych, z zachowaniem pełnej jawności i przejrzystości. Co więcej, w tym przypadku w podejmowanie decyzji o wsparciu konkretnego lokalnego przedsięwzięcia musieliby być włączeni mieszkańcy danej społeczności, dając tym samym świadectwo, że dana inicjatywa jest rzeczywiście odpowiedzią na lokalną potrzebę. FIO działałaby jako publiczna instytucja powołana na mocy ustawy. Część środków przekazywanych na FIO byłaby inwestowana i kumulowana w postaci kapitału wieczystego, którego gospodarka finansowa podlegałaby szczególnym regulacjom i nadzorowi. W perspektywie 10-15 lat budżet państwa zaprzestałby dotowania FIO, a jego działalność finansowana byłaby z dochodów z inwestowania od zgromadzonego kapitału. To gwarantuje, że FIO nie stanie się kolejną instytucją publiczną wymagającą stałego, nieokreślonego w czasie finansowania ze środków publicznych. Rozważano skąd będą pochodzić środki na FIO – jedna z propozycji zakładała, że FIO mogłoby być finansowane z następujących źródeł: wartość 1% nie przekazanego przez podatników, z dopłat do państwowego monopolu loteryjnego oraz środków obecnie przekazywanych na FIO.

Działaniom funduszu towarzyszyć musi czytelność, prostota i co za tym idzie ograniczenie procedur do niezbędnego minimum. Na poziomie krajowym FIO powinien mieć formę dobrze znanego konkursu grantowego wzorowanego w dużej mierze na obecnym Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Oczywiście na poziomie lokalnym fundusz może mieć także formę konkursu grantowego. Jedną z zalet takiego rozwiązania jest to, że daje ono większe gwarancje na to, że samorząd nie będzie mieszał kontraktowania zadań własnych ze wsparciem szerzej rozumianego rozwoju aktywności obywatelskiej. Po drugie możliwe jest dzięki temu uruchomienie lokalnej filantropii w oparciu o znany już nieźle w Polsce model tzw. funduszy lokalnych (*community foundations*). Część z nich może wręcz starać się o tzw. kapitał żelazny i tym samym stać się autentycznym i trwałym podmiotem wspierającym działania lokalnych społeczności. Za wiele lat może się okazać, że jest to jeden z najważniejszych efektów całego przedsięwzięcia. Po trzecie współpraca z lokalnymi partnerami FIO pozwalałoby na stosowanie prostszych procedur niż te wynikające z ustawy

o finansach publicznych, a dla małych oddolnych inicjatyw ma to fundamentalne znaczenie. Po czwarte, w istocie pozwala zrealizować zasadniczą część oryginalnego pomysłu Funduszu Inicjatyw Obywatelskiej. Lokalny partner FIO, o którym mowa, podlegałby szczególnym rygorom dotyczącym jawności, bezstronności, przejrzystości finansowej etc. wykraczającym nawet ponad to, czego wymaga się od OPP.

Na podstawie powyższych założeń w ramach prac Zespołu przygotowano projekt ustawy o Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (zał. nr 1).

W związku z brakiem rozstrzygnięcia na szczeblu rządowym co do ustawowego uregulowania FIO, Zespół wspierał postulaty przedłużenia działalności FIO jako rządowego programu operacyjnego na lata 2014 – 2020.

Na podstawie analiz dotychczasowej działalności funduszu opracowano rekomendacje do przygotowywanego przez rząd programu, dotyczyły one w szczególności: wprowadzenia możliwości finansowania lokalnych inicjatyw obywatelskich także o charakterze nieformalnym, częściowej decentralizacji dystrybucji środków poprzez partnerów regionalnych i lokalnych programu, zwiększenia roli Komitetu Sterującego-Monitorującego (który składać powinien się w połowie z przedstawicieli organizacji pozarządowych i w połowie z przedstawicieli administracji publicznej rządowej i samorządowej). Ponadto postulowano wprowadzenie możliwości finansowania: badań sektora pozarządowego, działań wzmacniających proces federalizacji organizacji pozarządowych, działań strażniczych i monitorowania władzy publicznych. Dorobek prac Zespołu został przekazany Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej oraz był przedmiotem obrad Rady Działalności Pożytku Publicznego, uczestniczącej w wypracowaniu ostatecznego kształtu rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020¹. Podczas dalszych prac nad Programem FIO przedstawiciele Zespołu podtrzymywali postulat ustawowego uregulowania funduszu jako trwałego instrumentu pobudzania aktywności obywatelskiej. Znalazło to odzwierciedlenie w zapisach przyjętego przez Radę Ministrów programu i prace w tym zakresie są planowane.

2. Nowelizacja ustawy Prawo o stowarzyszeniach

Uchwalona 4 kwietnia 1989 r., w wyniku obrad Okrągłego Stołu, ustawa była kilkakrotnie nowelizowana. Wprowadzane zmiany w niewielkim stopniu ingerowały w pierwotnie

¹ [Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.](#)

przyjęte przepisy. Dotychczasowe doświadczenia stosowania ustawy pozwoliły postawić tezę, że opracowane w czasie transformacji, prawo o stowarzyszeniach dobrze spełniało swoją rolę. Niemniej jednak po 25 latach praktyki oraz rozwoju aktywności obywatelskiej należało przyjrzeć się postulatam zgłaszanym przez organizacje pozarządowe. Na tej podstawie przygotowany został projekt zmian, których celem było ograniczenie barier dla aktywności społecznej podejmowanej przez osoby indywidualne w ramach stowarzyszeń zwykłych oraz stowarzyszeń rejestrowych. Prace nad nowymi regulacjami w zakresie konstytucyjnej wolności zrzeszania się podjął Senat VII Kadencji. Prace prowadzone w Senacie przewidywały uchylenie obowiązującego dziś prawa o stowarzyszeniach oraz zakładały zmiany w kilkudziesięciu innych aktach prawnych. W trakcie prac senackich przywoływano dane mówiące o tym, że Polacy niechętnie się zrzeszają. Liczba organizacji społecznych przypadających na 1000 mieszkańców jest w naszym kraju jedną z najniższych w UE i wynosi 1,7, w Czechach - 10,5, we Francji - 17. Projekt senatorów zakładał możliwość zrzeszania się różnych podmiotów prawnych, w tym podmiotów prawa gospodarczego, możliwość przekształceń zrzeszeń, wyposażenie stowarzyszenia zwykłego w zdolność prawną. W związku z licznymi wątpliwościami zgłaszanymi przez organizacje pozarządowe względem prac nad ustawą o zrzeszeniach, w porozumieniu z senatorami, środowisko organizacji podjęło prace nad założeniami nowelizacji ustawy o Prawo o stowarzyszeniach, które miałyby ewolucyjny charakter. Pozostawiając inicjatywę ogólnej ustawowej regulacji dotyczącej zrzeszeń na kolejny etap prac.

Rozpoczęta w 2011 roku w gronie organizacji pozarządowych dyskusja nad propozycją założeń do zmian Prawa o stowarzyszeniach została przeniesiona pod patronat Kancelarii Prezydenta RP. 2 lutego 2014 r. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych przekazała wypracowane w ramach szerokich konsultacji założenia do nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach do Kancelarii Prezydenta RP.

Według szeroko konsultowanych założeń nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach, przygotowanych przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych „obecnie obowiązująca ustawa jest zwięzła, w praktyce jej stosowania wytworzył się znaczny dorobek prawny i wiele dobrych praktyk wyrosłych na gruncie orzecznictwa. Zmiany powinny zatem ułatwiać funkcjonowanie, zwiększać ich przejrzystość i znosić obciążenia biurokratyczne, nie zmieniając przy tym w znaczący sposób celowości obecnie funkcjonujących przepisów. Nowe zapisy powinny zapewniać ochronę praw nabytych.

Do głównych postulatów przedstawionych przez środowisko organizacji pozarządowych w założeniach do nowelizacji ustawy należało:

- uproszczenie i skrócenie procesu rejestracji stowarzyszeń, w tym zniesienie udziału organu nadzoru w tym procesie,
- zmniejszenie minimalnej liczby osób koniecznych do utworzenia stowarzyszenia,
- uproszczenie księgowości dla stowarzyszeń,
- wzmocnienie uprawnień członków stowarzyszeń,
- dopuszczenie możliwości zatrudniania członków zarządu na podstawie przepisów przewidzianych w statucie stowarzyszeń,
- zwiększenie uprawnień stowarzyszeń zwykłych m.in. zdolności nabywania praw i zaciągania zobowiązań a także finansowania działalności z innych źródeł np. zbiorów publicznych, darowizn, dotacji publicznych,
- wprowadzenie możliwości łączenia i przekształcania się stowarzyszeń,

Prace nad projektem ustawy prowadzone były w Zespole ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej Kancelarii Prezydenta RP oraz powołanej przez Zespół grupie roboczej ds. stowarzyszeń. W pracach obu ciał uczestniczyli przedstawiciele reprezentujący bardzo różnorodne pod względem tematyki i skali działania środowisko organizacji pozarządowych m.in. federacje zrzeszające organizacje z terenu całej Polski, organizacje działające lokalnie, organizacje masowego członkostwa jak np. harcerze, czy organizacje ogólnopolskie posiadające liczne oddziały terenowe. Ponadto w pracach obu ciał uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości. W połowie 2014 roku projekt nowelizacji poddany został szerokim konsultacjom społecznym. Prezydent RP w dniu 15 grudnia 2014r. skierował do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw.

Przedłożony przez Prezydenta RP projekt nowelizacji przewidywał, w szczególności:

1. Ułatwienie i skrócenie procesu powoływania i rejestracji stowarzyszeń poprzez zmniejszenie minimalnej liczby osób koniecznej do powołania stowarzyszenia z 15 do 7 osób, zniesienie udziału organu nadzorującego w procesie rejestracji sądowej stowarzyszeń, skrócenie terminu rozpatrzenia wniosku o rejestrację z 3 miesięcy do 7 dni;

2. Zdecydowane wzmocnienie możliwości działania stowarzyszeń zwykłych (zakładanych lokalnie przez minimum 3 osoby). Nadanie stowarzyszeniom zwykłym zdolności prawnej, m.in. możliwości zaciągania zobowiązań oraz finansowania działalności ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dotacji, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej;
3. Wprowadzenie możliwości przekształcania się stowarzyszeń i stowarzyszeń zwykłych;
4. Wprowadzenie konieczności uzasadniania przez organ nadzorujący czynności podejmowanych względem stowarzyszenia;
5. Możliwość zakładania stowarzyszeń także przez cudzoziemców nie mających stałego miejsca zamieszkania w Polsce;
6. Wprowadzenie zapisu o możliwości zatrudniania członków władz stowarzyszeń;
7. Zrównanie uprawnień działających społecznie członków stowarzyszenia z uprawnieniami wolontariuszy. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nadaje uprawnienia wolontariuszom, z których dotychczas nie mogli korzystać członkowie stowarzyszeń;
8. Uporządkowanie i uściślenie regulacji terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszeń z osobowością prawną.

W toku prac parlamentarnych pozostawiono dotychczasowe ograniczenia wobec cudzoziemców nie mieszkających w Polsce. Ponadto zrezygnowano m.in. z przepisów dających możliwość zaskarżenia uchwały stowarzyszenia do sądu przez członka stowarzyszenia, zrezygnowano z przepisów umożliwiających zawieszenie działalności stowarzyszenia, a także możliwość przekształceń stowarzyszeń, z wyjątkiem przekształcenia stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Pierwotnie projekt Prezydenta RP zakładał możliwość wzajemnego przekształcania się stowarzyszeń i stowarzyszeń zwykłych, oraz możliwość przekształcenia się stowarzyszeń w spółdzielnię socjalną. W dniu 25 września 2015 Sejm RP przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw.

3. Opracowanie założeń rozliczania zadań publicznych poprzez weryfikację stopnia realizacji zakładanych rezultatów zadania.

Nowy sposób rozliczania stanowi alternatywę wobec sposobu rozliczania zadań publicznych, gdzie główny nacisk położony jest na ocenę poprawności dokumentacji finansowo-księgowej wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadania publicznego. Według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor już 80% samorządów lokalnych zleca organizacjom realizację zadań publicznych. Obecny system rozliczania i kontroli organizacji pozarządowych realizujących zadanie publiczne koncentruje się na formalno-proceduralnych zagadnieniach związanych z realizacją, a następnie sprawozdaniem z realizacji zadania, w tym traktowanych z „hiperskrupulatnością” zagadnień księgowo-rozliczeniowych.

W istocie bardzo często jest to jedyny aspekt rozliczenia zadań (innymi słowy ignorowane jest znacznie istotniejsze, jak się zdaje, zagadnienie rzeczywistych rezultatów). Dzieje się tak przede wszystkim w wyniku działania zapisów obowiązującego obecnie rozporządzenia wprowadzającego wzór oferty i sprawozdania oraz ramowy wzór umowy dotyczących realizacji zadań publicznych.

Na powody takiego stanu rzeczy, ale też na jego negatywne konsekwencje, w sposób bardziej szczegółowy wskazują dwa teksty diagnostyczne – autorstwa Michała Gucia i Marcina Dadela, które zamieszczamy w załączniku. W tym miejscu skupimy się jedynie na najważniejszych wątkach, które najwyraźniej przebijały się w czasie naszej dyskusji na warsztatach.

Opisana wyżej i praktykowana obecnie zasada zlecania i rozliczania z wykonania zadań rodzi powszechnie frustracje – zarówno po stronie części urzędników, jak i – chcących realizować zadania publiczne – organizacji pozarządowych. Taki, a nie inny sposób zdefiniowania wzajemnych relacji skutkuje tym, że po obydwu stronach (administracja – organizacje) rozrastają się przede wszystkim służby sprawozdawczo–kontrolne, skupione wyłącznie na trosce o poprawność kwestii formalnych. Często całkowicie zanika troska o faktycznie osiągnięte rezultaty, które z punktu widzenia wydatkowania środków i realizowania zadań publicznych powinny być najważniejsze. Formalna poprawność nie jest bynajmniej gwarancją tego, że istotnie zostały one osiągnięte. W ten sposób publiczne pieniądze mogą być (i z dużą prawdopodobieństwem są) wydawane nieracjonalnie, nawet jeśli wydawane są w sposób poprawny formalnie.

Obecnie funkcjonujące rozwiązanie obciąża bardzo obydwie strony, ale komunikują się one ze sobą głównie w sprawach uzgadniania wydatków w ramach szczegółowych kategorii budżetowych i odpowiedniego opisanie przypisanych do nich faktur. Nie gwarantuje to osiągnięcia faktycznych rezultatów działań, ale zapewnia specyficznym rozumiane „poczucie bezpieczeństwa” dla obydwu stron. W pewnym sensie trudniejsze pytanie o rezultaty „zastępowane” jest często troską o umieszczenie odpowiedniej formułki na fakturze i nieprzekroczenia kategorii budżetu. Stwierdzenie tych faktów jest znacznie prostsze, bowiem opiera się na łatwo weryfikowalnych i twardych kryteriach, których spełnienie stanowi rodzaj gwarancji poprawności na wypadek kontroli np. Regionalnej Izby Obrachunkowej. Porozumiewanie się językiem rezultatów z pewnością jest mniej obciążające od strony administracyjnej, ale za to bardziej wymagające z innych powodów. Po pierwsze, samorząd musi lepiej niż w obecnych warunkach wiedzieć, jakich rezultatów oczekuje (zwłaszcza gdy mówimy o usługach społecznych), a więc, mówiąc wprost, co chce osiągnąć poprzez zlecenie danego zadania. Po drugie, organizacje muszą brać odpowiedzialność za rezultaty, które przynoszą ich działania – potrafić je dobrze nazwać, opisać i wskazać, w jaki sposób można je zweryfikować w razie kontroli.

Paradoksalnie fakt, że w obecnym systemie zarówno organizacje jak i samorząd muszą tak wiele energii poświęcać na sprawozdawczość proceduralno-finansową skutkuje tym, że nawet w dziedzinie tradycyjnie kojarzonej z działalnością organizacji (np. usługi społeczne) łatwiejsze jest ich zlecenie firmom komercyjnym, które rozliczają się za pomocą przysłowiowej "jednej faktury"). O niekorzystnych dla organizacji różnicach między zleceniem zadań organizacjom a kupowaniem usług u firm, pisał w swoim wstępnym tekście diagnostycznym Michał Guć: „wykonując dokładanie to samo zadanie organizacja pozarządowa, jest dyskryminowana w porównaniu do sytuacji podmiotu komercyjnego. Po wyłonieniu realizatora zadania oba podmioty są rozliczane z merytoryki kontraktu. Jednakże organizacja pozarządowa musi dodatkowo przedkładać rozbudowaną sprawozdawczość, której jedynym uzasadnieniem jest sprawdzanie zdolności profetycznych władz – czyli na ile dokładnie potrafią przewidywać wielkość poszczególnych pozycji kosztowych związanych z realizacją zadania”.

4. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych.

W ramach prac Zespołu wypracowane zostały propozycje dotyczące zmian w zakresie zbiorów publicznych. Proponowano w nich aby celem nowej regulacji było wspieranie

ofiarności publicznej i pomoc w rozwoju filantropii indywidualnej przez zapewnienie bezpieczeństwa prowadzenia zbiórek w realnej przestrzeni publicznej. Wypracowane propozycje zakładały, że nowe rozwiązania prawne powinny liberalizować zbiórki publiczne, tworząc jednocześnie ramy prawne, które umożliwiłyby ich łatwe prowadzenie oraz zapewniały ich przejrzystość. Należy przesunąć rolę państwa tak, aby tworzyło ono ramy organizacyjne dla przeprowadzania zbiórek w realnej przestrzeni publicznej. Rolą obywatela jest decydowanie, komu (jakiej organizacji) chce przekazać swoje środki. Aby podjąć tę decyzję, obywatel powinien móc sprawdzić, czy planowanie i faktyczne wydatkowanie zebranych środków jest dla niego lub dla niej satysfakcjonujące. O tym, czy tak jest, obywatele winni mieć możliwość przekonania się z udostępnionych na ogólnopolskim portalu zgłoszeń zbiórek oraz sprawozdań z wydatkowanych środków.

Kluczowe punkty proponowanych przez Zespół rozwiązań:

- ogranicza się do regulowania zbiórek przeprowadzonych w przestrzeni publicznej – tam, gdzie utrudnione jest śledzenie przepływu środków,
- dla tych zbiórek przewiduje automatyczne „zgłoszenie” – nie jest wymagane „pozwolenie” organu państwa,
- obywatel ma szansę na ogólnopolskim portalu szybko i łatwo uzyskać informacje o celach zbiórki oraz o tym, ile środków zostało zebranych i jak zostały one wydatkowane,
- państwo nie prowadzi dodatkowej kontroli finansowej zbiórek, poza regularną kontrolą skarbową.

Zgłoszone podczas prac postulaty organizacji pozarządowych spotkały się z pozytywnym przyjęciem przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Przygotowane przez Zespół założenia stały się inspiracją do dalszej dyskusji i prac koordynowanych już przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Kancelaria Prezydenta RP nadal wspierała nową koncepcję prowadzenia zbiórek publicznych, tj. zamiast decyzji i kontroli służb publicznych, w większym stopniu zbiórki publiczne podlegają kontroli obywateli. W dniu 17.04.2014 r Sejm RP uchwalił ustawę o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, zastępując tym samym przepisy, które obowiązywały w Polsce przez 71 lat. Prowadzenie zbiórki wymaga obecnie tylko zgłoszenia, a informacje o jej prowadzeniu oraz sposobie rozliczenia zebranych środków są ogólnodostępne i publikowane w internecie.

5. Sprawozdawczość organizacji pozarządowych

Podstawową motywacją do podjęcia prac nad zmianą systemu sprawozdawczości organizacji pozarządowych były liczne problemy zgłaszane przez organizacje oraz przedstawicieli administracji publicznej co do obecnego sposobu sprawozdawania działalności organizacji pozarządowych. Zasadniczo organizacje pozarządowe zwracają uwagę na fakt, że obowiązki sprawozdawcze są różne dla różnych typów organizacji pozarządowych, jednak te różnice nie mają merytorycznego uzasadnienia. Ponadto niektóre z obowiązków sprawozdawczych są z perspektywy organizacji nadmiarowe i niepotrzebne, a na niektóre typy organizacji nie nakłada się obowiązków, mimo że charakter ich działalności powinien wymagać przejrzystości i dostarczania społeczności wiedzy o prowadzonych działaniach.

Obecny system sprawozdawczy jest również niejednolity, w przypadku organizacji pożytku publicznego sprawozdania są przede wszystkim składane w wersji elektronicznej, a dla fundacji podstawową formą są sprawozdania w wersji tradycyjnej.

Istniejące obowiązki sprawozdawcze nie uwzględniają interesu tzw. „zwykłego czytelnika“. Samo dotarcie do sprawozdań jest dość trudne (np. otrzymanie sprawozdania fundacji wymaga skorzystania z trybu dostępu do informacji publicznej), ale największą trudność sprawia przeczytanie go i zrozumienie przez osobę, która nie zna pozarządowego i administracyjnego żargonu lub zagadnień z zakresu rachunkowości i ekonomii.

Obecny system sprawozdawczy nie pozwala również na rzetelne sprawowanie nadzoru przez organy administracji publicznej (zwłaszcza w przypadku fundacji) mimo, że przedstawiciele organizacji narzekają na nadmiar obowiązków sprawozdawczych przywołując przykłady: coroczne sprawozdanie do urzędu skarbowego (CIT 8 do 31 marca wraz z bilansem zatwierdzonym przez władze organizacji), jeśli organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą przesyła sprawozdanie do Krajowego Rejestru Sądowego (bilans i wypełniony formularz sprawozdawczy), jeśli organizacja jest fundacją to składa dodatkowo sprawozdanie do właściwego ministra na druku wg. wzoru określonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jeśli organizacja ma status OPP składa sprawozdanie według wzoru określonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Wszystkie organizacje pozarządowe składają ponadto coroczne sprawozdania wynikające z przepisów podatkowych (np. PIT 11, PIT4 do urzędu skarbowego) i przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Organizacje zobowiązane są również do składania sprawozdania do Gł. Inspektora Informacji Finansowej na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu

terroryzmowi i praniu pieniędzy. Ponadto jeśli zostały wylosowane mają obowiązek złożenia sprawozdania do Głównego Urzędu Statystycznego, a jeśli dostały dotację powyżej 50 000 zł ze środków publicznych a mają obrót 3 mln mają obowiązek przeprowadzenia audytu sprawozdania.

Powyższe przykłady i problemy to tylko wybrane zagadnienia zgłaszane jako przesłanka do zajęcia się opracowaniem jednego wzoru sprawozdania merytoryczno-finansowego dla wszystkich organizacji, z których część wypełniałaby moduł podstawowy, a inne moduły dodatkowe (np. te, które mają status organizacji pożytku publicznego albo prowadzą działalność gospodarczą, albo prowadziły zbiórkę publiczną etc.). Wszystkie organizacje, które otrzymują środki publiczne lub korzystają z ofiarności publicznej miałyby obowiązek przygotowania jednakowego dla wszystkich sprawozdania i upubliczniania go na swoich stronach www lub w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie np. Ministerstwa Sprawiedliwości, bez względu na formę prawną bycia np. stowarzyszeniem lub fundacją.

6. Jakość Dialogu Obywatelskiego

Diagnoza stanu dialogu obywatelskiego oraz wypracowanie rekomendacji służących podniesieniu jego jakości. Z inicjatywy Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych podjęto działania dotyczące analizy jakości dialogu obywatelskiego w Polsce. W ramach prac Zespołu przygotowano cykl seminariów tematycznych obejmujących swoim zakresem najbardziej widoczne przejawy dialogu obywatelskiego podejmowanego zarówno na poziomie centralnym, regionalnym jak i lokalnym.

6 maja 2014 r. odbyło się seminarium Rady Działalności Pożytku Publicznego jako gospodarza przestrzeni do prowadzenia dialogu obywatelskiego. Spotkanie zorganizowane zostało we współpracy z Siecią Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT oraz Radą Działalności Pożytku Publicznego przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnikami seminarium byli przedstawiciele lokalnych Rad Działalności Pożytku Publicznego, samorządów szczebla wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego, reprezentujący organizacje pozarządowe jak i władze samorządowe. Podczas seminarium prezentowano dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania rad powoływanych przez władze samorządowe. Dyskutowano o ustawowej funkcji rad jako ciał doradczych oraz pojawiającej się praktyce pełnienia przez radę funkcji ciała dialogu, kiedy rada staje się

miejszem spotkania wybranych przedstawicieli organizacji pozarządowych z przedstawicielami władz samorządu terytorialnego. Na podstawie dobrych praktyk podjęto próbę zdefiniowania warunków niezbędnych do podnoszenia jakości podejmowanego dialogu obywatelskiego. Rekomendacje z seminarium zostały wykorzystane do wypracowania przez Sieć SPLOT standardów działania rad działalności pożytku publicznego.

30 czerwca 2014 r. odbyło się, organizowane wraz z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych OFOP, seminarium pn. „Dialog obywatelski i realizacja zasady partnerstwa w komitetach monitorujących fundusze europejskie”. Uczestnikami seminarium byli członkowie komitetów i podkomitetów monitorujących fundusze reprezentujący: sektor administracji publicznej (władze samorządowe i rządowe), partnerów społecznych (związki zawodowe i związki pracodawców), organizacje pozarządowe, a także środowiska naukowe jak i przedstawiciele grup marginalizowanych, do których adresowane są poszczególne polityki publiczne. Uczestnicy zgodzili się, że komitety są ważnym narzędziem monitorowania, a także współdecydowania o sposobie wykorzystania funduszy europejskich dot. programów z zakresu m.in. edukacji, rynku pracy, przedsiębiorczości. Praktyka działania komitetów pokazuje, że są one wyjątkową przestrzenią wypełniającą różne poziomy dialogu, od poziomu informowania, przez poziom uczestnictwa przy wypracowaniu rozwiązań, aż po poziom współdecydowania w gronie zróżnicowanych partnerów. Rekomendacje i dobre praktyki prowadzenia dialogu obywatelskiego w komitetach monitorujących wykorzystane będą podczas prac programowanych nad wykorzystaniem funduszy europejskich w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

17 listopada 2014 r. odbyło się, organizowane wraz Fundacją Pracowania Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, seminarium pn. „Dialog obywatelski a ruchy nieformalne”. W seminarium wzięli udział przedstawiciele reprezentujący ruchy nieformalne, organizacje pozarządowe, władze rządowe i samorządowe. Podczas seminarium zaprezentowano dotychczasowe działania ruchu Obywateli Kultury, ruchu Obywateli Nauki, przedstawiciele Porozumienia Ruchów Miejskich. Wykład wprowadzający wygłosili redaktor Edwin Bendyk oraz Jan Jakub Wygnański. Podczas dyskusji wskazywano, że władze publiczne mają coraz większe trudności z rozwiązywaniem problemów społecznych w oparciu

o tradycyjne modele rządzenia, podejmowanie decyzji, organizowanie lub kupowanie usług dla obywateli z środków publicznych. Nie jest to więc tylko problem braku wystarczających funduszy. Obecnie — bardziej niż kiedykolwiek — aby skutecznie rozwiązywać problemy, trzeba uczestniczyć w sieciach społecznych, opartych na zaufaniu i współpracy władzy, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, obywateli. Obywatele powinni być postrzegani nie tylko jako źródło ewentualnych wyzwań dla władzy — ale przede wszystkim jako partnerzy w znajdowaniu rozwiązań, inicjatorzy zmian, współuczestnicy niezbędnych działań. W panelu podsumowującym dyskusję grup roboczych, z głosem komentarza udział wzięli m.in. prof. Jerzy Hausner, dr hab. Agnieszka Graff, dr Paweł Kuczyński. Jednym z ważniejszych postulatów zgłaszanych podczas seminarium było tworzenie zróżnicowanych mechanizmów wzajemnego komunikowania się i dialogu, tak by były one dostępne dla wszystkich chcących wziąć w nim udział.

7. Inne zagadnienia podejmowane w ramach prac Zespołu

Uproszczenie księgowości dla organizacji pozarządowych.

Organizacje pozarządowe i ich związki, m.in. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, od wielu lat postulowały wprowadzenie uproszczeń w zakresie księgowości dla organizacji pozarządowych gospodarujących rocznym budżetem o nieznaczącej wartości. Zespół brał udział w opracowaniu założeń, na podstawie których Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy dającej możliwość organizacjom, o rocznym budżecie do 50 tys zł, prowadzenia uproszczonej ewidencji przychodów i rozchodów na wzór tzw. książki przychodów i rozchodów z której korzystają mali przedsiębiorcy. Zmiany wprowadziła ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw. Ministerstwo Finansów do końca roku wyda rozporządzenie opisujące wzór uproszczonej ewidencji. W myśl przyjętych przepisów organizacje pozarządowe mogą prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów i kosztów pod pewnymi warunkami m.in.: działają w sferze pożytku publicznego, nie prowadzą działalności gospodarczej, nie posiadają statusu organizacji pożytku publicznego, uzyskują środki wyłącznie z działalności nieodpłatnej pożytku publicznego, składek członkowskich, darowizn, zapisów, spadków, dotacji, subwencji, przychodów pochodzących z ofiarności publicznej, działalności odpłatnej pożytku publicznego z tytułu sprzedaży towarów i usług, tytułu sprzedaży, najmu lub dzierżawy składników majątkowych. Budżet organizacji chcącej prowadzić uproszczoną ewidencją nie może przekraczać kwoty 100 000 zł. Z proponowanych w nowelizacji rozwiązań będzie mogło skorzystać wiele organizacji

pozarządowych, według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2011 roku budżetem o wartości do 100 000 tys zł dysponowało ponad 70% organizacji.

Interwencja w sprawie opodatkowania dotacji.

Opodatkowanie podatkiem VAT dotacji przyznawanych organizacjom pozarządowym. Interwencja Zespołu u Ministra Finansów w sprawie zastrzeżeń organizacji pozarządowych w związku z projektem nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług, w związku ze zmianami które mogłyby nałożyć podatek VAT na dotacje uzyskiwane ze środków europejskich.

III. Załączniki

- 1. Projekt ustawy o Funduszu Inicjatyw Obywatelskich*
- 2. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach wraz z uzasadnieniem*
- 3. Propozycja alternatywnego sposobu rozliczania zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym*
- 4. Sprawozdanie roczne organizacji pozarządowej*
- 5. Ustawa o zbiórkach publicznych*
- 6. Podsumowanie cyklu seminariów pt. „Jak poprawić jakość dialogu obywatelskiego”.*

W niniejszym podsumowaniu wykorzystane zostały materiały z trwających od 2011 roku prac Zespołu ds. Rozwiązań Finansowych i Prawnych w zakresie Działalności Społecznej i Obywatelskiej Kancelarii Prezydenta RP. Część merytorycznych zagadnień podejmowanych przez Zespół opracowana była w ramach statutowej działalności organizacji pozarządowych, w szczególności: Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Fundacji im. Stefana Batorego, Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT. Prace w ramach działalności statutowej finansowane były ze środków własnych organizacji bez jakiegokolwiek wsparcia finansowego ze strony Kancelarii Prezydenta RP