

Wyniki panelu eksperckiego po II seminarium pt. *Nadzór nad fundacjami*

Wstęp

Celem panelu eksperckiego przeprowadzonego w dniach 29 grudnia 2008 - 9 stycznia 2009 było poznanie opinii jak najszerszego grona osób na temat zagadnień zaprezentowanych podczas seminarium „*Nadzór nad fundacjami*”. Było to drugie seminarium z cyklu „*Rola i modele fundacji w Polsce i w Europie*” zorganizowane przez *Forum Darczyńców* we współpracy z *Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej*.

Kwestionariusz ankietowy, w którym zawarliśmy podsumowanie głównych problemów związanych z tym aspektem prawa fundacyjnego został wysłany do 194 osób: przedstawiciele środowiska organizacji pozarządowych, Parlamentu, administracji publicznej, środowisk akademickich i prawniczych. Wśród adresatów znaleźli się zarówno słuchacze seminarium, jak i inni zainteresowani. Kwestionariusz wypełniło 60 osób.

Poniżej publikujemy wyniki panelu oraz podsumowanie przesłanych odpowiedzi.

Serdecznie dziękujemy wszystkim, którzy uczestniczyli w panelu i zachęcamy do udziału w kolejnym jego etapie - podsumowującym seminarium III „*Gwarancje niezależności fundacji i sposób zarządzania*”.

Przeprowadzenie panelu było możliwe dzięki uprzejmości *Stowarzyszenia Klon/Jawor*, które pomogło nam w dopracowaniu pytań ankietowych i udostępniło mechanizm przygotowany na potrzeby badań Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego. Za nieocenioną pomoc i wkład pracy serdecznie dziękujemy!

1. Organy nadzoru

W Wielkiej Brytanii fundacje podlegają nadzorowi tych samych organów co inne podmioty prawne (podatkowemu, inspekcji pracy, itp.), w przypadku gdy chcą korzystać z przywilejów podatkowych przynależnych organizacjom służącym dobru publicznemu – w tym specjalnie powołanej do tego celu Komisji Pożytku Publicznego tzw. Charity Commission¹. W Niemczech fundacje nadzorowane są przez organy administracji państwowej na szczeblu landów, wedle obowiązującego w poszczególnych landach prawa. Fundacje prawa prywatnego (nie korzystające z przywilejów podatkowych) nie podlegają żadnej odrębnej kontroli, poza tą wyznaczoną przez fundatora. Podobnie jest w Hiszpanii i Szwajcarii. W Belgii, Włoszech i Grecji nadzór nad fundacjami pełni ministerstwo finansów i sprawiedliwości, a we Francji ministerstwo spraw wewnętrznych. W Czechach, Bułgarii, Estonii funkcję kontrolną pełni sąd rejestrowy. W Danii i Holandii – jedynie urząd podatkowy, przy czym w Holandii pewne funkcje nadzorcze oddane są w ręce organów sprawiedliwości (sądu lub ministerstwa sprawiedliwości).

¹ *Charity Commission jest to pozaministerialny urząd rządowy finansowany bezpośrednio przez skarb państwa i odpowiadający przed parlamentem.*

Czy powinien istnieć odrębny nadzór nad działalnością fundacji?

	liczebność	%
Nie, fundacje powinny być nadzorowane przez te same organy co inne podmioty prawne	31	51,7 %
Tak, powinien istnieć odrębny nadzór nad fundacjami	25	41,7 %
Trudno powiedzieć	4	6,7 %
Łączna liczba odpowiedzi	60	100,0 %

Wybrane komentarze udzielone przez uczestników panelu

- Nadzór nad fundacjami posiadającymi status OPP powinien sprawować niezależny organ powołany w tym celu.
- Fundacja jest przedsięwzięciem prywatnym, zatem żaden organ nie powinien nadzorować fundacji.
- Fundacja wymaga wyspecjalizowanego nadzoru, ponieważ jest ona bardzo popularną formą działalności w Polsce.
- Fundacje jako podmioty podlegające wpisowi do KRS powinny, podobnie jak inne podmioty podlegać nadzorowi sądowemu.
- Fundacje pożytku publicznego (w rozumieniu angielskiego *charities*) powinny podlegać kontroli instytucji nadzorczej typu *Charity Commission*, natomiast wszystkie inne powinny być nadzorowane przez te same organy, co inne podmioty prawne.
- Fundacje, które nie korzystają ze środków publicznych, w tym z ulg podatkowych nie powinny podlegać administracji publicznej.
- Szwajcarskie rozwiązania mogłyby służyć jako wzorcowe.
- Powinien to być nadzór zarówno pozytywny, jak i negatywny. W każdym sektorze i organizacji pojawiają się różnego typu problemy. Nadzór nie może być ograniczeniem, ale narzędziem poprawy jakości i budowania zaufania społecznego.

(Jeśli sądzi Pan/Pani, że powinien istnieć odrębny nadzór nad fundacjami) Jakich typów fundacji powinien dotyczyć ten nadzór?

	liczebność	%
Wszystkich typów fundacji, w tym fundacji prawa prywatnego	13	52,0 %
Fundacji korzystających z przywilejów podatkowych	16	64,0 %
Fundacji, których przychody roczne przekraczają określony pułap	4	16,0 %
Fundacji prowadzących działalność gospodarczą	5	20,0 %
Fundacji korzystających z pieniędzy publicznych	15	60,0 %
Fundacji posiadających status pożytku publicznego	15	60,0 %
Innych typów fundacji	1	4,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	69	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór powinien obejmować fundacje o dużych przychodach) Jaki powinien być pułap rocznych przychodów fundacji, którego przekroczenie miałyby uruchamiać nadzór?

- 500 000 złotych
- 1 000 000 złotych

Wybrane komentarze do powyższego pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Jeśli chodzi o fundacje powoływane w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach (w przeciwieństwie do fundacji prawa publicznego powoływanych ustawą) - nadzór jest konieczny.
- Jeśli chodzi o fundacje użyteczności prywatnej (np. wspierające potrzeby konkretnej rodziny lub pracowników określonego zakładu), to ich wprowadzenie do prawa polskiego jest jedynie postulatem na przyszłość.
- Wszystkie fundacje powinny być przede wszystkim poddane ścisłej kontroli społecznej.
- Większym nadzorem powinny być objęte fundacje korzystające z pieniędzy publicznych i posiadających status OPP.

Kto, Pana/Pani zdaniem, powinien sprawować nadzór nad fundacjami?

	liczebność	%
Sąd	28	46,7 %
Administracja rządowa	13	21,7 %
Administracja samorządowa	4	6,7 %
Organy finansowe (w tym podatkowe)	30	50,0 %
Niezależna instytucja państwowa specjalnie powołana do tego celu (na wzór <i>Charity Commission</i>)	27	45,0 %
Instytucja powołana przez środowisko samych fundacji	11	18,3 %
Fundator	14	23,3 %
Inna instytucja	2	3,3 %
Trudno powiedzieć	1	1,7 %
Łączna liczba odpowiedzi	130	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

W kategorii „inna instytucja” znalazły się następujące odpowiedzi:

- Organ rejestrujący
- Trzeci sektor jest pozarządowy, więc funkcje rejestrowe i nadzorcze nie powinny być przypisane administracji rządowej. Zatem nadzór powinny sprawować organy samorządowe, albo niezależne sądy.
- Na etapie rejestracji oraz w okresie funkcjonowania, fundacja powinna podlegać kontroli wyłącznie w zakresie zgodności działań z prawem oraz statutem fundacji. Przestrzeganie tych zasad powinien kontrolować organ rejestrowy w oparciu o określone przepisy i ewentualnie w razie nieprawidłowości podejmować odpowiednie kroki.
- Władze statutowe każdej fundacji (tak, jak walne zgromadzenie akcjonariuszy oraz rada nadzorcza w spółkach publicznych).

Wybrane komentarze do powyższego pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Ciekawym pomysłem jest stworzenie instytucji nadzorczej, w której reprezentowani są zarówno przedstawiciele trzeciego sektora, jak i przedstawiciele państwowi. Oznacza to profesjonalizację sektora w ścisłym tego słowa znaczeniu, bowiem samokontrola sektora jest tego oznaką. Nadzór sprawowany jedynie przez instytucję państwową może prowadzić do problemów na tle politycznym.
- Nadzór nad fundacjami powinien sprawować: sąd - w zakresie przestrzegania obowiązującego prawa i rejestracji podmiotów typu fundacje; organy finansowe - w zakresie kontroli skarbowej; oraz instytucja typu *Charity Commission* - w przypadku fundacji (i innych organizacji) o statusie pożytku publicznego (w rozumieniu potocznym, a nie polskiej ustawy o działalności pożytku publicznego). Przy czym instytucja nadzorująca może być powołana przez Parlament lub rząd na bazie uchwały parlamentarnej. Jednocześnie powinna być niezależna od rządu i odpowiedzialna przed Parlamentem, bądź też powołana przez samo środowisko. Powinna zostać również

wyposażona w podobne prerogatywy co *Charity Commission*. W obu wypadkach decyzje takiej instytucji mogłyby zostać zakwestionowane przez sąd.

- W przypadku fundacji prywatnych to fundator mógłby sprawować nadzór.
- Nadzór nad fundacjami powinna sprawować instytucja na wzór *Charity Commission* z udziałem reprezentacji samych fundacji.
- Nadzór jest pojęciem bardzo szerokim i w zasadzie do fundacji nie powinien odnosić się nadzór w znaczeniu powszechnie przyjętym. Nadzór sądu nie powinien mieć szerszego zakresu niż w stosunku do podmiotów wpisanych do rejestru przedsiębiorców (tu raczej nie nazywa się uprawnień sądu nadzorem).
- Rola administracji rządowej i fundatora w zakresie działań nadzorczych powinna ograniczać się do możliwości stosowania środków prewencyjnych wspierających działania zgodne z wolą fundatora i sygnalizujących niezgodność działań z jego wolą.
- Nadzór nad Fundacjami powinien opierać się raczej na egzekucji istniejącego prawa, niż na tworzeniu nowych urzędów lub obowiązków sprawozdawczych.
- System nadzoru powinien być maksymalnie uproszczony w oparciu o instytucje już istniejące:
 - KRS - rejestracja i aktualizacja danych oraz raportów rocznych;
 - Urząd Skarbowy - kontrola zgodności finansów z obowiązującymi przepisami podatkowymi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinien sprawować sąd) Jakie typy fundacji powinna nadzorować ta instytucja?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	25	89,3 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	4	14,3 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	5	17,9 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	4	14,3 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	2	7,1 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	5	17,9 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	4	14,3 %
Fundacji o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	2	7,1 %
Inne typy fundacji	0	0,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	51	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinna sprawować administracja rządowa) Jakie typy fundacji powinna nadzorować administracja?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	10	76,9 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	2	15,4 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	3	23,1 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	2	15,4 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	1	7,7 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	3	23,1 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	2	15,4 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	1	7,7 %
Inne typy fundacji	0	0,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	24	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinna sprawować administracja samorządowa) Jakie typy fundacji powinna nadzorować administracja samorządowa?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	4	100,0 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	3	75,0 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	3	75,0 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	3	75,0 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	1	25,0 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	3	75,0 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	2	50,0 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	1	25,0 %
Inne typy fundacji	0	0,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	20	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinny sprawować organy finansowe/podatkowe) Jakie typy fundacji powinna nadzorować ta instytucja?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	20	66,7 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	14	46,7 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	9	30,0 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	13	43,3 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	7	23,3 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	10	33,3 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	7	23,3 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	2	6,7 %
Inne typy fundacji	0	0,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	82	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinna sprawować niezależna instytucja, na wzór Charity Commission) Jakie typy fundacji powinna nadzorować ta instytucja?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	13	48,1 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	11	40,7 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	13	48,1 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	5	18,5 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	2	7,4 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	11	40,7 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	9	33,3 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	1	3,7 %
Inne typy fundacji	0	0,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	65	

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinna sprawować instytucja powołana przez same fundacje)
Jakie typy fundacji powinna nadzorować ta instytucja?

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	7	63,6 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	5	45,5 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	5	45,5 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	3	27,3 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	3	27,3 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	3	27,3 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	3	27,3 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	1	9,1 %
Inne typy fundacji	1	9,1 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	31	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

W kategorii „inne typy fundacji” znalazła się następująca odpowiedź:

- Wszystkie te fundacje, które dobrowolnie poddadzą się takiej kontroli. Trudno wyobrazić sobie, aby mechanizmy samokontroli były obligatoryjne. To powinien być społecznie oczekiwany standard, a nie prawny obowiązek.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinien sprawować fundator) **Jakie typy fundacji powinien nadzorować fundator?**

	liczebność	%
Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego	12	32,4 %
Fundacje korzystające z przywilejów podatkowych	3	8,1 %
Fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego	3	8,1 %
Fundacje prowadzące działalność gospodarczą	5	13,5 %
Fundacje, których przychody roczne przekraczają określony pułap	2	5,4 %
Fundacje korzystające z pieniędzy publicznych	4	10,8 %
Fundacje stworzone przez organy państwowe	4	10,8 %
Fundacje o ograniczonym geograficznie terenie działania (gmina, powiat, województwo)	2	5,4 %
Inne typy fundacji	1	2,7 %
Trudno powiedzieć	1	2,7 %
Łączna liczba odpowiedzi	25	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(Jeśli nadzór nad fundacjami powinna sprawować inna instytucja) Jakie typy fundacji powinna nadzorować ta instytucja?

- Wszystkie fundacje, w tym fundacje prawa prywatnego.

2. Zakres kontroli

W Niemczech nadzór ze strony instytucji nadzorczych ma czysto prawny charakter. Kontrolują one jedynie zgodność działania fundacji i decyzji organów fundacji z przepisami prawa i statutem, dbając przy tym szczególnie, aby majątek fundacji i uzyskiwane z niego przychody były zarządzane i wypłacane w sposób zapewniający działanie fundacji zgodnie z wolą i intencją fundatora. Wykluczona jest kontrola celowości. W Wielkiej Brytanii kontrola nad fundacjami działającymi na rzecz dobra publicznego (charities) dotyczy zarówno prowadzonej przez nie działalności (organizacja musi wykazać, że jej działalność faktycznie przynosi pożytek ogółowi lub jakiejś części społeczeństwa) jak i racjonalności i prawidłowości gospodarki finansowej (badanie ksiąg rachunkowych). Duży nacisk położony jest na transparentność prowadzonych przez fundacje działań i ich odpowiedzialność przed opinią publiczną. W Holandii funkcja nadzorcza sądu ogranicza się jedynie do sytuacji, gdy na wniosek urzędu prokuratorskiego lub zainteresowanych stron konieczne jest wydanie postanowienia w sprawach dotyczących zmiany celów zapisanych w statucie, rozwiązania fundacji czy dymisji zarządu.

Co powinno być przedmiotem nadzoru nad fundacjami?

	liczebność	%
Zgodność celów statutowych fundacji z prawem	44	73,3 %
Zgodność prowadzonej działalności z celami statutowymi	47	78,3 %
Prowadzenie gospodarki finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami	45	75,0 %
Zgodność działań fundacji z intencjami fundatora	24	40,0 %
Racjonalność prowadzonej gospodarki finansowej z punktu widzenia celów fundacji	19	31,7 %
Jawność i przejrzystość działań fundacji	45	75,0 %
Inne sprawy	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	224	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

Wybrane komentarze do pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Działania fundacji powinny być poddane kontroli społecznej, ponieważ fundacja niezależnie od tego jak powstała, staje się własnością społeczną.
- Jawność i przejrzystość działań fundacji oznacza również przejrzystość w prowadzeniu dokumentacji finansowej. Nie powinno się jednak wymagać (zwłaszcza od małych fundacji) prowadzenia wyspecjalizowanej księgowości czyli zatrudniania biura rachunkowego lub etatowego księgowego.

- Największy nacisk powinno się położyć na umożliwienie wglądu osobom nadzorującym (sąd, administracja państwowa) w gospodarke finansową fundacji. Czy nie dochodzi do prania brudnych pieniędzy i czy środki są wydawane zgodnie z celem.
- Prowadzenie gospodarki finansowej zgodnie z przepisami podlega kontroli ze strony innych podmiotów. Nie ma potrzeby dublowania kompetencji.

3. Nadzór nad gospodarką finansową fundacji

W większości krajów europejskich nadzór nad finansami fundacji leży w zakresie kontroli władz podatkowych. Tak jest w Holandii, gdzie nawet fundacje posiadające status pożytku publicznego, który wiąże się z przywilejami podatkowymi dla donatorów, kontrolowane są wyłącznie przez urząd skarbowy, który im nadał taki status. Jednak oprócz kontroli skarbowej, w większości krajów fundacje posiadające przywileje podatkowe zobowiązane są do przysyłania organom nadzoru rocznych sprawozdań finansowych. W Niemczech do kompetencji organów nadzoru należy również udzielanie zezwoleń na niektóre czynności prawne, które obciążają fundację, pociągając za sobą koszty albo w inny sposób ograniczają swobodę rozporządzania zasobami lub też w istotny sposób wpływają na stan majątku fundacji.

Czego powinien dotyczyć nadzór nad gospodarką finansową fundacji?

	liczebność	%
Wszystkich przychodów i wydatków fundacji	34	56,7 %
Całości gospodarki finansowej fundacji, które korzystają ze źródeł publicznych	23	38,3 %
Wyłącznie gospodarki środkami pochodzącymi ze źródeł publicznych	11	18,3 %
Gospodarki środkami pochodzącymi z ofiarności publicznej	18	30,0 %
Gospodarki środkami pochodzącymi z wpłat 1%	22	36,7 %
Gospodarki środkami pochodzącymi z prowadzenia działalności gospodarczej	17	28,3 %
Innych kwestii	1	1,7 %
Trudno powiedzieć	1	1,7 %
Łączna liczba odpowiedzi	127	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

W kategorii „innych kwestii” znalazła się następująca odpowiedź:

- Kontroli podatkowej, w przypadku fundacji nie korzystających z przywileju zwolnień podatkowych

Wybrane komentarze do pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Kontrola wszystkich wydatków fundacji, byłaby ogromnym utrudnieniem w działalności fundacji, wpływałaby na zmniejszenie elastyczności i innowacyjności działań tej formy organizacji, nie wpływając w sposób znaczący na budowę zaufania społecznego.
- Reguły powinny być proste i obowiązywać wszystkich.
- Fundacje OPP powinny w szczególności sprawozdawać się z wydatkowania 1%.

- Nadzór nad gospodarką finansową powinien dotyczyć również całości gospodarki finansowej fundacji, które korzystają ze źródeł prywatnych, ponieważ ofiarodawca powinien mieć świadomość, co dzieje się z jego pieniędzmi.
- Nadzór nad gospodarką finansową fundacji powinien dotyczyć fundacji korzystających z ulg podatkowych.

4. Środki kontroli nad fundacjami

We wszystkich krajach europejskich istnieje wymóg przedstawienia sprawozdania rocznego organom nadzoru. W niektórych wymagane jest przeprowadzenie audytu zewnętrznego przy pewnym pułapie dochodu rocznego fundacji lub w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej. W Niemczech fundacje służące dobru publicznemu zobowiązane są do przedkładania rozliczenia rocznego (wraz z wykazem majątku) oraz sprawozdania z realizacji zadań statutowych. Organy nadzoru mogą też domagać się innych informacji, jeśli jest to konieczne dla sprawowania skutecznego nadzoru. W Hiszpanii fundacje zobowiązane są nadsyłać organom nadzoru nie tylko sprawozdania roczne, ale i roczne plany działania. Mniejsze fundacje mogą pod warunkiem spełniania pewnych wymagań – stosować uproszczoną formę sprawozdawczości (finansowej i merytorycznej). W Wielkiej Brytanii wszystkie organizacje korzystające ze zwolnień podatkowych muszą przygotować sprawozdania roczne i sprawozdania finansowe. Charity Commission ma ustawowy obowiązek prowadzenia dochodzeń i kontroli w przypadku stwierdzenia nadużyć, a także prawo żądania wyjaśnień i przeprowadzenia kontroli w siedzibie organizacji. W swoich funkcjach kontrolnych Komisja kieruje się zasadą, że nieprawidłowości nie są wynikiem chęci złamania prawa, ale niezamierzonych błędów. W większości krajów europejskich wymóg audytu, jeśli w ogóle istnieje, ograniczony jest do grupy fundacji o dużym kapitale wieczystym lub dochodzie rocznym i do fundacji prowadzących działalność gospodarczą.

Jakie powinny być środki kontroli nad fundacjami?

	liczebność	%
Wymóg przedstawiania rocznego raportu merytorycznego	51	85,0 %
Wymóg przedstawiania rocznego raportu finansowego	54	90,0 %
Wymóg przedstawiania źródeł przychodów i rodzajów wydatków	32	53,3 %
Wymóg sprawdzenia bilansu przez biegłego rewidenta	32	35,0 %
Wymóg audytu zewnętrznego	14	23,3 %
Kontrola w siedzibie organizacji	14	23,3 %
Inne środki	2	3,3 %
Trudno powiedzieć	1	1,7 %
Łączna liczba odpowiedzi	189	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

W kategorii „inne środki” znalazła się następująca odpowiedź:

- Samoregulacja w postaci standardów/kodeksów dobrych praktyk, a także dobrowolna akredytacja dla fundacji, które przestrzegają standardów.

Wybrane komentarze do pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Raport finansowy i merytoryczny powinien być składany do organu nadzorującego (rejestrowego) obligatoryjnie. Pozostałe środki kontroli powinny być instrumentami uzupełniającymi (operacyjnymi), a w uzasadnionych przypadkach, jako instrumenty wyjaśniające i służące poprawianiu ewentualnych niedociągnięć i nieprawidłowości.
- Audyty i badanie przez biegłych rewidentów, ze względu na koszty powinny być stosowane fakultatywnie wg uznania władz fundacji, stosowane jako materiał dowodowy (na koszt dowodzącego) w sprawach poważniejszej rangi.
- Audyt i kontrola biegłego rewidenta powinny być wprowadzone tylko w przypadku wysokich dochodów fundacji np.: od 2 milionów złotych rocznie lub prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej na dużą skalę.
- Kontrola w siedzibie organizacji powinna być przeprowadzana, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie nieprawidłowości w działaniach fundacji lub gdy toczy się w jej sprawie postępowanie wyjaśniające.
- Istotne byłoby upublicznianie raportów, a nie wysyłanie ich organom kontroli.

5. Zróżnicowanie instrumentów kontroli

W większości krajów europejskich te same organy nadzoru sprawują kontrolę nad fundacjami bez względu na ich siedzibę, czy zakres terytorialny działania. W Niemczech w wyjątkowych przypadkach może nastąpić „zawieszenie nadzoru”, jeśli zdaniem instytucji nadzorczej istnieją wystarczające wewnątrzfundacyjne mechanizmy kontrolne. W Wielkiej Brytanii zakres kontroli uzależniony jest od wysokości dochodu organizacji. Każda zarejestrowana organizacja charytatywna zobowiązana jest do corocznej aktualizacji swoich danych w rejestrze Charity Commssion, przy czym największe organizacje charytatywne muszą podać bardziej szczegółowe informacje. W Holandii obowiązek sprawozdawczy nałożony jest jedynie na fundacje osiągające w okresie dwóch lat obroty powyżej 3,5 mln euro. Dane finansowe tych fundacji udostępniane są opinii publicznej za pośrednictwem Izby Handlowej. Podobnie z obowiązkiem audytu. W Anglii i Walii dotyczy on organizacji o dochodzie powyżej 100 tys. funtów (kontrola ksiąg rachunkowych przez niezależnego rewidenta), przy dochodzie powyżej 0,5 mln funtów konieczny jest pełen audyt finansowy. W Hiszpanii audyt wymagany jest obligacyjnie w przypadku, gdy fundacja posiada aktywa lub roczne obroty o wartości 2,4 mln euro i zatrudnia powyżej 50 osób. W Holandii fundacje podlegają obowiązkowej kontroli rewidenta księgowego i publikacji sprawozdania finansowego, jeśli zatrudniają ponad 50 pracowników i posiadają aktywa w wysokości ponad 4,4 mln euro lub/i średni obrót ponad 8,8 mln euro.

Od czego powinien zależeć zakres kontroli i paleta dostępnych instrumentów kontroli fundacji?

	liczebność	%
Od zasięgu terytorialnego działania fundacji	7	11,7 %
Od wielkości rocznych przychodów	29	48,3 %
Od udziału środków publicznych w budżecie organizacji	40	66,7 %
Od tego czy fundacja pozyskuje środki z ofiarności publicznej (zbiórki publiczne)	33	55,0 %
Od tego czy fundacja prowadzi działalność gospodarczą	26	43,3 %
Od rodzaju fundatora (osoba prywatna, firma, skarb państwa)	18	30,0 %
Od tego czy fundacja posiada status organizacji pożytku publicznego	37	61,7 %
Od innych czynników	3	5,0 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	193	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

W kategorii „od innych czynników” znalazły się następujące odpowiedzi:

- Sama kontrola nie powinna być obciążeniem finansowym dla organizacji. Powinna mieć raczej charakter instruktażowo-szkoleniowy. Kary powinny być wymierzone tylko w przypadku poważnych wykroczeń skarbowych.
- Kontrola powinna dotyczyć przestrzegania obowiązującego prawa. Dlatego uzależnianie jej zakresu od jednego, czy kilku powyższych kryteriów nie jest właściwe.
- Zakres kontroli powinien zależeć od wszelkich środków finansowych, jakie fundacja otrzymuje.

Wybrane komentarze do pytania udzielone przez uczestników panelu:

- Kontrola powinna być obligatoryjna w przypadku dużych fundacji, zatrudniających powyżej 20 osób i posiadających obroty powyżej 3 mln zł, a w pozostałych przypadkach - fakultatywna. Sprawozdania składane do organu nadzorującego powinny być przygotowywane według jednego schematu, w celu łatwiejszego dokonania oceny.
- Zakres i dostępne instrumenty kontroli powinny być dostosowane do charakteru działań i zasobności fundacji.
- Fundacje skarbu państwa oraz fundacje korzystające ze środków publicznych przekazanych fundacji powinny podlegać obligatoryjnej kontroli finansowej. Wydatkowanie środków pochodzących z ofiarności publicznej powinno być ujawniane publicznie.

6. Odpowiedzialność przed opinią publiczną

W Wielkiej Brytanii głównym instrumentem kontrolnym i regulacyjnym organizacji służących dobru publicznemu jest prowadzony przez Charity Commission internetowy rejestr tychże podmiotów. Każda organizacja wpisana do rejestru zobowiązana jest do aktualizacji swojego wpisu poprzez nadesłanie sprawozdań rocznych (do 10 miesięcy po zakończeniu roku finansowego) oraz dodatkowych informacji wg specjalnych formularzy Komisji. Na stronie Komisji upubliczniane są dane i sprawozdania wszystkich fundacji o dochodzie powyżej 25 tys. funtów. W Czechach fundacje mają obowiązek, (pod sankcją likwidacji) przysyłania sprawozdań rocznych Sądowi Rejestrowemu, który upublicznia je na swojej stronie internetowej. W Niemczech i w większości krajów starej Unii nie ma wymogu ujawniania i publikowania sprawozdań. Uzasadniane jest to prawem fundatorów i darczyńców do prywatności i ochrony fundacji oraz prowadzonych przez nią przedsiębiorstw (szpitali, szkół, firm etc) przed konkurencją.

Czy powinien istnieć wymóg upubliczniania sprawozdań lub części sprawozdań z działalności fundacji?

	liczebność	%
Tak	55	91,7 %
Nie	2	3,3 %
Trudno powiedzieć	3	5 %
Łączna liczba odpowiedzi	60	100 %

(jeśli tak) W jakim zakresie sprawozdania te powinny być upubliczniane?

	liczebność	%
Działalności merytorycznej fundacji	47	85,5 %
Uchwał zarządu	9	16,4 %
Gospodarki finansowej fundacji	39	70,9 %
Źródeł przychodów fundacji	30	54,5 %
Wyników audytów	20	36,4 %
Informacji o zatrudnieniu i wynagrodzeniach	8	14,5 %
Innych kwestii	1	1,8 %
Trudno powiedzieć	2	3,6 %
Łączna liczba odpowiedzi	156	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

Gdzie powinny być publikowane sprawozdania z działalności fundacji?

	liczebność	%
Na stronie internetowej fundacji	46	83,6 %
Na stronie internetowej instytucji nadzoru	25	45,5 %
Na stronie internetowej niezależnej instytucji nadzorczej (takiej jak np. <i>Charity Commission</i>)	27	49,1 %
Na stronie KRS (jak np. w Czechach)	15	27,3 %
Gdzie indziej	1	1,8 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	114	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(jeśli gdzie indziej) Gdzie?

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Wybrane komentarze do pytania udzielone przez uczestników panelu

- Opinia publiczna powinna mieć dostęp do sprawozdań z działalności fundacji. Należy się jednak zastanowić, jak bardzo udostępnianie niektórych informacji działałoby na niekorzyść organizacji, np. na spadek konkurencyjności. Z drugiej strony polski trzeci sektor nie jest jeszcze na tyle rozwinięty, aby uczestniczące w nim organizacje konkurowały ze sobą, tak jak organizacje w Wielkiej Brytanii.
- Wymóg publikacji sprawozdań na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej powinien obejmować organizacje posiadające status OPP. Publikacja sprawozdań na własnej stronie internetowej organizacji mogłaby podwyższyć jej wiarygodność.
- Merytoryczne i finansowe sprawozdanie z działalności powinny być wyłożone w siedzibie fundacji - do wglądu każdej zainteresowanej osoby.
- Forma sprawozdawczości nie powinna być skomplikowana.
- Sprawozdania powinny być publikowane w co najmniej w dwóch miejscach: na stronie fundacji i na stronie organu nadzoru (a wtedy w zależności od tego, jaki organ pełni tę funkcję - na stronie KRS, lub instytucji typu *Charity Commission*, bądź też, jak to ma miejsce w Polsce w przypadku organizacji pożytku publicznego - na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej).
- Sprawozdania powinny być publikowane na stronie organu rejestrowego, który powinien być jednocześnie organem nadzoru. Publikowanie na stronie internetowej fundacji pozostawiłabym jako dobrowolne, bowiem nie można wymagać, żeby fundacja posiadała stronę internetową.
- Publikacja sprawozdań powinna być obligatoryjna tylko w przypadku, gdy fundacja jest beneficjentem środków publicznych.
- W przypadku fundacji posiadających status OPP powinien istnieć centralny organ publikujący sprawozdania fundacji.

7. Jawność i jej granice

We wszystkich krajach Unii darczyńcy mają prawo zachować anonimowość. Ich dane znane są jedynie organom skarbowym (jeśli korzystają z ulg od darowizn) oraz organom administracji państwowej sprawującym nadzór nad fundacjami. Dotyczy to krajów, w których istnieje wymóg akceptacji lub informowania organów nadzoru o przyjęciu większych darowizn (np. Francja, Belgia).

Czy powinien istnieć prawny wymóg ujawniania listy darczyńców?

	liczebność	%
Nie, darczyńcy nie powinni być ujawniani, chyba że wyrażają na to zgodę lub tego oczekują	46	76,7 %
Tak, powinien istnieć prawny wymóg ujawniania darczyńców	11	18,3 %
Trudno powiedzieć	3	5,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	60	100 %

(jeśli tak) Jakich darczyńców powinien dotyczyć ten wymóg?

	liczebność	%
Wszystkich darczyńców	2	18,2 %
Wszystkich, z wyjątkiem osób fizycznych, które zastrzegą sobie anonimowość	5	45,5 %
Tych, którzy chcą skorzystać z ulg podatkowych	5	45,5 %
Osób prawnych	0	0,0 %
Osób prawnych z udziałem skarbu państwa	2	18,2 %
Osób prawnych przekazujących dary powyżej pewnej wartości pieniężnej	2	18,2 %
Innych podmiotów	2	18,2 %
Trudno powiedzieć	0	0,0 %
Łączna liczba odpowiedzi	18	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(jeśli innych) Jakich?

- Raport merytoryczny i finansowy fundacji, informujący o zrealizowanych działaniach i przeznaczonych na nie środkach, ewentualnie ze wskazaniem źródła pozyskania tych środków.

8. Sankcje

W Anglii i Walii Charity Commission spełnia swoje funkcje kontrolne przede wszystkim poprzez informowanie opinii publicznej o działalności organizacji zarejestrowanych jako organizacje służące dobru publicznemu. Komisja piętnuje niesolidną fundację informując na stronie www o nienadaniu przez nią sprawozdania w ustawowym terminie (jej nazwa obramowana jest na stronie widoczną czerwoną obwódką). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zarządzaniu fundacją Komisja może: polecić jej organom zastosowanie się do konkretnych zaleceń, nie dopuścić do zawarcia jakiegokolwiek transakcji, zawiesić członków zarządu w ich funkcjach, usunąć członka/ów zarządu lub wyznaczyć nowych, zamrozić aktywa fundacji. Może wkroczyć i przeszukać pomieszczenia fundacji, a także ustanowić zarząd komisaryczny. W ostateczności może odebrać przywileje podatkowe, wykreślając fundację z rejestru. W Niemczech w przypadku stwierdzenia uchybień wobec prawa lub statutu, instytucja nadzorcza może: upomnieć fundację, że dane działanie narusza przepisy prawa lub statut, uchylić decyzję jej organów, zobowiązać organy fundacji do zaniechania planowanej czynności lub polecić wykonanie innej, nałożyć na nie grzywnę, odwołać członków organów statutowych i dochodzić wobec nich roszczeń odszkodowawczych w przypadku narazenia fundacji na straty. Nie może jednak cofnąć uznania fundacji nawet, jeśli jest wadliwie ustanowiona.

Jakim katalogiem sankcji powinien/ny dysponować organ/organy nadzoru?

	liczebność	%
Upomnienie	46	18,8 %
Nakaz zmiany decyzji odpowiednich władz fundacji	27	11,0 %
Kara finansowa	21	8,6 %
Zawieszenie zarządu	25	10,2 %
Odebranie przywilejów podatkowych	45	18,4 %
Odebranie statusu organizacji pożytku publicznego	43	17,6 %
Wykreślenie z rejestru fundacji	32	13,1 %
Inne sankcje	5	2,0 %
Trudno powiedzieć	1	0,4 %
Łączna liczba odpowiedzi	245	-

UWAGA: Odsetki odnoszą się do łącznej liczby osób odpowiadających na pytanie. Nie sumują się do 100%, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi.

(jeśli kara finansowa) W jakiej wysokości maksymalnie?

- Do 10 tysięcy złotych.
- Do wysokości sumy, której dotyczy wykroczenie.
- Kara finansowa powinna być skorelowana z wysokością uzyskanych przywilejów podatkowych lub wysokością kwot niewłaściwie wykorzystanych przekazanych w ramach zbiorów publicznych czy dotacji państwowej. Dotkliwość kary powinna zależeć od kwoty przyznanych przywilejów.
- W zależności od przewinienia - zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami dotyczącymi innych podmiotów.
- W zależności od przewinienia grzywna od 500 - 5000 zł.

- Najbardziej racjonalnym poziomem (biorąc pod uwagę różnorodności sektora fundacji w Polsce) wydaje się być określony procent obrotów lub dochodów fundacji. Taka kara miałaby rzeczywisty wpływ na organizację i czyniłaby ją istotnie groźnym narzędziem. Oczywiście w takiej sytuacji kara finansowa musiałaby być jednym z ostatecznych kroków. Musiałaby również istnieć procedura odwoławcza, która przynosiłaby efekty w krótkim czasie (ewentualnie kara podlegałaby egzekucji dopiero po wyczerpaniu środków odwoławczych).

W kategorii „inne sankcje” znalazły się następujące odpowiedzi:

- Wskazanie nieprawidłowości i nakaz ich usunięcia w określonym terminie - wniosek do rady nadzorczej (wewnętrznych organów nadzorujących i kontrolujących) o zawieszenie lub zmianę zarządu.
- Informowanie publiczne o niedopełnianiu obowiązków wynikających z prawa, przede wszystkim nieudostępniania informacji o działalności fundacji (raportów, etc.) - powinna być to kompetencja instytucji samokontrolnych.

Wybrane komentarze do pytania, udzielone przez uczestników panelu:

- Przy zastosowaniu sankcji powstaje problem, czy miałyby one być stosowane przez organ nadzoru, czy też organy nadzoru mogłyby jedynie występować do sądu z wnioskiem o zastosowanie sankcji (ta druga metoda wydaje się właściwsza).
- Wykreślenie z rejestru, zawieszenie zarządu oraz nakaz zmiany decyzji powinny należeć wyłącznie do kompetencji sądu. Odebranie przywilejów podatkowych powinno leżeć również w kompetencji sądu na wniosek organu podatkowego.
- Najistotniejsze, żeby zarówno sankcje, jak i kryteria według których można je zastosować oraz tryb ich stosowania i ewentualnie odwołania były jednoznaczne i znane, podobnie jak zasady działania i rozliczania - a nie uzależnione od interpretacji urzędnika. Katalog sankcji i sposób ich stosowania powinien uwzględniać obligatoryjne zawieszenie stosowania sankcji, w przypadku gdy w sposób uzasadniony ich zastosowanie budzi wątpliwości – np. brak jednoznacznych kryteriów.
- Przepisy muszą jasno określać "co za co". Ważniejsze jest jednak jak fundacja będzie próbowała naprawić swój błąd. W przypadku zbagatelizowania rezultatów kontroli sankcją powinno być wykreślenie z rejestru fundacji.
- Uprawnienie takie jak zawieszenie zarządu, czy też wykreślenie z rejestru fundacji powinien mieć tylko sąd, gdyż przyznanie takiego uprawnienia np. ministerstwu mogło by prowadzić do upolitycznienia działalności fundacji.
- Każda fundacja powinna przestrzegać prawa i kara powinna być proporcjonalna do skali działalności konkretnej organizacji.
- Sformułowanie "nakaz zmiany decyzji" wydaje się być nieco zbyt obszernym. Dopuszczalne i zasadne jest obecne prawo sądu do uchylenia uchwały organu statutowego. Jednak trudno wyobrazić sobie sytuację, w której organ nadzoru zmienia decyzję władz organizacji w sposób nakazujący podjęcie działań innych niż: ponowne rozpatrzenie sprawy, ewentualnie zakaz podjęcia ponownie tej samej decyzji bez zmiany okoliczności.

- Sankcje powinny być proste i zrozumiałe zarówno dla tych, którzy zarządzają fundacjami jak i dla opinii publicznej.
- W przypadku fundacji posiadających status OPP można odebrać status OPP.