

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

Prof. Piotr Gliński

Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku
Publicznego

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

W odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (w skrócie: rozporządzenia) poniżej przedstawiamy swoje uwagi ogólne i szczegółowe.

Pozytywnie oceniamy ogólny kierunek rozwiązań dotyczących sposobu przyznawania wsparcia z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego dla organizacji pozarządowych zaproponowany w projekcie konsultowanego rozporządzenia. Do pełnej oceny proponowanych rozwiązań niezbędna jest znajomość szczegółowych informacji, które będą określone w regulaminach poszczególnych konkursów. Mamy nadzieję, że regulaminy będą przedmiotem konsultacji publicznych.

W przedstawionej propozycji odnajdujemy sprawdzone rozwiązania, wykorzystywane z powodzeniem przez darczyńców prywatnych, z których część zastosowanych zostało także w programie dla organizacji pozarządowych finansowanym ze środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego i administrowanym przez członków Forum Darczyńców w Polsce: Polską Fundację Dzieci i Młodzieży i Fundację im. Stefana Batorego.

Za dobre i korzystne dla wnioskodawców uważamy:

- wprowadzenie dwuetapowej procedury składania wniosków (uproszczony wniosek wstępny, a następnie wymagający większej pracy wniosek pełny),
- możliwości rozmowy z wnioskodawcami w trakcie procesu oceny w celu uściślenia lub weryfikacji informacji zawartych we wniosku,

- uzgodnienie listy organizacji, które otrzymać mają dotację w oparciu o konsensus wypracowany w wyniku dyskusji panelu ekspertów oceniających wnioski z udziałem Instytucji Zarządzającej.

Pozytywnie oceniając ogólny kierunek przedstawionych propozycji, zwracamy jednocześnie uwagę na:

- niebezpieczeństwa dużego stopnia arbitralności i nieprzejrzystości procesu podejmowania decyzji,
- brak gwarancji równego traktowania podmiotów ubiegających się o wsparcie, wynikający z niejasnych i zbyt ogólnikowych przepisów zawartych w rozporządzeniu. Dotyczy to szczególnie niejasnej roli IZ w procesie oceny wniosków,
- niejasne kryteria wyboru podmiotów zapraszanych na tzw. „konsultacje” w trakcie oceny wniosków oraz niejasny charakter i rola tych konsultacji,
- niedookreślony tryb uproszczony, w którym - jak się domyślamy – przekazywane ma być co roku do 4% budżetu PROO na tzw. „dotacje doraźne” (Priorytet 5 Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO (dalej: Programie PROO) na „pokrycie nieprzewidzianych potrzeb”, „udział organizacji i ich reprezentacji w ważnych wydarzeniach”).

Przede wszystkim jednak naszą obawę budzi fakt wprowadzenia nowego trybu przekazywania dotacji na wsparcie organizacji z programu rządowego rozporządzeniem do ustawy o grach hazardowych z całkowitym pominięciem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w skrócie: ustawy o DPPiW) i wbrew przepisom ustawy o Narodowym Instytucie Wolności (w skrócie: NIW). Naszym zdaniem w świetle obowiązującego prawa NIW nie może być Instytucją Zarządzającą (dalej: IZ) konkursami opisanymi w rozporządzeniu. Nie może bowiem stosować trybów konkursowych innych niż w ustawie o DPPiW. Wynika to wprost z art. 30 ust. 1 ustawy o NIW, który jednoznacznie wskazuje, że „Narodowy Instytut realizuje programy, o których mowa w art. 23 ust. 1, samodzielnie lub w drodze otwartego konkursu ofert, o którym mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Natomiast w uzasadnieniu do rozporządzenia napisane jest wprost, że *„do organizowania otwartych konkursów nie będą miały zastosowania przepisy, o których mowa w dziale II rozdziale 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w art. 30 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”*.

NIW nie może działać niezgodnie przepisami prawa, w tym niezgodnie z ustawą go ustanawiającą.

Szczegółowe uwagi, wątpliwości i obawy do zawartych w rozporządzeniu przepisów przedstawiamy poniżej.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE:

1. Zmiany w regulaminie otwartego konkursu (§4 ust. 4 -5)

W § 4 ust. 4 rozporządzenia jest zapisane, że „Instytucja Zarządzająca nie może zmieniać regulaminu otwartego konkursu w sposób skutkujący nierównym traktowaniem wnioskodawców”, a w § 4 ust. 5 że „Instytucja Zarządzająca podaje do publicznej wiadomości na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej regulamin otwartego konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem i terminem, od którego są stosowane”.

Takie zapisy oznaczają, że IZ zakłada możliwość zmiany regulaminu konkursu w trakcie jego trwania. Tymczasem zmiana regulaminu konkursu w trakcie jego trwania jest sprzeczna z zasadą przejrzystości, równego dostępu i partnerstwa (poszanowania praw stron). Przystępujący do konkursu powinni wiedzieć czego się mogą spodziewać i nie być zaskakiwani zmianami. Reguły konkursu powinny być znane od początku, powinny być zawarte w regulaminie konkursu i powinny obowiązywać obie strony. Zmiany w regulaminie mogą być wprowadzane wyłącznie w wyjątkowych, nadzwyczajnych sytuacjach – i rozporządzenie powinno te sytuacje jasno określać.

2. Rodzaje konkursów prowadzonych przez Instytucję Zarządzającą (§ 4, 5 i § 19)

Zgodnie z § 5 Rozporządzenia otwarty konkurs składa się z dwóch etapów – pierwszego polegającego na ocenie wniosku wstępnego i drugiego – oceny wniosku pełnego. Natomiast zgodnie z § 19 Instytucja Zarządzająca "ze względu na charakter otwartego konkursu lub jego przedmiot" może przeprowadzić konkursu z pominięciem etapu pierwszego. Rozporządzenie powinno wskazywać jasne przesłanki decydujące o tym, czy konkurs ma być jedno czy dwuetapowy.

Rozporządzenie zawiera de facto trzy tryby konkursowe – dwuetapowy, jednoetapowy i uproszczony. Powinno to być jasno określone na wstępie rozdziału 2 w § 4.

3. Odwołania od oceny formalnej (§ 9 ust. 3- 9 ust. 8)

Przedstawiony w projekcie Regulaminu okres rozpatrywania odwołania od oceny formalnej (7 dni na złożenie odwołania, 14 dni dla Instytucji Zarządzającej i 14 dni dla Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, w sumie 35 dni) wydaje nam się bardzo długi i może ograniczyć lub wręcz uniemożliwić udział w konkursie podmiotom, których odwołanie zostanie pozytywnie rozpatrzone. Jeśli okres ten miałby być utrzymany, należałoby w harmonogramie konkursu założyć odpowiedni czas na ocenę wniosków wstępnych, by uwzględnił ocenę wniosku wstępnego przywróconego odwołaniem.

4. Ocena merytoryczna wniosków (§ 11 i 12)

a) Niejasna rola IZ w procesie oceny merytorycznej wniosku.

W § 11 ust. 1. stwierdza się, że „oceny merytorycznej wniosku wstępnego dokonuje Instytucja Zarządzająca przy udziale ekspertów zewnętrznych”. Jednak przytoczony w kolejnych przepisach opis procedury oceny wniosków nie precyzuje na czym polega rola IZ w procesie

oceny. W § 12 określony jest sposób oceny wniosków przez ekspertów, nie ma jednak informacji, w jaki sposób wnioski oceniane są przez IZ. Nie wiadomo, czy są oceniane niezależnie od ocen ekspertów, na co wskazywałby fakt, że to IZ zarządza i organizuje „konsultacje” z wybranymi wnioskodawcami.

b) Brak zapisów o sposobie zgłaszania i rozwiązywania konfliktu interesów pracowników IZ i ekspertów zewnętrznych w procesie oceny wniosków.

Konieczne jest wpisanie do regulaminu konkursu przepisów zabezpieczających przed występowaniem sytuacji konfliktu interesów i je rozwiązujących zarówno w przypadku pracowników IZ jak ekspertów oceniających wnioski.

c) Brak informacji o tym, czy i jak wnioskodawcy będą mogli zapoznać się z kartami ocen wniosków (§ 12 ust. 2).

Przepisy rozporządzenia nie zapewniają wnioskodawcom prawa do zapoznania się z kartą ocen, co jest standardem w konkursach grantowych ze środków publicznych. Prawo to należy jasno zapisać w rozporządzeniu.

d) Ocena trzeciego eksperta (§ 12 ust. 4)

W przypadku, gdy różnica ocen dwóch ekspertów zewnętrznych przekracza 30% oceny wyższej, wniosek wstępny jest dodatkowo oceniany przez trzeciego eksperta zewnętrznego. Po dokonanej ocenie wniosek wstępny jest umieszczany na liście rankingowej na podstawie średniej arytmetycznej dwóch najbliższych ocen.

Warto doprecyzować ten zapis, biorąc pod uwagę sytuację, w której ocena trzeciego eksperta może być równie oddalona od ocen dwóch wcześniejszych - czy wtedy liczymy z niższą czy z wyższą?

5. Prowadzenie „konsultacji” z wnioskodawcami przez Instytucję Zarządzającą w celu uściślenia lub weryfikacji informacji zawartych we wniosku (§ 14)

Rozmowy z wnioskodawcami uściślające i wyjaśniające wątpliwości i niejasności złożonych przez nich wniosków oceniamy jako bardzo przydatny element procesu oceny (na marginesie, sformułowanie „konsultacje” na rozmowy z wnioskodawcami w trakcie procesu oceny wniosków wydaje się nam niefortunne i mylące). Regulamin nie określa jednak na jakich zasadach i w oparciu o jakie kryteria IZ wybiera i zaprasza „wnioskodawców” na rozmowy oraz na jakiej podstawie stwierdza, że właśnie ich „wnioski pełne wymagają uściślenia lub weryfikacji” (§ 14 ust.2). Nie precyzuje też, w którym momencie procesu oceny wniosków prowadzone są rozmowy. Czy odbywa się to zanim wnioski przekazane są do oceny ekspertom (oznaczałoby to, że IZ zanim przekaże wnioski do oceny ekspertów zewnętrznych sama je wszystkie czyta)? Czy po ich przekazaniu? Czy z inicjatywy pracownika IZ? Czy na wniosek ekspertów/experta oceniającego, który chciałby wnioskodawcę „dopytać” o niejasności? Rozporządzenie nie określa także, kto w tych rozmowach uczestniczy, choć § 14 ust. 3 mówiący o sporządzaniu i przekazywaniu ekspertom protokołów z rozmów, sugeruje, że odbywa się to bez udziału ekspertów zewnętrznych. Z rozporządzenia nie wynika, czy protokoły otrzymują wszyscy eksperci, czy tylko ci, którzy

dane wnioski oceniają. Rozporządzenie nie precyzuje również co ma wynikać z tych „konsultacji” i zapisów protokołów? Czy i jak eksperci mają je uwzględniać przy swojej ocenie.

Dla zapewnienia równego traktowania wszystkich wnioskujących oraz zagwarantowania przejrzystości w procesie oceny wniosków konieczne jest doprecyzowanie sposobu wyłaniania wnioskodawców na rozmowy „wyjaśniające”, uściślenie kto te rozmowy przeprowadza oraz czy i jak informacje uzyskane podczas tych rozmów brane są pod uwagę przy ocenie wniosku.

6. Panel ekspertów złożony ze wszystkich ekspertów oceniających wnioski pełne (§ 15)

Spotkanie ekspertów to również bardzo przydatny element procesu oceny wniosków. Jednakże, by miał on sens, warto rozważyć, ile wniosków pełnych w danym konkursie będzie diskutowanych, czego będą dotyczyć, ilu ekspertów będzie uczestniczyć w spotkaniu, w jaki sposób będzie dokonywane uzgodnienie ocen. Przy kilkuset wnioskach pełnych (a tyle można się spodziewać biorąc pod uwagę doświadczenia FIO i programów dla organizacji pozarządowych z funduszy EOG) bez podziału wniosków na kategorie problemowe lub tematyczne spotkanie wszystkich ekspertów może stać się pustym zabiegiem formalnym, nie prowadzącym do konsensualnego trybu podejmowania decyzji.

7. Decyzje o przyznaniu dotacji (§ 16)

W § 16 jest zapisane, że „Instytucja Zarządzająca zatwierdza listy wniosków, o których mowa w § 15 ust. 3”.

Sformułowanie „zatwierdza” sugeruje, że IZ nie dokonuje żadnych zmian w liście. Jeśli jednak IZ miałyby mieć prawo dokonywania zmian, to w rozporządzeniu powinno być jasno sprecyzowane, jakie zmiany może wprowadzić i na jakiej zasadzie.

8. Tryb uproszczony (§ 24-25)

Proponowana w rozporządzeniu procedura trybu uproszczonego jest wysoce arbitralna, rodzi wiele pytań i wątpliwości. Nie zapewnia też równości szans i przejrzystości procesu decyzyjnego. Rozporządzenie nie precyzuje kto i jak oceniać będzie wnioski, czy będzie karta ocen, czy wnioskodawcy będą mieli do niej dostęp, na jakiej podstawie IZ sporządzi listę wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania (§ 25 ust. 1), ile wniosków jedna organizacja będzie mogła złożyć w uproszczonym trybie i ile razy może otrzymać w tym trybie dotację. Przy braku spełnienia jakich kryteriów (formalnych? merytorycznych?) wniosek może być zwrócony wnioskodawcy przez IZ do uzupełnienia, poprawienia i czy IZ przedstawia uwagi wskazujące co należy w nim zmienić, poprawić (§ 24 ust 3 -4).

Domyślamy się, że tryb ten wprowadzony jest dla dotacji, o których mowa w PROO (priorytet 5 wsparcie doraźne). W naszym stanowisku z dnia 5 lipca br. w sprawie Programu PROO krytycznie oceniliśmy propozycję udzielania w programie wsparcia doraźnego dla organizacji. Jest to naszym zdaniem sprzeczne z celem programu, jakim jest rozwój instytucjonalny organizacji obywatelskich.

Uważamy, że zarówno idea tych dotacji opisana w ww. programie jak i przedstawiony w rozporządzeniu tryb ich udzielania wymagają poważnego namysłu co do sensowności tego typu wsparcia oraz możliwości zobiektywizowania kryteriów i ocen jego udzielania. Podane w PROO warunki otrzymania dotacji: wykazanie, że wnioskodawca nie może sfinansować celu dotacji z innych źródeł oraz przedstawienie przez wnioskodawcę rekomendacji (sic!) dają szeroki margines uznaniowości w ich przyznawaniu.

8. Dodatkowe uwagi

1) Przedłużenie terminu składania wniosków

W § 6 ust. 2 jest zapisane, że termin na złożenie wniosku może zostać przez IZ przedłużony w przypadku stwierdzenia błędów związanych z funkcjonowaniem Generators Wniosków.

Proponujemy dodać zapis, że jest to jedyna sytuacja, w której może nastąpić przedłużenie terminu składania wniosków, by ustrzec się przed sytuacją, jaka miała miejsce w ostatnich dwóch konkursach FIO, gdy termin wydłużony był z niejasnych powodów, rodząc uzasadnione obawy co do równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotację.

2) Wycofywanie wniosków

W paragrafie § 6 ust. 3. jest zapisane, że *„Wnioskodawca do czasu podpisania umowy o dofinansowanie może wycofać wniosek. Wycofany wniosek wstępny może być złożony ponownie najpóźniej do końca terminu składania wniosków wstępnych”*.

Nie wiadomo, o co chodzi w tym punkcie rozporządzenia. Pierwsze zdanie przepisu wydaje się odnosić do wniosku pełnego, drugie do wniosku wstępnego. Jeśli w obu zdaniach chodzi o wnioski wstępne, należałoby to ująć w jednym punkcie. Jeśli pierwsze zdanie dotyczy wniosków w ogóle lub wniosku pełnego, należałoby ten przepis doprecyzować i rozbić na dwa odrębne punkty.

3) Umowa o dofinansowanie

§ 21 ust. 1 - Informacja o tym, jakie dokumenty będą niezbędne do zawarcia umowy, powinna się znaleźć w regulaminie konkursu.

§ 21 ust. 4 pkt 2 - W tym punkcie należy uwzględnić sytuację, gdy wnioskodawca złożył wszystkie wymagane dokumenty, ale nie wszystkie są prawidłowe i dać szansę wnioskodawcy na ich uzupełnienie i poprawę.

§ 23 ust. 1 - Zawarty w tym punkcie zapis jest nieprecyzyjny (*„Przekazywanie środków na dofinansowanie realizacji zadania odbywa się w terminach zapewniających finansowanie zobowiązań wynikających z realizacji umowy o dofinansowanie”*). Zasady przekazywania dotacji powinny być zawarte w regulaminie konkursu.

4) Powiadomianie

Rozporządzenie zakłada publikowane informacji o wynikach kolejnych etapów konkursu na stronie IZ. Jedynie w przypadku wnioskodawców, których wnioski zostały zakwalifikowane do dofinansowania, przewidziane jest również przekazanie informacji wnioskodawcom drogą elektroniczną (§ 18). Wydaje się, że ten sposób powiadamiania powinien dotyczyć też wnioskodawców, którzy otrzymali dotację w trybie uproszczonym (§ 25 ust. 2). Warto też

taką formę przekazywania informacji zastosować również w przypadku pozostałych etapów konkursu (np. przekazując choćby informację, że wyniki są opublikowane).

Indywidualne powiadamianie wnioskodawców byłoby szczególnie przydatne w przypadku odwołań, by uchronić ich od konieczności codziennego sprawdzania na „stronie podmiotowej”, czy już jest decyzja.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Pękacka', written in a cursive style.

Magdalena Pękacka
Dyrektorka
Forum Darczyńców w Polsce