

Członkowie zwykli:

Edukacyjna Fundacja
im. prof. Romana Czerneckiego 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

Warszawa, 5 lipca 2018 r.

Prof. Piotr Gliński
Przewodniczący Komitetu do spraw
Pożytku Publicznego
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

Dziękujemy za zaproszenie do konsultacji Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO (dalej: „program”). Pozytywnie oceniamy wyjście naprzeciw postulatom organizacji społecznych i przygotowanie rozwiązań mających na celu m.in. wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji, ich działalności statutowej a nie tylko projektów, finansowanie wymaganych konkursami wkładów własnych. Popieramy zaproponowany kierunek zmian, jednak do rzetelnej ich oceny brakuje opisu szczegółów zawartych w programie rozwiązań. Aby rzetelnie ocenić trafność proponowanych działań oraz wskaźników ich realizacji, należałoby opiniować program wraz z regulaminami, w których przewidziane są kluczowe praktyczne informacje dotyczące jego implementacji.

Jednocześnie chcielibyśmy zwrócić uwagę na kolejność konsultacji rządowych programów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Zapowiadany przez Rząd od 2016 roku Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie został jeszcze upubliczniony i skierowany do konsultacji. Jako, że miał być dokumentem prezentującym diagnozę i wizję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, powinien zostać przedyskutowany pierwszy, a założenia Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich powinny zostać wypracowane w konsekwencji dyskusji i konsultacji tego kluczowego programu.

Biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z nieznaności regulaminów uszczegółwiających rozwiązania zawarte w PROO oraz Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego przekazujemy następującą uwagę:

1. Program pomija potrzebę stworzenia otoczenia prawnego przyjaznego dla działania polskich organizacji i darczyńców

Na rozwój i działalność organizacji społecznych oraz zaangażowanie obywateli istotny wpływ ma sprzyjające otoczenie prawne. Diagnoza zawarta w programie wskazuje, że organizacje napotykają na bariery formalne i prawne, które nie pozwalają im się rozwijać.

Zaproponowane w programie wzmocnienie instytucjonalne organizacji, w szczególności poprzez podniesienie kompetencji zespołów, jest działaniem potrzebnym. Nie rozwiąże jednak systemowo problemów mających źródło w regulacjach i praktyce stosowania prawa.

Ponadto naszą uwagę zwraca fakt, że w programie proponuje się nowe formy wspierania organizacji z środków rządowych, pomija natomiast kwestię filantropii indywidualnej i korporacyjnej. Aby doprowadzić do rzeczywistej dywersyfikacji przychodów organizacji i uniezależnienia ich od środków publicznych należałoby skorzystać z doświadczeń krajów, w których istnieją zachęty podatkowe sprzyjające wspieraniu organizacji przez obywateli i firmy.

Praktyczne uproszczenie przepisów dla organizacji i zachęty podatkowe dla obywateli w sposób długofalowy mogłyby się przyczynić do wzmocnienia i rozwoju organizacji obywatelskich.

2. Program nie chroni odpowiednio różnorodności sektora organizacji obywatelskich

Polskie organizacje obywatelskie to grupa różnorodna, działająca w wielu obszarach i na różne sposoby rozwiązująca rozmaite problemy i wyzwania społeczne. Organizacje obywatelskie kierują się różnymi wartościami, w oparciu o które dążą do dobra wspólnego.

W programie i regulaminach konkursowych związanych z jego realizacją należałoby uwzględnić zapisy o tym, że różnorodność sektora obywatelskiego to jego zaleta i istotna cecha, którą warto pielęgnować. Dzięki temu obywatele o różnych przekonaniach i opiniach mogą się zaangażować społecznie.

W praktycznym wymiarze wydaje się zasadne powołanie pluralistycznego Komitetu Monitorującego Program, który pomoże w zachowaniu zasady równości szans przy podziale przewidzianych programem środków.

Ponadto informacje, jakie organizacje otrzymały wsparcie i w jakiej wysokości powinny być dostępne publicznie. Dobrą praktyką będzie również upublicznienie dokumentów związanych z monitorowaniem rezultatów i wpływu programu.

3. Program nie wyjaśnia w sposób wystarczający, na czym polegają kapitały żelazne, na jakie zyski mogą liczyć organizacje oraz pomija kwestię zachęt podatkowych dla darczyńców

Istotne jest, że w rządowym programie pojawia się pomysł dofinansowania kapitałów żelaznych. Przy obecnych zapisach programu i braku wiedzy organizacji na ich temat obawiamy się, że organizacje mogą rozumieć kapitał żelazny jako synonim funduszu rezerwowego lub statutowego i oczekiwać, że będą mogły czerpać z niego środki w sytuacjach trudnych lub wymagających inwestycji. W dokumencie należałoby doprecyzować, czym jest kapitał żelazny i jak będzie mógł być przez organizacje wykorzystywany, żeby uniknąć ewentualnego niezrozumienia.

Warto zwrócić uwagę na wyzwania związane z posiadaniem kapitału żelaznego. Zarządzanie kapitałem wymaga od organizacji wiedzy związanej z inwestowaniem i ponoszenia nakładów na administrowanie i zarządzanie nim. Wymaga również korzystnej sytuacji ekonomicznej, w której

stopy zwrotu z kapitału są wyższe niż inflacja i koszty zarządzania kapitałem. Obecnie oprocentowanie kapitału w Polsce i w Europie jest relatywnie niskie. Z tego względu fundacje mają problem z uzyskaniem przychodów z kapitału w wysokości pozwalającej im na kontynuację działań w dotychczasowym wymiarze. W przypadku pogarszającej się sytuacji gospodarczej będą miały również problem z utrzymaniem kapitału w dotychczasowej wysokości (przy inflacji wyższej niż stopy oprocentowania wartość kapitału będzie maleć).

Stoimy na stanowisku, że projektodawca powinien przedstawić szczegółowe wyliczenia ile organizacji otrzyma dotacje na kapitały i w jakiej wysokości. Ponadto program powinien zawierać symulację zysków z kapitału żelaznego. Biorąc pod uwagę wysokość środków w programie przeznaczonych na kapitały żelazne wydają nam się one niezwykle skromne. Zasiłki budżety organizacji środkami, które trudno nazwać rzeczywistym kapitałem żelaznym pozwalającym generować wymierne zyski.

Mamy poważne wątpliwości czy w świetle opisanych wyżej problemów, w szczególności małych nakładów na ten cel oraz niskich stóp procentowych, takie dotacje mogą realnie wzmocnić organizacje. Być może szczegółowa analiza potencjalnych zysków i kosztów doprowadzi do wniosku, że bardziej efektywne będzie przeznaczenie planowanych środków na kapitały rezerwowe, a nie żelazne organizacji.

Obawiamy się także, czy darczyńcy prywatni będą zainteresowani taką formą „zamrożenia środków”. Z naszych badań i zagranicznych trendów wynika, że darczyńców interesują przede wszystkim efekty działań, co może skłaniać ich w stronę np. funduszy powierzonych lub finansowania bieżącej działalności statutowej. Gdyby jednak fundusze żelazne miały z inicjatywy rządu rozwijać się w Polsce rekomendujemy, aby wzorem innych państw, w tym Niemiec, stworzyć dla darczyńców odpowiednie zachęty podatkowe.

4. Przy realizacji zadań publicznych nie należy wymagać od organizacji wkładów własnych

Możliwość pozyskania z programu środków na wkład własny do projektu powinna być ograniczona wyłącznie do konkursów zagranicznych. W przypadku konkursów ofert w Polsce, organizacje realizują projekty, które są de facto zadaniami państwa. Wydaje się więc, że zamiast tworzyć możliwość pozyskania środków z programu na wkład własny należałoby rozważyć zmianę prawa i praktyki tak, aby organizacje nie musiały wносить wkładu własnego do dotacji, kiedy realizują zadania publiczne.

5. Przedstawione dane i sformułowania użyte w dokumencie stygmatyzują organizacje i utrwalają podziały

Forum Darczyńców wyraża obawę, że niektóre sformułowania użyte w programie stawiają działalność organizacji w niekorzystnym świetle. Przede wszystkim nieuzasadnione jest użycie w diagnozie słowa *oligarchizacja*. Zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego PWN *oligarchizacja* oznacza stopniowe przejmowanie władzy w państwie przez niewielką grupę osób wywodzącą się z warstw uprzywilejowanych. W programie przy tym pojęciu przytoczone są dane pokazujące rozwarstwienie sektora, co nie ma związku z kwestią władzy. Słowo *oligarchizacja* jest zatem wykorzystane w tekście programu błędnie i proponujemy jego wykreślenie. Ponadto sposób opisu organizacji zasobnych na tle całego sektora, niestusnie stawia je w niekorzystnym świetle. Wiele z tych organizacji prowadzi programy grantowe lub działania (np. szkolenia) wspierając te mniejsze,

działające lokalnie. Taka narracja może zniechęcić osoby zamożne do zakładania i wspierania organizacji, co w stoi w oczywistej sprzeczności z deklarowanymi celami programu. Jako organizacja promująca i wspierająca rozwój filantropii w Polsce apelujemy o posługiwanie się językiem, który może zachęcić do zaangażowani i filantropii.

Z danych przytoczonych na str. 16-19, projektodawca wysuwa przypuszczenie, że ma miejsce „kumulacja znacznej ilości środków w rękach wąskiej grupy podmiotów” oraz że „beneficjentem wzrostu wydatkowania środków publicznych jest w znacznej mierze wąski przedział sektora pozarządowego”.

Aby rzetelnie ocenić, kto jest beneficjentem środków należy spojrzeć na to, jak są wydawane. Wiele organizacji ma siedzibę w miastach ale równocześnie prowadzi działania w skali ogólnopolskiej w tym w małych miastach, miasteczkach i wsiach. Wynika to m.in. z tego, że w mieście łatwiej m.in. zbudować zespół i uzyskać różnego typu wsparcie (nie bez powodu siedziba Narodowego Instytutu Wolności jest właśnie w Warszawie a nie np. w Białej Podlaskiej). Można zilustrować to działalnością Wiele organizacji infrastrukturalnych, wspierających, a także grantodawców prywatnych, w tym członków Forum Darczyńców. Rola tego typu organizacji polega na przekazywaniu wiedzy i środków finansowych do lokalnych społeczności w całej Polsce.

6. Regranting pomaga małym organizacjom uzyskać dostęp do środków publicznych

Regranting to sprawdzona i skuteczna forma przekazywania środków publicznych organizacjom lokalnym za pośrednictwem wybranej organizacji. Państwo przekazuje środki finansowe pośrednikowi, który spełnia kryteria merytoryczne i ma zasoby konieczne do rozliczenia projektu. Następnie pośrednik w drodze prostszych i przyjaznych procedur przekazuje środki lokalnie w drodze konkursu. Doświadczenie programu FIO ora praktyka wielu samorządów pokazują, że najczęściej pośrednikiem jest organizacja zakorzeniona lokalnie, która zna potrzeby na danym terenie i potrafi ocenić trafność oraz zasadność działań, które mają być sfinansowane.

Jest to zgodne z zasadą subsydiarności, którą przywołują autorzy projektu. Wychodzi bowiem z założenia, że to lokalna organizacja (pośrednik) będzie właściwsza do przeprowadzenia konkursu dla małych organizacji niż dzielenie środków odgórnie przez ekspertów i urzędników niemających żadnych związków z regionem i lokalną społecznością.

W projekcie pojawia się natomiast twierdzenie, że dotowanie inicjatyw za pośrednictwem dużych organizacji (regranting) „wpływa na dalsze wzmacnianie większych podmiotów i może oddziaływać w formie pogłębiania się rozwarstwienia i dysproporcji w sektorze”. Wspomniany już wcześniej program FIO oraz doświadczenia samorządów wskazują, że regranting, zgodnie z ideą „im bliżej tym lepiej” prowadzą często właśnie stosunkowo małe, lokalne organizacje.

Należałoby w programie podkreślić ich rolę, a regranting pokazać jako przykład sprawnego, sprawdzonego rozwiązania, które odciąża organizacje z części obowiązków formalnych i dzięki któremu środki trafiają tam, gdzie są w danej społeczności najbardziej potrzebne.

7. Proponowane w programie wsparcie doraźne jest sprzeczne z jego celami

Propozycja wsparcia doraźnego dla organizacji wydaje się sprzeczna z celem programu, jakim jest rozwój instytucjonalny organizacji obywatelskich. Krytycznie oceniamy, że na wsparcie doraźne przeznaczone jest aż 4 % środków programu w skali roku przy średnio 7% przeznaczonych na kapitały żelazne. Mając na uwadze cele programu powinno się je przeznaczyć na działania realnie i trwale wzmacniające organizacje pozarządowe. Obawiamy się, że rozwiązywanie problemów bez pokonania ich przyczyn może też utrwalać postawy organizacji polegające na oczekiwaniu, że to państwo rozwiąże ich problemy.

Z wyrazami szacunku,

Magdalena Pękacka
Dyrektorka
Forum Darczyńców w Polsce