



Stanowisko partnerstwa „Dobre prawo dla organizacji pozarządowych” w ramach Strategicznej Mapy Drogowej Rozwoju Sektora Obywatelskiego w sprawie projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rząd przedstawił projekt ustawy powołującej nową instytucję odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi – Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NCRSO). Lektura projektu skłania do postawienia tezy, że nie będzie to tylko ustawa "techniczna", przenosząca ośrodek wzajemnych relacji z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do nowo utworzonej instytucji. Zawarte w projekcie rozwiązania są zapowiedzią poważnych zmian w stosunkach administracji publicznej z organizacjami.

Proponowana treść ustawy nie odpowiada na problemy opisane w uzasadnieniu do niej. W uzasadnieniu trafnie wskazano wiele aktualnych bolączek organizacji pozarządowych. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób powołanie NCRSO miałyby się przyczynić do ich rozwiązania. Autorzy projektu nie wykazali, dlaczego proponowane metody miałyby skuteczniej odpowiadać na potrzeby organizacji niż obecnie dostępne narzędzia i instytucje.

Wolna amerykanka w najważniejszych konkursach

NCRSO będzie zarządzało częścią funduszy publicznych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych. Zostało przyznane mu prawo dysponowania środkami krajowymi, jak i wybranymi programami unijnymi oraz międzynarodowymi. Proponowane w projekcie mechanizmy nie zapewniają jednak stosowania, zawartych w przepisach o działalności pożytku publicznego, zasad **pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności** przy rozdzielaniu funduszy. Nie gwarantują także bezpiecznych warunków umowy dla podmiotów otrzymujących dofinansowanie.

Projekt ustawy daje mniejsze gwarancje przestrzegania przywołanych reguł niż obecnie obowiązujące przepisy ustawy o pożytku. Nowy tryb konkursowy opisany jest bardzo ogólnie. NCRSO będzie miało także prawo przyznawania środków bez konkursu i nie tylko organizacjom pozarządowym ale też np. przedsiębiorcom.

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego bez kontroli społecznej

Działania NCRSO nie będą poddane skutecznej kontroli społecznej mimo zapewnień w uzasadnieniu, iż ma ono przeciwdziałać marginalizowaniu roli sektora obywatelskiego. Rada NCRSO będzie składała się w zdecydowanej większości z osób wskazanych przez władzę wykonawczą.

Nie przewiduje się za to żadnych innych mechanizmów kontrolnych z istotnym udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Nie został także określony sposób udziału strony społecznej w ustalaniu innych ważnych dokumentów, takich jak wspomniane w ustawie programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zakresy tematyczne, terminy i warunki realizacji projektów, czy też wzory ofert, umów i sprawozdań.

Fasadowe konsultacje projektu

Prowadzone obecnie konsultacje nad projektem ustawy są krótkie, a faktyczny wpływ przedstawicieli organizacji pozarządowych na wypracowanie ostatecznych rozwiązań będzie niewielki, skoro z góry zapowiedziano, że NCRSO powstanie już w II kwartale 2017 roku. Organizowane w okresie grudzień 2016-styczeń 2017 spotkania regionalne nie są w istocie „konsultacjami”, nie zapewniają stronie społecznej faktycznego wpływu na kształt nowych rozwiązań. Należy przypomnieć, że wypracowanie obecnie funkcjonujących mechanizmów zajęło kilka lat i aktywnie włączało stronę społeczną – nie tylko w szlifowanie szczegółów, ale także w kształtowanie głównych założeń relacji władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi.

Proponowana ustawa nie gwarantuje rozwiązania problemów III sektora w Polsce, rodzi za to ryzyko pogorszenia obecnie funkcjonujących standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz erozję jej fundamentów.

I. Proponowana treść ustawy nie odpowiada na problemy opisane w uzasadnieniu do niej.

1. W uzasadnieniu do projektu ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej NCRSO) wspomina się o kilku z wiodących problemów sektora pozarządowego w Polsce. Wymieniono m.in. niski stan wykorzystania krajowych i europejskich środków publicznych przeznaczonych na budowę kapitału społecznego, niskie zaangażowanie Polaków w wolontariat, zbyt duże uzależnienie organizacji od funduszy publicznych, rozwarstwienie pod względem przychodów. Z dalszej części uzasadnienia nie wynika jednak, w jaki sposób utworzenie NCRSO, w określonej w projekcie formule, przyczyni się do rozwiązania zdiagnozowanych problemów. Nie wykazano także dlaczego NCRSO oraz proponowane rozwiązania miałyby rozwiązywać te problemy skuteczniej niż obecnie dostępne narzędzia i instytucje.

2. Projekt ustawy wprowadza znaczne zmiany w systemie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Za fundamentalne należy uznać pytanie, czy wprowadzenie tych zmian jest uzasadnione w sytuacji, w której nie skonsultowano tego wystarczająco szeroko z organizacjami (o czym więcej dalej) i nie wykazano prawdopodobnego pozytywnego ich wpływu na sytuację III sektora w Polsce. W przytoczonym uzasadnieniu projektodawca nie wskazuje kiedy i gdzie środowisko pozarządowe postulowało utworzenie nowej struktury rządowej o tak określonych kompetencjach.

II. Proponowane rozwiązania nie zapewniają stosowania zasad pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Nie gwarantują także bezpiecznych warunków umowy dla podmiotów otrzymujących dofinansowanie.

1. Projekt wprowadza wyjątek od zasady przeprowadzania otwartych konkursów ofert zapewniających równość podmiotów, jawność przebiegu i ocenę przez niezależnych ekspertów. Obowiązujący system prawny gwarantuje minimalne standardy wspierania finansowego przez administrację publiczną działań realizowanych przez organizacje pozarządowe. Na system ten składają się: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW), stosowne rozporządzenia (określające m.in. wzory umów, ofert i sprawozdań) oraz sprawdzona praktyka. Obowiązuje zasada, że środki publiczne dla organizacji pozarządowych są dystrybuowane w otwartym konkursie ofert.

Tymczasem projekt wprowadza wyjątek od otwartych konkursów ofert przeprowadzanych zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego. Nowy tryb konkursowy opisany jest w projekcie bardzo ogólnie. Ponadto nie ma w nim wzmianki o wzorach ofert ani wzorach umów. Mogą być zatem formułowane każdorazowo na innych warunkach, z którymi organizacje nie będą mogły się wcześniej zapoznać ani ich skonsultować. W umowach będą określone m.in. obowiązki sprawozdawcze, co może skutkować różnicowaniem wymogów wobec poszczególnych realizatorów bez wskazania obiektywnych kryteriów. Ponadto Prezes NCRSO będzie uprawniony do wstrzymania finansowania jednoosobowo, jeżeli uzna, że środki są wydatkowane niezgodnie z umową (art. 32 ust.3.). Żadne szczegółowe przepisy nie wskazują, w jakiej konkretnie sytuacji i na jakich warunkach takie 'wstrzymanie' może się odbyć - w standardowej procedurze określałyby je wzory umów, a tych w NCRSO brak. Projekt ustawy daje w tej kwestii bardzo dużą dowolność Prezesowi NCRSO, nie zabezpieczając odpowiednio praw realizatorów działań. Może to zmierzać do podporządkowania ich działalności polityce rządu pod groźbą wstrzymania środków. Taka nierównowaga stron w jawny sposób stoi w sprzeczności z zasadami partnerstwa i suwerenności stron zapisanymi w ustawie o działalności pożytku publicznego, a określającymi podstawy współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi.

Szczególnie niepokoi wyjątek, który trudno uznać za przeoczenie. Art. 28 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 4, zezwala na zlecenie zadań NCRSO bez konkursu - wybranym organizacjom pozarządowym, ale także innym podmiotom np. spółkom prowadzącym działalność gospodarczą, związkom wyznaniowym, jednostkom podległym ministrom. Jediną wytyczną do stosowania tego ogólna formuła, że wymaga tego "specyfika zadania".

W powyższych sprawach treść projektu ustawy jest sprzeczna z uzasadnieniem do niej, które przewiduje, że środki publiczne przeznaczone na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego powinny być przyznawane na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości (s. 4 uzasadnienia). Wspomina się także o zapewnieniu większej transparentności przy przyznawaniu środków finansowych (s. 10 uzasadnienia). Zasady te wydają się być o wiele lepiej gwarantowane przez obecny system, niż przez proponowany.

Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że tryb stosowany na podstawie UDPPiW też ma swoje wady. Przedstawiciele środowiska pozarządowego wielokrotnie zwracali na nie uwagę. Z udziałem wielu ekspertów i praktyków przez ostatnie lata wypracowane zostały konkretne propozycje rozwiązań, które pomogłyby zaradzić pojawiającym się problemom. Niektóre spośród nich, jako innowacyjne, były pilotażowo implementowane np. w Programie FIO, z dobrymi efektami. Wdrażanie ich w szerszym zakresie wymaga zaledwie korekty na poziomie niektórych rozporządzeń i kilku przepisów UDPPiW, a nie tak obszernych zmian jak tworzenie nowej ustawy i powoływanie nowej agencji rządowej.

2. Uzasadnione wątpliwości budzi również sposób powoływania ekspertów dokonujących oceny wniosków. Eksperci będą osobami kluczowymi z punktu widzenia przejrzystego, konkurencyjnego i otwartego trybu przyznawania środków będących w dyspozycji Narodowego Centrum. Prezes wyznacza ich samodzielnie, jedynym dość ogólnie określonym wymogiem jest doświadczenie w działaniach na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Nie znajduje tu zastosowania tryb z art. 14, który przewiduje jawny, otwarty i konkurencyjny nabór pracowników do NCRSO (eksperci nie muszą być pracownikami), ani procedury z Prawa zamówień publicznych. Prezes może także jednoosobowo wyłączyć eksperta na podstawie bliżej niesprecyzowanych okoliczności z art. 30 ust.4, argumentując, że powziął uzasadnione podejrzenie stronniczego działania. Kwestie te są bardzo istotne ze względu na niezależność i obiektywność ekspertów, których ocena jest podstawą do przyznania środków.

3. Zgodnie z art. 45 projektu zostaną wprowadzone nowe akty wykonawcze dotyczące działalności pożytku publicznego - kwestii zasadniczych dla wszystkich organizacji pozarządowych (nie tylko tych, które zamierzają korzystać ze środków NCRSO). Zmieniają się zatem rozporządzenia w sprawie: wzorów ofert w otwartych konkursach ofert, wzorów umów i sprawozdań, wzorów sprawozdań organizacji o statusie pożytku publicznego oraz w sprawie trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz organizacji i funkcjonowania Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Wymienione wyżej rozporządzenia to akty prawne, które były konsultowane publicznie, zostały pozytywnie ocenione przez Radę Działalności Pożytku Publicznego i wokół których powstały dobre praktyki. Te akty prawne wrosły w dobre praktyki zarówno samorządów powierzających zadania publiczne organizacjom pozarządowym i wśród organizacji realizujących te zadania. Dzięki nim obecny system współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przebiega sprawnie. Nie ma potrzeby ich zmiany. Potrzeba taka nie została również wskazana w uzasadnieniu do projektu.

III. Udział strony społecznej w monitorowaniu pracy NCRSO, jak i w pracach nad samą ustawą jest marginalizowany.

1. Działania NCRSO nie będą poddane skutecznej kontroli społecznej mimo zapewnień w uzasadnieniu, iż ma ono przeciwdziałać marginalizowaniu roli sektora obywatelskiego, osłabionej funkcji kontrolnej wobec władzy oraz rozwijać dialog obywatelski. Konstrukcja Rady NCRSO (art.9) zapewnia dwa na siedem miejsc przedstawicielom organizacji pozarządowych, pozostałych pięciu

członków wyznacza władza wykonawcza – Prezydent, Premier i Minister. Zapisy Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, którego środki ma przejąć NCRSO, zapewniały dotychczas w Komitecie Sterująco-Monitorującym następującą proporcję udziału stron, połowa przedstawiciele organizacji pozarządowych i połowa administracji publicznej (samorządowej i rządowej), a także przedstawiciel Prezydenta RP. Odbiegająca od tych proporcji konstrukcja składu rady NCRSO pozostaje bez uzasadnienia oraz jest jawnym zmniejszeniem udziału i wpływu organizacji pozarządowych na kształtowanie się planów i działań. Ponadto pozytywna opinia Rady jest konieczna tylko przy rocznym planie finansowym (art. 34 ust.2), z czego *a contrario* można wnioskować, że negatywna opinia Rady nie stoi na przeszkodzie zatwierdzenia planu działalności merytorycznej i sprawozdań oraz przyjęcia programów operacyjnych. Istniejąca obecnie Rada Działalności Pożytku Publicznego, która po wejściu w życie ustawy ma doradzać Premierowi, nie uzyskuje żadnych kompetencji w stosunku do NCRSO. Nie jest także przewidziany sposób udziału strony społecznej w ustalaniu istotnych dokumentów, takich jak programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art.23) czy zakresy tematyczne, terminy i warunki realizacji projektów (art. 28 ust.2) w ramach NCRSO lub wspomniane wzory ofert, umów i sprawozdań. Fakt, że nie są określone w formie ustawy, rozporządzenia lub dokumentu wskazanego w par.19 Regulaminu prac Rady Ministrów sprawia, że nie obowiązują ich niestety wymogi i zasady konsultacji publicznych.

2. Stosowane obecnie zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, określone przede wszystkim w UDPPiW, były wypracowywane przy aktywnym udziale wielu przedstawicieli środowiska pozarządowego przez kilka lat. Mimo że powołanie NCRSO było zapowiadane od marca ub.r., nie powstały założenia do ustawy, które byłyby przedmiotem konsultacji. Organizacje próbowały włączyć się w prace stosując tryb dostępu do informacji publicznej i nawet wykorzystanie tego trybu nie doprowadziło do ujawnienia stanu prac umożliwiającego wyrażenie opinii na kluczowych dla powstawania projektu etapach. Stoi to w sprzeczności z treścią uzasadnienia i łamie ustawową zasadę partnerstwa. Obecne konsultacje nad ustawą potrwały nieco ponad miesiąc - dokumenty zostały finalnie opublikowane 19 grudnia z terminem zgłaszania uwag 31 stycznia. Jednocześnie z wypowiedzi przedstawicieli Rządu RP wynika, że uruchomienie NCRSO jest planowane na II kwartał 2017 roku, co oznacza, że Rząd z góry zakłada, że konsultacje publiczne nie mogą wpłynąć w istotny sposób na założenia i kształt ustawy.

Inicjatywy, które były realizowane przez ostatnie kilka miesięcy w roku 2016 (w tym odbywające się na przełomie 2016 i 2017 r. spotkania regionalne) nie są w istocie konsultacjami zapewniającymi stronie społecznej faktyczny wpływ na kształt nowych rozwiązań. W większości ograniczają się do prezentacji zamierzeń rządowych, ew. uzupełnionych o luźne wysłuchanie opinii osób zgromadzonych. Spotkania nie są moderowane w taki sposób, aby można było sformułować konkretne wnioski dot. postulatów ustawowych.

3. Projektodawca przewiduje, że NCRSO będzie zarządzało programami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 23). Tymczasem szczegóły tych programów nie są znane, nie zostały także poddane głębszym konsultacjom (wyłącznie prezentacjom na bardzo ogólnym poziomie) z przedstawicielami III sektora. Tym trudniej jest uzasadnić zarówno zamiar powołania nowej

instytucji jak i kształt oraz rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy. Zadania, które mają zostać przypisane do NCRSO, są obecnie realizowane przez podległy ministrowi konstytucyjnemu departament o dużym dorobku, wypracowanych rozwiązaniach ustawowych i aktów wykonawczych oraz dobrych praktykach wypracowanych z uwzględnieniem czynnego udziału strony pozarządowej. Ponadto z projektu wynika, że *programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* będą uchwalane przez Radę Ministrów. Nigdzie nie zostało jednak sprecyzowane, czym będą owe *programy*, jaki ma być ich status i zakres przedmiotowy, czy będą mieściły się w innych obowiązujących w tym obszarze strategiach itd. W rezultacie potencjalny zakres tych dokumentów, bardzo ważnych z punktu widzenia środowiska organizacji pozarządowych w Polsce, jest zupełnie niedookreślony i nieprzewidywalny.