

**Opinia dla Zarządu OFOP-u
dotycząca założeń do petycji FORUM DOBREGO PRAWA
w sprawie zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
przygotowana przez Zespół OFOP-u „Proste prawo dla NGO”**

I. Założenia stojące u podstaw opinii

1. Opinia poniższa jest raczej dyskusją wokół zaprezentowanych w projekcie założeń do petycji niż stanowiskiem, które przesądzałoby o zasadności zgłoszenia takiej petycji. Gdyby Zarząd OFOP-u, wraz z projektodawcami petycji, chciał zorganizować dyskusję wokół zaproponowanych problemów, członkowie Zespołu wyrażają chęć uczestnictwa w takim spotkaniu.
2. Zespół ocenia zaproponowane rozwiązania z punktu widzenia dobrego, prostego prawa dla organizacji, a nie doraźnych korzyści, które przynoszą szczegółowe nowelizacje. Oczywiście potrzeby życia wymagają często doprecyzowywania konkretnych przepisów, jednak dobre prawo dla organizacji to przede wszystkim prawo spójne wewnętrznie i nie nazbyt szczegółowe. Mamy nadzieję, że taka (systemowa) perspektywa naszej opinii wzbogaci dyskusję nad zaprezentowanymi rozwiązaniami.
3. Petycja dotyczy rozwiązania dwóch zupełnie różnych problemów, które mają odmienne przyczyny i różny „ciężar gatunkowy”, dlatego nasza opinia odnosi się do każdego z nich osobno.
4. Na koniec chcemy podziękować za inicjatywę zmiany prawa i chęć dyskusji (prośba OFOP-u o opinię). To dobra i nieczęsta praktyka w działaniach organizacji. Mamy nadzieję, że będzie początkiem wypracowywania wspólnych stanowisk środowiska wobec dotyczących go rozwiązań legislacyjnych.

II. Rozwój instytucjonalny

Brak rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych jest być może jedną z najpoważniejszych słabości dzisiejszych organizacji w Polsce. Co więcej, organizacje nie mają nawet świadomości wagi i potrzeby rozwoju instytucjonalnego. Propozycja petycji wskazuje na ten problem. Jednak aby osiągnąć zamierzony efekt, tj. instytucjonalnie wzmocnić organizacje pozarządowe, poza postulowanymi zmianami prawnymi warto mieć na uwadze szerszy kontekst.

- 1) Organizacje pozarządowe, które w dużej części opierają swoje działania na zleceniu zadań w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mają wyraźny problem z rozwojem organizacyjnym. Autorzy petycji wiążą rozwój instytucjonalny z kosztami związanymi „ze wzmacnianiem szeroko rozumianego zaplecza organizacji pozarządowej - sprzętowego, lokalowego, osobowego”. I rzeczywiście, poza nielicznymi wyjątkami, organizacje zazwyczaj nie zwiększają swoich zasobów, nastawiając się raczej na przetrwanie niż na rozwój.
- 2) Przyczyn takiego zjawiska autorzy petycji upatrują w braku możliwości finansowania rozwoju z dotacji lokalnych samorządów. Jednak teza ta wydaje się zbyt uproszczona.

Po pierwsze, dodatkowe środki na rozwój instytucjonalny mogłyby częściowo polepszyć sytuację, ale gdyby jednocześnie zwiększyła się pula środków na zlecenie zadań publicznych. Zauważa się, że pula środków na same działania merytoryczne często jest zbyt niska.

Po drugie, w obecnej chwili mamy do czynienia nie tyle z powierzeniem realizacji zadań zleconych, co jedynie z ich dofinansowywaniem (co zakłada konieczność wnoszenia wkładu własnego), a to w istocie oznacza, że nie licząc ewentualnego zaangażowania społecznego członków czy wolontariuszy, organizacja musi dodatkowo zdobyć z innych źródeł lub z własnych zasobów dodatkowe środki. Prowadzi to w dłuższej perspektywie czasu z jednej strony do wyeksploatowania zasobów organizacji, z drugiej – do wypalenia zawodowego kadry (tej społecznej i tej tylko częściowo płatnej) organizacji. Wzmocnienie instytucjonalne organizacji bez zapewnienia środków na działania statutowe może okazać się kontrskuteczne.

- 3) Autorzy petycji słusznie zauważają, że na poziomie krajowym mamy (nieoparte na ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) rozwiązania, które umożliwiają finansowanie takiego rozwoju. To rzeczywiście ciekawy eksperyment, ale ciągle jeszcze eksperyment, który – opieramy się w tym twierdzeniu jedynie na potocznych obserwacjach, bo rzecz wymaga dogłębnego zbadania – jeszcze nie potwierdził hipotez, że:
- a) dodatkowe środki łączą się z rzeczywistym rozwojem organizacji. Nawet realne i mądre wydatki na remont, w sytuacji gdy organizacja straciła prawo do wynajmu lokalu, albo na szkolenie pracowników, którzy odejdą do lepiej płatnej pracy, mogą nie wpłynąć na rozwój instytucjonalny organizacji;
 - b) organizacje wiedzą, w jakim kierunku i w jaki sposób mają się rozwijać. Wydaje się, że większość z nich przyjmuje strategię przeczekania, a nie rozwoju. I nie potrafi sobie wyobrazić, nawet posiadając odpowiednie środki, takiej ścieżki własnego wzrostu..
- 4) Tu dochodzimy do ostatniej wątpliwości związanej z rozumieniem rozwoju instytucjonalnego.

Po pierwsze – trzeba tu powiedzieć, że podstawą takiego rozwoju powinno być tworzenie własności społecznej, rozumianej jako niepodzielna własność, która umożliwia działalność zgodnie z celami statutowymi organizacji. Dlatego za miarę rozwoju instytucjonalnego powinno być uznawane zwiększenie kapitału organizacji, własności nieruchomości, inwestycji przynoszących przychód na działalność społeczną. Autorzy petycji nie wspominają, mówiąc o rozwoju instytucjonalnym, o zasobach finansowych, które są równie ważne, a jeśli chodzi o instytucję fundacji, wręcz kluczowe dla rozwoju organizacji. Niezależny od środków dotacyjnych kapitał (ze składek, z darowizn, z inwestycji i, być może, ze środków na rozwój instytucjonalny) w istocie przesądza o rzeczywistej niezależności organizacji, a przede wszystkim o uzasadnieniu jej istnienia jako organizacji, która ma własne cele, a nie tylko jest podwykonawcą zadań zleconych.

Po drugie – tym, co rzeczywiście buduje kapitał społeczny organizacji, nie są przede wszystkim najemni pracownicy, którzy często, z uzasadnionych powodów, odchodzą do lepiej płatnej, bardziej stabilnej pracy, ale członkowie i zaplecze społeczne organizacji, które związane jest z organizacją ideą i poczuciem wspólnoty. Oczywiście takiego kapitału „nie da się kupić za żadne pieniądze”, ale też źle wydatkowane środki (np. na źle zdefiniowany rozwój instytucjonalny) łatwo mogą spowodować utratę tegoż kapitału. Rozwój organizacyjny (oba typy rozwoju traktujemy tu jako dwie strony tego samego medalu – tzn. rozwój instytucjonalny opiera się raczej na własności, inwestycjach, rozwój organizacyjny – na ludziach i relacjach, ale nie ma jednego bez drugiego) to długotrwały proces tworzenia kapitału społecznego, który jest, w długiej perspektywie, co najmniej równie ważny jak kapitał finansowy.

Po trzecie – pozostaje pytanie, czy inwestycje w sprzęt rzeczywiście wspomagają rozwój instytucjonalny. Oczywiście w wielu wypadkach zakupy mogą być ważnym czynnikiem takiego rozwoju, ale sprzęt, który nie zostanie w pełni wykorzystany (np. rzutnik wykorzystywany raz, dwa razy do roku, opłacany lokal, który stoi przez większość tygodnia pusty) to nie tylko strata środków na działalność społeczną, ale także dodatkowe obowiązki sprawozdawcze, koszty przechowywania i utylizacji. Warto też wspomnieć, że zakup sprzętu, który będzie służył jedynie do realizacji kolejnych zadań publicznych, jest nie tyle „inwestycją w organizację”, ile obniżeniem kosztów kolejnych, zleconych przez administrację, usług.

III. Odsetki od kredytów

Problem ten jest jedną z trudności związanych zopisywanym wyżej brakiem rozwoju instytucjonalnego. Konieczność zaciągania pożyczek jest wynikiem m.in. braku własnych zasobów finansowych, z kolei konieczność ponoszenia kosztów obsługi długu jest jedną z przyczyn braku zasobów, które można by przeznaczyć na rozwój instytucjonalny.

- a) Autorzy petycji zwracają uwagę na fakt, że organizacje pozarządowe

„zaciągają pożyczki lub kredyty m.in. w sytuacji, gdy wobec opóźnień w wypłacie przyznanej dotacji ze środków publicznych stają przed koniecznością rozpoczęcia lub kontynuacji działań i sfinansowania z własnych środków, których nie posiadają. O ile kapitał kredytu prędzej czy później zostanie pokryty ze środków dotacji, o tyle prowizje i odsetki organizacja musi pokryć samodzielnie”. Opisują też drugą sytuację, która jest zupełnie innego typu – gdy organizacja zaciąga zobowiązania finansowe na „okresy „pomiędzy” – od zakończenia realizacji jednego projektu, a przed rozpoczęciem drugiego. Aby utrzymać kadre, co jest kwestią zgoła kluczową dla utrzymania ciągłości funkcjonowania, organizacje zaciągają kredyty lub pożyczki”. Wydaje się, że ta druga sytuacja, gdy problemem dla organizacji są nie tyle odsetki, co zdobycie pieniędzy na spłatę pożyczki (której przecież nie da się sfinansować z kolejnej dotacji) jest głównym problemem. W dalszej części będziemy mówić więc jedynie o przypadku pierwszym.

- b) Trzeba podkreślić, że opóźnieniom w wypłacaniu przyznanej dotacji winna jest nie organizacja, ale grantodawca. Takie sytuacje się zdarzają i są wynikiem pewnej niesprawiedliwej nierówności stron – opóźnienie zwrotu dotacji przez organizację wiąże się z karnymi odsetkami, a opóźnienia w przekazywaniu kolejnych transz obciążają w całości grantobiorcę.

IV. Opinia ogólna i rekomendacje

Celem petycji jest wprowadzenie dwóch zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rozszerzających możliwości finansowania organizacji pozarządowych ze środków publicznych w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez samorządy. Postulowane zmiany dotyczą możliwości: [1] przeznaczenia części dofinansowania na rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych, [2] sfinansowania prowizji i odsetek bankowych od pożyczek lub kredytów zaciąganych przez organizacje na realizację celów statutowych. Nie wydaje się jednak, aby proponowane zmiany mogły rozwiązać problemy organizacji.

Po pierwsze, problemem jest przede wszystkim wymagany wkład finansowy, który jest zrozumiały w partnerskich działaniach samorządu i organizacji pozarządowych, a nie w określonym ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zlecaniu zadań publicznych. Powierzenie zadań zamiast ich częściowego dofinansowywania mogłoby w znaczny sposób wzmocnić możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na rozwój instytucjonalny.

Po drugie – prawdziwe środki na rozwój instytucjonalny nie powinny być naznaczone (przeznaczone na z góry zaplanowane wydatki), ale muszą stanowić luźną rezerwę organizacji – możliwość inwestowania, kumulowania, realizacji długofalowej strategii poprzez tworzenie specjalistycznych funduszy. Być może obok kosztów administracyjnych mógłby być (w analogii do zysku przewidzianego w zamówieniach publicznych) przeznaczony odpowiedni procent właśnie na rozwój instytucjonalny (np. na kapitał żelazny).

Po trzecie – nie wydaje się, żeby specjalne konkursy na odsetki od pożyczek mogły odpowiedzieć na potrzeby organizacji. Raczej należałoby szukać rozwiązania problemów np. w domaganiu się w umowach kar od nieterminowych przelewów dotacji. System konkursowy nie tyle rozwiązałby problem, co jedynie dał nadzieję (zależnie od wyniku konkursu), że uda się zdobyć środki na część koniecznych do zapłaty odsetek.

Wydaje się, że należy uznać tę inicjatywę za cenną, zwraca ona uwagę na ważne dla organizacji pozarządowych problemy, których rozwiązanie mogłoby ułatwić (uproszczyć) działalność organizacji. Bo chociaż, jak się zdaje, nie ma wprost prawnych przeciwwskazań (wykaz zadań gminy, art.4 ust.1 pożytku), aby JST mogły wspierać finansowo rozwój organizacji, to zapis, który umożliwiłby mądre przekazywanie części dotacji (np. zaoszczędzonej w trakcie realizacji projektu) na rozwój instytucjonalny organizacji byłby krokiem w dobrą stronę. Jednak sama petycja może spowodować więcej złego niż dobrego i zamiast prowadzić do uproszczenia (racjonalizacji) całego systemu, wzmocni tendencje do swoistego „zabetonowania dotychczasowego kształtu ustawy”, która jest teraz poddawana dyskusji i m.in. pracom w ramach zespołu przy Przewodniczącym Komitecie Pożytku Publicznego.

W tym kontekście skłonni bylibyśmy rekomendować

1. Zrezygnowanie z petycji lub wskazanie w niej jedynie na istniejące problemy, bez proponowania konkretnych przepisów, które po wprowadzeniu nowelizacji (a pamiętać trzeba, że w procesie legislacyjnym zapewne ulegną one modyfikacjom) mogą okazać się niewystarczające dla rozwiązania opisywanych problemów.
2. Podjąć pracę nad rozwiązaniem legislacyjnym, które w sposób systemowy pomogłoby rozwiązać problem braku środków na rozwój instytucjonalny (w tym także finansowanie odsetek od kredytów). Nowelizacja jednak dotyczyć musiałaby jednak nie tylko kwestii ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
3. Włączyć się w szerszą debatę (zainicjować ją) nad koniecznością całościowej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (oraz ustaw powiązanych), która uwzględniałaby propozycje rozwiązań problemów przedstawionych w petycji.

Równocześnie rekomendujemy wpisanie postulatu umożliwienia budowania zasobów organizacji w oparciu o fundusze publiczne do katalogu uproszczeń #prosteNGO i przeprowadzenie dyskusji na temat najlepszych rozwiązań tych problemów organizacji.

Zespół OFOP-u „Proste prawo dla NGO”