

**Kodeks NGO - przepisy prawa
a społeczno-gospodarcza rola
organizacji pozarządowych.
Poradnik.**

**Jakub Kosowski
Andrzej Rojewski
Klara Sobala**

Lublin 2025

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SN/0360/2023/01 kwota dofinansowania 534.000 zł całkowita wartość projektu 536.000 zł



Stan prawny na 30.09.2025 r.

Recenzenci
dr Sławomir Chomonicik
dr Mateusz Derdak

Copyright by Polskie Towarzystwo Prawa Organizacji Non- Profit.

ISBN 978-83-8428-012-6

Wydawnictwo Muzyczne Polihymnia Sp. z o.o.
ul. Deszczowa 19, 20-832 Lublin

Spis treści

WSTĘP	5
CZEŚĆ I. NGO W POLSCE: JAK DZIAŁA TEN ŚWIAT NAPRAWDĘ? 7	
1. Czym są polskie organizacje pozarządowe?	7
2. Co najbardziej motywuje ludzi do działania społecznego?	9
3. Jak wygląda codzienność organizacji: zasoby, problemy, marzenia?	11
CZEŚĆ II. WYNIKI BADAŃ: CO MÓWIĄ ORGANIZACJE?	15
1. Głos z ankiet – największe bariery w świetle danych.....	15
2. Badania CATI – gdy dopyta się głębiej	30
CZEŚĆ III. BADANIA FOKUSOWE - CO MÓWIĄ LUDZIE, GDY MOGĄ MÓWIĆ SWOBODNIE?	42
1. Zamiast wielu ustaw - jeden Kodeks NGO	43
2. Czy jeden rejestr mógłby ułatwić życie NGO?	45
3. Wspólne zasady, własne pomysły - jak pogodzić porządek prawny z różnorodnością NGO?	48
4. Lokalny nadzór nad fundacjami - szansa na większą dostępność czy ryzyko lokalnych układów?	49
5. Jednolite zasady dotacji w całym kraju - mniej papierologii, więcej wsparcia dla małych organizacji.....	52
6. Lokalne inkubatory NGO i preferencyjne lokale - dlaczego samorządy powinny je zapewniać?.....	53
7. Koszty pośrednie i waloryzacja dotacji — dlaczego NGO potrzebują ich bardziej niż kiedykolwiek?.....	55

8. Jedna wspólna platforma do składania wszystkich sprawozdań – czyli koniec z biurokratyczną układanką	57
9. Ograniczenie obciążeń podatkowych - zwolnienie organizacji z podatku od nieruchomości i jasne zasady wyłączenia z VAT dotacji na działalność nieodpłatną.....	59
CZEŚĆ IV: KODEKS KTÓRY MIALBY DZIAŁAĆ – NAJCZĘSTSZE POSTULATY.....	63
1. Pomysł Kodeksu NGO – jedno prawo zamiast wielu	63
2. Rejestracja organizacji – dlaczego jest tak skomplikowana?	67
3. Organizacja wewnętrzna NGO – elastyczność czy formalizm?	69
4. Dotacje i finanse – dlaczego sektor tak potrzebuje zmian?	71
5. Obowiązki sprawozdawcze – czy naprawdę musi być tak źle?	77
CZEŚĆ V. WNIOSKI EKSPERTÓW	80
1. Jak uporządkować przepisy prawa?	80
2. Jednolity system rejestracyjny.....	81
3. Ujednolicone procedury dotacyjne.....	83
4. Jedna platforma sprawozdawcza - czy to możliwe?	85
5. Co z podatkami i kosztami organizacji?	87
CZEŚĆ VI: KU PROSTSZEMU PRAWU DLA NGO	89
1. Jak mogłaby wyglądać realna reforma?	89
2. Czy sektor i państwo mówią dziś jednym głosem?	100
3. Co zyskuje obywatel, jeśli uprości się prawo dla NGO?	103
ZAKOŃCZENIE	109

WSTĘP

Każdy z nas zna choć jedną organizację pozarządową. Może to być małe stowarzyszenie organizujące zajęcia dla dzieci w świetlicy, fundacja prowadząca schronisko dla zwierząt, grupa aktywistów walczących o czyste powietrze, klub sportowy w małej gminie czy lokalni wolontariusze, którzy co roku przygotowują paczki świąteczne dla potrzebujących. Takich inicjatyw w Polsce są tysiące i wszystkie łączy jedno: próba odpowiadania na realne potrzeby ludzi i społeczności.

Choć ich misja wydaje się prosta - pomagać, wspierać, integrować - to rzeczywistość, w której działają, potrafi być skomplikowana. Za każdym warsztatem, wyjazdem, projektem czy zbiórką stoi nie tylko zaangażowanie społeczników, lecz także konieczność zmagania się z przepisami prawa, które bywają rozproszone, niejednolite i tworzone z myślą o bardzo różnych typach organizacji. W praktyce oznacza to, że osoby działające w sektorze pozarządowym muszą na co dzień odnajdywać się w labiryncie regulacji, z których część nakłada się na siebie, część wzajemnie się wyklucza, a część po prostu nie przystaje do współczesnych realiów działania społecznego.

Nic dziwnego, że w środowisku NGO od lat powraca to samo pytanie: Czy da się uprościć prawo tak, by działanie organizacji było łatwiejsze, bardziej przejrzyste i lepiej dopasowane do ich potrzeb?

Aby znaleźć odpowiedź, w ramach projektu „Kodeks NGO - przepisy prawa a społeczno-gospodarcza rola organizacji pozarządowych” przeprowadzono szerokie badania: ankietowe, telefoniczne (CATI), fokusowe oraz analizę ekspercką. Zastosowanie różnych metod pozwoliło ujrzeć świat organizacji z wielu perspektyw - liczbowej, narracyjnej i systemowej. Dzięki temu możemy dziś powiedzieć nie tylko jak NGO funkcjonują, lecz także co je wspiera, a co hamuje.

Wyniki badań wskazują jednoznacznie: złożone prawo to realna bariera ograniczająca potencjał trzeciego sektora. Dla najmniejszych organizacji, które często prowadzone są przez wolontariuszy, nadmiar formalności oznacza wybór między działaniem a wypełnianiem dokumentów. Dla większych - konieczność inwestowania czasu i środków w interpretacje przepisów, różne procedury sprawozdawcze czy skomplikowane zasady dotacyjne. W efekcie wszyscy posługują się tą samą „mapą”, ale jest to mapa narysowana przez wielu autorów, każdy w innym stylu i z inną logiką.

Dlatego jednym z najbardziej powtarzających się postulatów jest stworzenie jednego, spójnego Kodeksu NGO, który zebrałby kluczowe zasady funkcjonowania organizacji w jednym miejscu. Eksperti i badani zwracają uwagę, że takie rozwiązanie nie tylko uporządkowałoby system prawny, lecz także przybliżyłoby go do rzeczywistości, w której NGO działają każdego dnia.

Niniejsza publikacja jest próbą opowiedzenia o całym zebrany materiał w sposób zrozumiały i przystępny - tak, by mogła z niej skorzystać zarówno osoba aktywnie działająca w organizacji, jak i każdy, kto chce lepiej zrozumieć, jak ważną rolę pełnią NGO w życiu społecznym. Zamiast specjalistycznego języka prawniczego posługujemy się tu prostymi przykładami, obrazami i wnioskami płynącymi z badań, które prowadzą do następujących pytań:

- Dlaczego prawo dotyczące NGO jest tak rozproszone?
- Które obowiązki najbardziej obciążają organizacje?
- Jakie zmiany mogłyby realnie ułatwić ich funkcjonowanie?
- I co zyskuje na tym całe społeczeństwo?

Bo prostsze prawo dla NGO to nie przywilej. To więcej działań społecznych, lepsze wsparcie dla mieszkańców, bardziej aktywne wspólnoty i silniejsza demokracja lokalna.

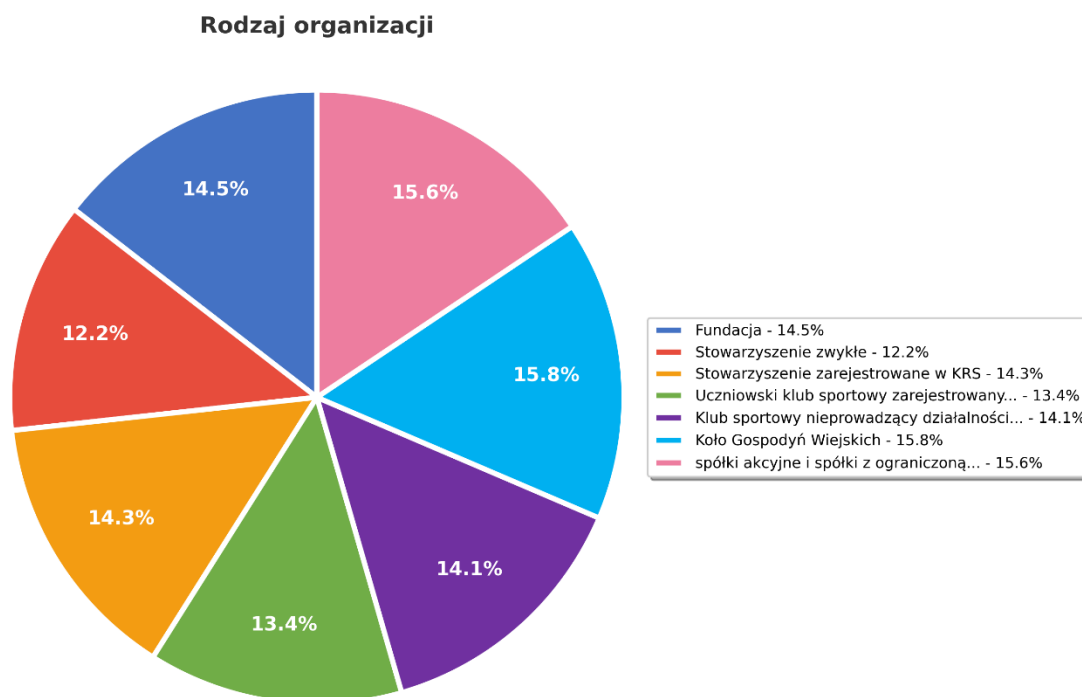
Autorzy.

CZĘŚĆ I. NGO W POLSCE: JAK DZIAŁA TEN ŚWIAT NAPRAWDĘ?

1. Czym są polskie organizacje pozarządowe?

Kiedy mówimy o organizacjach pozarządowych, większość osób wyobraża sobie ludzi, którzy „chcą zrobić coś dobrego”. I to prawda, ale za tymi ludźmi stoją konkretne struktury, nazwy i formy prawne. NGO to niejednorodna grupa. To cały świat różnych typów organizacji, które łączy jedno: działają dla ludzi i ich potrzeb.

Najprościej jest wyobrazić sobie sektor NGO jako szeroki parasol, pod którym mieszczą się bardzo różne organizacje - od ogromnych, ogólnopolskich fundacji, po małe grupy sąsiedzkie działające w jednej dzielnicy lub gminie. Każda z nich ma inną historię, inne zasoby i inny charakter działania, ale wszystkie współtworzą społeczną tkankę naszego kraju.



Jedną z najbardziej rozpoznawalnych form są fundacje. Mają określony cel zapisany w statucie, a ich siłą jest majątek przekazany przez fundatora. Najbardziej znanym przykładem jest Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy - fundacja, którą zna niemal każdy Polak. Ale większość

fundacji wygląda zupełnie inaczej: to kilku- lub kilkunastoosobowe zespoły, często działające lokalnie, skupione na jednym obszarze - opiece nad zwierzętami, edukacji, pomocy seniorom czy ochronie środowiska. Fundacja może być więc zarówno częścią wielkiej ogólnopolskiej kampanii, jak i małą świetlicą edukacyjną w gminie na końcu Polski.

Istotną grupę organizacji pozarządowych stanowią stowarzyszenia - organizacje, które tworzą ludzie dla ludzi. To społeczność decyduje o tym, czym zajmuje się stowarzyszenie. Wyobraź sobie klub sportowy działający w Twojej okolicy, harcerzy, lokalne stowarzyszenie rodziców walczące o remont szkoły albo grupę pasjonatów historii dokumentujących dzieje małego miasteczka - to wszystko są stowarzyszenia. Ich siła bierze się z ludzi, którzy je tworzą. Stowarzyszenie powstaje wtedy, kiedy kilku lub kilkunastu mieszkańców uzna: „Razem możemy zrobić coś więcej”.

Wiele osób nie zdaje sobie sprawy, że znaczna część klubów sportowych, zwłaszcza tych amatorskich i młodzieżowych, to również NGO. To właśnie stowarzyszenia prowadzą akademie piłkarskie w małych miejscowościach, szkolki pływania czy kluby lekkoatletyczne. Ich codzienność to zajęcia dla dzieci, organizacja turniejów, zbiórki sprzętu i walka o lokalne boiska, ale też cała masa formalności związana z prowadzeniem klubu sportowego w formie organizacji non-profit.

Formą szczególną są koła gospodyń wiejskich, które od kilku lat mają własną ustawę. To jedne z najbardziej rozpoznawalnych organizacji lokalnych w Polsce — organizują festyny, konkursy kulinarne, warsztaty rękodzielnicze, a jednocześnie pielęgnują lokalną kulturę. Choć kojarzą się z tradycją, w rzeczywistości często są bardzo nowoczesne: prowadzą profile w mediach społecznościowych, zdobywają środki z dotacji, współpracują z lokalnymi samorządami.

Warto pamiętać, że obok formalnych NGO istnieją też grupy nieformalne, czyli ludzie, którzy zaczynają działać razem jeszcze zanim zdecydują, czy chcą powołać fundację lub stowarzyszenie. To mogą być mieszkańcy walczący o bezpieczne przejście dla pieszych, młodzież organizująca lokalny festiwal kultury albo sąsiedzi wspólnie dbający o podwórko. Choć nie są zarejestrowani, często działają równie intensywnie jak formalne organizacje i coraz częściej korzystają z narzędzi, które pozwalają im zdobywać środki w konkursach grantowych bez konieczności zakładania organizacji.

Fundacje, stowarzyszenia, kluby sportowe, koła gospodyń wiejskich, grupy sąsiedzkie — wszystkie te organizacje tworzą trzeci sektor w Polsce. Jedne mają wielomilionowe budżety, inne działają wyłącznie dzięki wolontariuszom. Jedne są wyspecjalizowane, inne szerokoprofilowe. Ta różnorodność jest ogromną wartością. To dzięki niej pomoc trafia tam, gdzie jest najbardziej potrzebna: do dużych miast, małych wsi, szkół, domów kultury, rodzin w kryzysie i osób starszych.

Ale różnorodność niesie też wyzwania. Różne typy organizacji podlegają różnym ustawom, różnym obowiązkom i różnym procedurom. W praktyce oznacza to, że sektor działa na podstawie wielu równoległych „reguł gry”, które nie zawsze do siebie pasują.

Dlatego właśnie kolejne części tej publikacji pokazują, jak organizacje postrzegają te reguły i jakie zmiany byłyby dla nich najbardziej potrzebne.

2. Co najbardziej motywuje ludzi do działania społecznego?

Wiele osób angażuje się w pomoc innym nie z pobudek czysto egoistycznych, lecz z autentycznej potrzeby zmieniania świata na lepsze. Badania Polskiego Towarzystwa Prawa Organizacji Non-Profit potwierdzają, że najczęściej występującą motywacją jest właśnie reakcja na konkretne potrzeby społeczne. Zbiórki publiczne organizowane na rzecz chorych dzieci czy osób w trudnej sytuacji życiowej pokazują, że gdy widzimy cierpienie, od razu mobilizujemy się do pomocy. Jak piszą sami autorzy raportu „Kodeks NGO”, fundusze pozyskiwane przez organizacje pozwalają *szybko reagować na potrzeby społeczności i realizować projekty zmieniające rzeczywistość na lepsze*. Na przykład wielu wolontariuszy kieruje swoją uwagę na dzieci, które z powodu ubóstwa czy dystansu geograficznego nie mają dostępu do leczenia - angażują się w zbieranie pieniędzy na rehabilitację czy zakup leków, bo chcą ulżyć ich cierpieniu. Dzięki temu nawet małe inicjatywy - jak zbiórka na apteczkę czy gorący posiłek - trafiają bezpośrednio do tych, którzy tego najbardziej potrzebują.

Z raportów Polskiego Towarzystwa Prawa Organizacji Non-Profit wynika, że ponad połowa ankietowanych organizacji uważa brak wolontariuszy za największe wyzwanie, co paradoksalnie świadczy o ogromnym zapotrzebowaniu na chętnych do pomocy. Innymi słowy, wielu ludzi chce pomagać, lecz nie zawsze docierają do nich odpowiednie zachęty czy informacje. Typowe motywy zgłaszane w badaniach to troska o lokalną rodzinę lub sąsiadów. Przykładem może być tata, który po zauważeniu braku bezpłatnej opieki medycznej dla

potrzebujących dzieci organizuje sam lokalną zbiórkę lub charytatywny turniej piłki. Dzięki temu nie tylko realnie pomaga, ale także mobilizuje innych do zaangażowania. Jak podkreślają autorzy, instytucje te „pozwalają obywatelom znowu poczuć, że państwo im ufa i wspiera oddolne inicjatywy”, co dodatkowo wzmacnia ochotników do działania.

Równie ważną motywacją, zwłaszcza w mniejszych społecznościach, jest propagowanie aktywności fizycznej i zdrowego stylu życia. Wielu wolontariuszy to entuzjaści sportu – prowadzą zajęcia dla dzieci, organizują biegi charytatywne czy remontują boiska lokalne. To sprawia, że społeczność zyskuje nowe miejsca spotkań, a najmłodszy uczą się dyscypliny i współpracy. W praktyce działania te przekładają się na wzrost kondycji i integrację mieszkańców. Kluby sportowe to ważna część trzeciego sektora — aż co czwarta organizacja biorąca udział w badaniu działa w obszarze sportu i rekreacji. Ich działalność to nie tylko treningi, ale też realna odpowiedź na potrzeby lokalnych społeczności. Wolontariusze organizują zajęcia dla dzieci i młodzieży, zbierają środki na sprzęt, remontują boiska i pilnują, by nikt nie został pominięty tylko dlatego, że jego rodziców nie stać na comiesięczne składki czy strój sportowy.

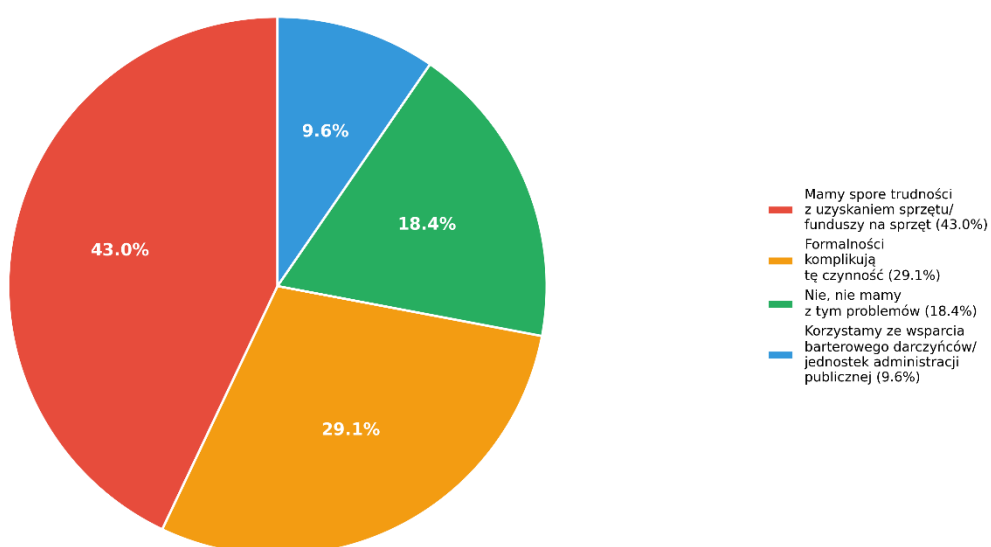
Osoby działające społecznie często podkreślają też potrzebę umacniania własnej wspólnoty – to kolejny silny motyw. Angażują się, bo zależy im na wspólnym dobru: remontują sale wiejskie, organizują festyny osiedlowe, budują kawiarenki dla seniorów. Badania fokusowe Polskiego Towarzystwa Prawa Organizacji Non-Profit pokazują, że kompleksowe wsparcie rozwoju lokalnego NGO „przyczynia się do rozwoju inicjatyw obywatelskich i wzmocnienia kapitału społecznego”. Innymi słowy, każdy pozyskany lokal czy komputer w fundacji pomaga wymiernie podnieść komfort życia mieszkańców. Dobrym przykładem jest grupa młodych z miasta, która założyła spółdzielnię socjalną – restaurację z tanią kuchnią dla najuboższych – bo chciała przeciwdziałać bezdomności. Dzięki bezpośredniemu kontaktowi i własnej inicjatywie czują, że naprawdę zmieniają zasady gry.

Jak wynika z ankiet i wywiadów naszego Stowarzyszenie, głównym motorem napędowym działania społecznego jest autentyczna chęć niesienia pomocy tam, gdzie jej brakuje. To ludzie, którzy widzą problem i chcą go rozwiązać - czy to doprowadzić chore dziecko na operację, czy stworzyć bezpieczne miejsce do aktywności fizycznej. Badania pokazują, że Polacy najczęściej motywują się troską o innych, lokalną wspólnotą i pasją, a udzielając pomocy w tych sferach, czują satysfakcję i sens swojego zaangażowania. Dzięki takim inicjatywom rzeczywistość wokół nas staje się po prostu lepsza.

3. Jak wygląda codzienność organizacji: zasoby, problemy, marzenia?

W małych NGO codzienność to często zderzenie wielkich marzeń z twardą rzeczywistością. Z pasją organizuje się kolejne spotkania i projekty, jednak zawsze przy minimalnym zapleczu. Kluczowym zasobem są ludzie, czyli wolontariusze i członkowie stowarzyszeń. Przychodzą „z ulicy” przynosząc świeże pomysły i energię, niekiedy eksperckie umiejętności. Jak podkreślają eksperci, wolontariat to nie tylko pomoc, lecz relacja partnerska - wolontariusz wnosi do NGO nowe kompetencje i perspektywę. W codziennych działaniach NGO muszą też wykorzystywać każdy grosz: większość organizacji korzysta z małych grantów i darowizn, czasem barteruje usługi.

Czy zdobywanie sprzętu lub funduszy na sprzęt jest problematyczne dla Twojej organizacji (N = 3299 organizacji)

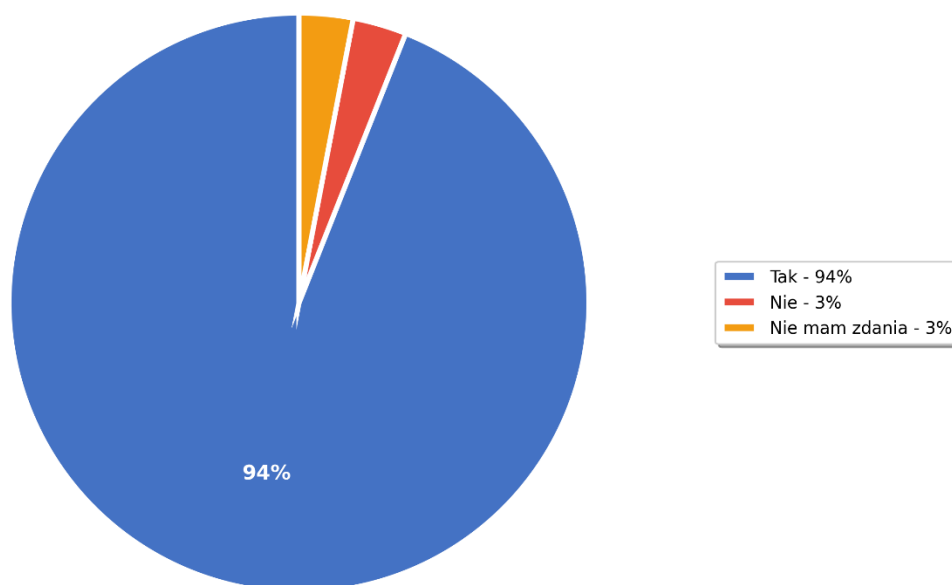


Badania pokazują, że ponad 80% NGO uznaje pozyskanie sprzętu albo pieniędzy na jego zakup za istotne wyzwanie. Często sięgają więc po formy wsparcia nie tylko finansowe (dotacje, projektowe granty), ale i rzeczowe - darowizny sprzętu, sponsoring czy crowdfunding. Jednak nawet przy tych coraz bardziej popularnych narzędziach wielu aktywistów przyznaje, że brakuje im doświadczenia w fundraisingu. Mimo ograniczonych zasobów i sprzętu NGO udaje się realizować projekty charytatywne, społeczne czy kulturalne - to widok ludzi wspólnie pakujących odzież, organizujących zbiórki czy spotkania pokazują, że codzienna działalność NGO opiera się na zaangażowaniu społeczności.

Finansowanie jest ciągłym tematem rozmów w NGO. Pozyskanie dotacji na projekty wygląda często jak gra w kotka i myszkę: trzeba napisać wniosek, spełnić masę formalności i mieć dużo szczęścia. Według raportów Polskiego Towarzystwa Prawa Organizacji Non-Profit niemal każda organizacja odczuwa braki finansowe - ponad 92% ankietowanych uznało pozyskiwanie środków za bardzo trudne wyzwanie. Podobnie aż 91% organizacji zgłasza poważne problemy z ograniczonymi możliwościami dotacyjnymi. Nierzadko słyszy się w kuluarach: „*trudno dostać te dotacje*”. Podkreślają to sami praktycy – proces aplikacyjny jest skomplikowany, wymaga wkładu własnego i przygotowania często przesadnie szczegółowej dokumentacji. Wiele lokalnych NGO nie ma środków ani personelu, by pokryć wymagany wkład własny, więc nie dopuszcza się ich do konkursów. Nawet gdy grant zostanie uzyskany, procedury raportowania bywają uciążliwe. Statystyki pokazują, że niemal 90% organizacji uważa skomplikowaną procedurę dotacyjną za istotny problem. Formalności pochłaniają czas i energię, które NGO wolałyby przeznaczyć na realizację celów statutowych. Dodatkowo, budżety projektowe często uwzględniają symboliczny 10% na koszty pośrednie (administrację, księgowość, wynajem biura itp.), co w praktyce jest rażąco niedoszacowane. Organizacje stają przed dylematem: zrezygnować z profesjonalnej obsługi (a ryzykować błędy), czy dokładać brakujące pieniądze z własnych środków. W rezultacie NGO muszą samodzielnie dopłacać do prowadzenia biura i płacenia rachunków, co ogranicza ich stabilność i zdolność do planowania długofalowego.

Równoległe z finansami, na co dzień NGO mierzą się z biurokracją. Stosy formularzy, raportów i rejestrów są często źródłem frustracji. Ankietowani jednoznacznie wskazują, że obowiązki sprawozdawcze są skomplikowane i czasochłonne. Rejestracja nowej organizacji też nie jest prosta: wpis do KRS czy inne formalności bywają „zbyt szczegółowe, żmudne”. Często brakuje wsparcia przy zakładaniu NGO - jak usłyszeli członkowie naszego Stowarzyszenia, młode organizacje powinno dostać „coś na start” (np. drobne środki finansowe) albo uproszczone przepisy. Problemem jest też fragmentaryczność prawa. Uczestnicy badań fokusowych podkreślali, że obecny system prawny dla NGO jest *nadmiernie rozproszony* - działalność społeczną reguluje wiele oddzielnych ustaw. W praktyce oznacza to, że jedna organizacja musi stosować przepisy Prawa o stowarzyszeniach, Ustawy o fundacjach, ustawy o pożytku publicznym, wolontariacie, sporcie itd., co tylko zwiększa ryzyko błędów formalnych. Większość badanych uważa, że potrzebny jest jeden, przejrzysty Kodeks NGO, który uporządkuje te regulacje i ograniczy biurokrację. Taki kodeks pozwoliłby im skupić się na pracy na rzecz innych zamiast wypełniania dokumentów.

Czy jedna regulacja prawna (np. Kodeks NGO) wpłynęłaby na ułatwienie funkcjonowania organizacji pozarządowych?



Tę administracyjną niewygodę organizacje starają się łagodzić lokalnie. W wielu miastach działają centra wsparcia NGO czy inkubatory społeczne – miejsca, gdzie można zdobyć tani albo bezpłatny lokal, dostęp do Internetu oraz porady prawników i księgowych. Badani przekonywali, że stabilny dostęp do takiego wsparcia znacznie zwiększa efektywność działań. Tam, gdzie powstały specjalne „salony” NGO (np. świetlice wiejskie czy inkubatory miejskie), organizacje realizują więcej projektów i dłużej utrzymują inicjatywy, które bez infrastruktury szybko by upadły. Dlatego wiele żądań środowiska pozarządowego dotyczy właśnie ułatwień instytucjonalnych: przejrzystych konkursów, pomocy doradczej, a także preferencyjnych (lub darmowych) lokali od samorządów.

Mimo tych trudności działacze NGO podkreślają, że motywuje ich chęć zmieniania otoczenia - nie osobiste korzyści. W ankietach i wywiadach działacze z trzeciego sektora zwracali uwagę, że chcą skoncentrować się na realizacji celów statutowych, np. wspieraniu społeczności lokalnej czy edukacji, a nie na walce z papierkową robotą. Codziennosc NGO to opowieść o małych zwycięstwach: prowadzeniu warsztatów w świetlicy, pozyskaniu kilku wolontariuszy, organizacji festynu czy wsparciu najbardziej potrzebujących. To daje ogromną satysfakcję i napędza do działania, mimo że wielu aktywistów bywa zmęczonych długotrwałymi obowiązkami - praca na etatach NGO jest wymagająca fizycznie i emocjonalnie. Dlatego w rozmowach o przyszłości pojawiają się hasła trwałości projektów i stabilności pracowników. Postulowane są np. granty wieloletnie zamiast jednorazowych konkursów oraz indeksacja

dotacji o inflację, aby organizacje mogły planować długofalowo. Ważna jest też perspektywa legislacyjna: przedstawiciele NGO marzą o jednorodnej platformie internetowej do składania wszystkich sprawozdań, co - jak twierdzą badani - skróciłoby koszty administracyjne, zmniejszyło liczbę błędów i uwolniło zasoby na merytoryczną pracę.

Codziennosc NGO pełna jest więc sprzeczności - z jednej strony zgryzoty związane z finansami i papierologią, z drugiej silnych pozytywnych motywacji i wiary w lokalną zmianę. Dzięki kreatywności i wzajemnej pomocy organizacje radzą sobie z brakiem środków i biurokracją. I choć marzą o lepszym prawie (jak proponowany „Kodeks NGO”), o stabilnym finansowaniu i lokalnych centrach wsparcia, koncentrują się na tym, co naprawdę ważne: na rozwijaniu swojej społeczności i pomaganiu innym. Każdy dzień to dla nich szansa, by zmieniać mały kawałek świata.

CZEŚĆ II. WYNIKI BADAŃ: CO MÓWIĄ ORGANIZACJE?

1. Głos z ankiet – największe bariery w świetle danych

Organizacje pozarządowe w Polsce funkcjonują w specyficznym „ekosystemie” prawno-administracyjnym, który ma fundamentalny wpływ na ich zdolność do realizacji misji społecznych. Badanie ankietowe przeprowadzone wśród ponad 3300 organizacji z całego kraju dostarcza nam unikalnego materiału empirycznego, pozwalającego nie tylko zidentyfikować konkretne problemy, ale przede wszystkim zrozumieć ich głębsze przyczyny i systemowe konsekwencje.

Niniejszy podrozdział stanowi próbę naukowej interpretacji zebranych danych. Nie ograniczamy się tu do prostego przedstawienia wyników – stawiamy pytania dlaczego pewne zjawiska występują, jakie mechanizmy je warunkują i co z tego wynika dla przyszłości trzeciego sektora w Polsce. Analizujemy dane starając się jednocześnie zachować język dostępny dla praktyków – działaczy organizacji pozarządowych.

Gdy przyglądamy się wynikom badania, uderza nas pewien paradoks. Organizacje założone po to, by rozwiązywać problemy społeczne, spędzają coraz więcej czasu na rozwiązywaniu problemów administracyjnych. Te, które miały być elastycznymi, oddolnymi inicjatywami obywatelskimi, coraz bardziej przypominają zbiurokratyzowane struktury. System, który teoretycznie ma wspierać społeczeństwo obywatelskie, w praktyce je osłabia. To zjawisko wymaga głębszej refleksji.

Najbardziej uderzającym odkryciem badania jest masowe wskazanie – ponad 60% respondentów – na nadmiar obowiązków organizacyjno-prawnych jako główną barierę w funkcjonowaniu NGO. To nie jest tylko skarga na uciążliwe formalności. To sygnał głębszego problemu strukturalnego, który można nazwać wypaczeniem celów organizacyjnych.

Spróbujmy prześledzić typową ścieżkę małego stowarzyszenia lokalnego. Grupa entuzjastów chce organizować zajęcia sportowe dla dzieci z osiedla. W momencie założenia dominuje energia, pomysły, zaangażowanie. Ludzie wiedzą, czego chcą – chcą, żeby dzieci miały gdzie aktywnie spędzać czas, żeby rozwijały umiejętności, budowały więzi. Cel jest jasny i motywujący.

Już proces rejestracji przynosi pierwsze zderzenie z rzeczywistością formalną. Trzeba skonstruować statut według określonych wymogów prawnych, przejść przez procedurę sądową, zrozumieć przepisy o reprezentacji i odpowiedzialności. Dla ludzi bez wykształcenia prawniczego to pierwszy sprawdzian – czy dadzą radę przebrnąć przez ten biurokratyczny las. Część rezygnuje już na tym etapie. Ci, którzy przetrwali rejestrację, zaczynają działać. I tu zaczyna się prawdziwe wyzwanie. Każdy krok wymaga kolejnych formalności. Wynajem sali gimnastycznej? Potrzebna umowa, często wymagająca pieczętki, podpisów osób uprawnionych do reprezentacji. Zakup sprzętu? Albo wydatek z własnych środków, albo próba pozyskania dotacji. A dotacja to wielostronicowy wniosek, budżet szczegółowy, uzasadnienie, załączniki. Zatrudnienie trenera? Witamy w świecie umów, ZUS-u, deklaracji podatkowych, Kodeksu pracy.

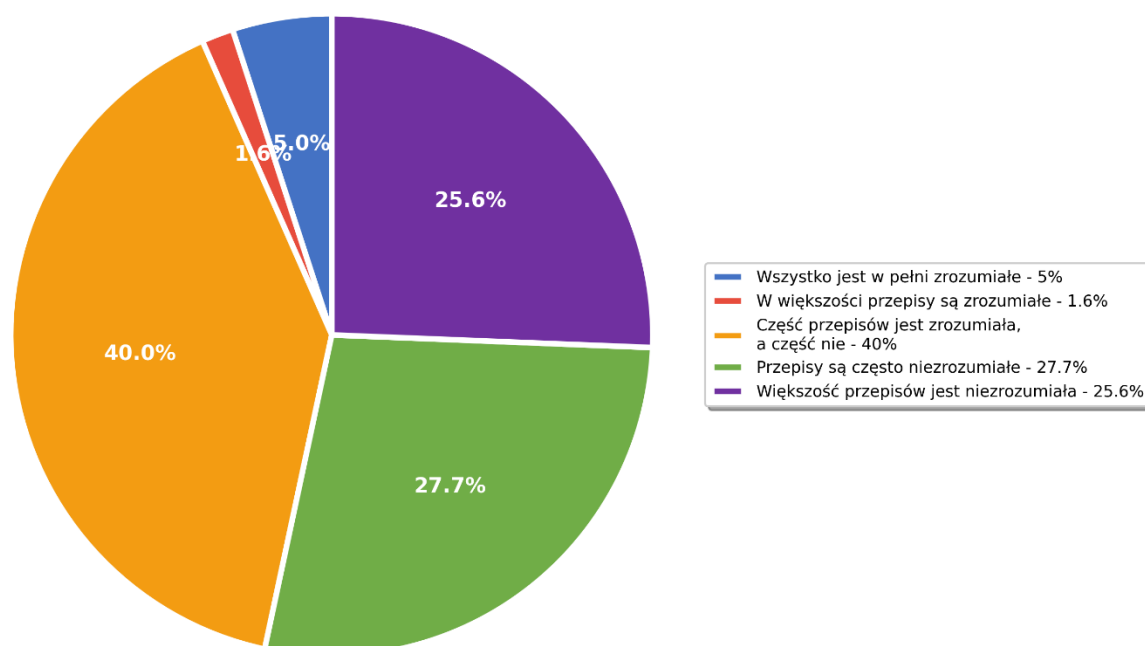
Stopniowo – niezauważalnie dla samych działaczy – punkt ciężkości przesuwa się. Na pierwszym spotkaniu zarządu dyskutowano o metodach treningowych i potrzebach dzieci. Pół roku później dyskusja toczy się głównie wokół tego, jak prawidłowo wypełnić sprawozdanie, czy wszystkie faktury są prawidłowo opisane, kiedy mija termin złożenia kolejnej deklaracji. Coraz więcej czasu pochłania nie organizowanie zajęć dla dzieci, lecz obsługa wymogów formalnych.

To nie jest kwestia złej woli czy braku zaangażowania działaczy. Przeciwnie – dzieje się tak właśnie dlatego, że ludzie są zaangażowani i chcą, by organizacja przetrwała i działała prawidłowo. Problem polega na tym, że przetrwanie w systemie wymaga podporządkowania się logice administracyjnej. Organizacja, która pierwotnie koncentrowała się na celach merytorycznych – zajęcia dla dzieci – stopniowo przesuwa uwagę na cele związane z własnym funkcjonowaniem w systemie instytucjonalnym – spełnianie wymogów, składanie terminowych sprawozdań, unikanie błędów formalnych.

Długofalowe konsekwencje tego procesu są głębokie. Nadmiar wymogów działa jak sito, ale przepuszcza nie te organizacje, które najlepiej realizują cele społeczne, lecz te, które najlepiej radzą sobie z biurokracją. Przetrwają i odniosą sukces organizacje dysponujące zasobami pozwalającymi na zatrudnienie specjalistów – prawników, księgowych, menedżerów projektów. Albo te, które mają szczęście mieć w swoich szeregach osoby o kompetencjach administracyjnych, znające przepisy i procedury.

A co z organizacjami autentycznie oddolnymi, prowadzonymi przez zwykłych ludzi w wolnym czasie, opartymi na społecznym zapale? Te mają najmniejsze szanse przetrwania. Paradoks jest uderzający – system, który teoretycznie ma wspierać społeczeństwo obywatelskie, w praktyce je osłabia. Preferuje się quasi-profesjonalne, zbiurokratyzowane struktury kosztem autentycznej spontaniczności obywatelskiej. To coś więcej niż tylko problem organizacyjny. To fundamentalne zagrożenie dla idei trzeciego sektora jako przestrzeni oddolnej aktywności społecznej.

Czy uważasz, że przepisy ustaw i rozporządzeń odnoszące się do organizacji pozarządowych są jasne i zrozumiałe?



Większość respondentów wskazała, że przepisy dotyczące organizacji pozarządowych nie są jasne i zrozumiałe. Za tym pozornie prostym stwierdzeniem kryje się głęboki problem – problem poznawalności systemu prawnego.

Prawo powinno pełnić funkcję nie tylko regulacyjną, ale także komunikacyjną. Dobry system prawny to taki, w którym obywatel może – przy rozsądnym wysiłku – dowiedzieć się, jakie ma prawa i obowiązki. Ta dostępność poznawcza jest warunkiem skuteczności prawa i jego społecznej akceptacji. Jak może obowiązywać prawo, którego adresat nie jest w stanie poznać?

W przypadku regulacji dotyczących NGO mamy do czynienia z chaosem legislacyjnym. Przepisy rozproszone są w kilkunastu aktach prawnych – ustawa o stowarzyszeniach, ustawa o

fundacjach, przepisy o działalności pożytku publicznego, regulacje sportowe, zasady prowadzenia księgowości, prawo finansów publicznych, przepisy kulturalne, a do tego liczne rozporządzenia wykonawcze, wytyczne, interpretacje. Każdy z tych aktów używa innej terminologii, odwołuje się do innych pojęć, operuje w innej logice.

Dla przeciętnego działacza organizacji pozarządowej – często osoby bez wykształcenia prawniczego, angażującej się społecznie w czasie wolnym od pracy – odnalezienie wszystkich przepisów mających zastosowanie do jego organizacji jest zadaniem praktycznie niemożliwym. Nawet jeśli ktoś zgromadzi wszystkie potrzebne akty prawne, ich interpretacja wymaga specjalistycznej wiedzy. Przepisy odsyłają do innych przepisów, tworzą labirynt wzajemnych odniesień.

Ta sytuacja generuje ukryte koszty funkcjonowania w systemie. Organizacje muszą poświęcać czas i środki na poszukiwanie informacji prawnej – konsultacje z prawnikami, zakup publikacji specjalistycznych, uczestnictwo w szkoleniach. Dla małej organizacji prowadzonej przez wolontariuszy każda godzina poświęcona na zgłębianie przepisów to godzina stracona dla działalności merytorycznej.

Ale to nie wszystko. Nawet gdy organizacja stara się znać przepisy, nie ma pewności, czy je właściwie rozumie. Ta niepewność generuje atmosferę ciągłego ryzyka. Organizacje działają w obawie, że mogą nieświadomie naruszać jakieś regulacje. Prowadzi to albo do nadmiernej ostrożności – rezygnacji z pewnych działań z obawy przed naruszeniem prawa – albo do nieświadomego łamania przepisów, które wydają się niejasne.

Gdy dochodzi do błędu w interpretacji, organizacja ponosi konkretne konsekwencje. Może to być konieczność poprawiania dokumentów i ponownego przechodzenia przez procedury, odmowa rejestracji zmian, sankcje finansowe, a w najgorszym wypadku utrata dotacji. Dla małej organizacji taki błąd może oznaczać katastrofę.

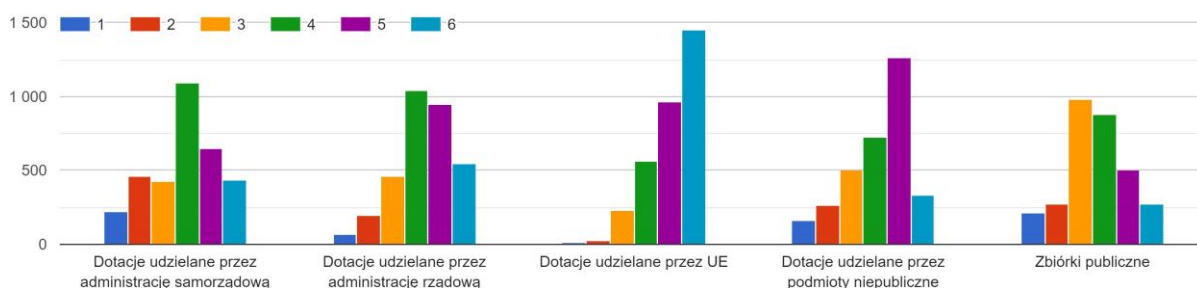
Te wszystkie koszty są szczególnie dotkliwe właśnie dla małych NGO, które nie dysponują rezerwami. Duża fundacja może zatrudnić radcę prawnego na etacie, mała inicjatywa lokalna musi radzić sobie własnymi siłami. Znowu widzimy ten sam mechanizm – system faworyzuje duże, zasobne organizacje.

Rozproszenie przepisów nie jest zjawiskiem pozytywnym i wpływa na funkcjonowanie organizacji. Ta sama organizacja jest różnie definiowana przez różne akty prawne. Dla jednej

ustawy jest fundacją, dla innej organizacją pożytku publicznego, dla jeszcze innej podatnikiem z pewnymi zwolnieniami, dla kolejnej pracodawcą, dla następnej jednostką zobowiązaną do sprawozdawczości statystycznej. Każda z tych ról niesie inne obowiązki, inne terminy, inne procedury.

Organizacja musi ciągle przełączać się między tymi różnymi perspektywami, myśleć jednocześnie w kilku kategoriach prawnych. To obciążenie jest znaczące. Dla profesjonalnego prawnika to wyzwanie, dla działacza społecznego często bariera nie do pokonania.

Oceń poziom skomplikowania poszczególnych sposobów uzyskiwania środków finansowych używając skali od 1 do 6, gdzie "1" oznacza "bardzo łatwe", a "6" oznacza "bardzo trudne".



Analiza danych dotyczących pozyskiwania finansowania ujawnia niepokojącą prawidłowość. Im wyższy szczebel administracji i większa pula środków, tym wyższe bariery dostępu. Dotacje unijne oceniane są jako bardzo trudne przez ponad 90% respondentów. Dotacje krajowe przez około 70-80%. Dotacje samorządowe – najbliższe i teoretycznie najdostępniejsze – wciąż przez około 67%.

Ta hierarchia trudności odzwierciedla prostą logikę: im większe pieniądze, tym bardziej skomplikowane procedury ich przyznawania. Pozornie to racjonalne – duże środki publiczne wymagają staranności, kontroli, szczegółowych procedur. W praktyce jednak tworzy to system, w którym dostęp do środków zależy nie od wartości merytorycznej pomysłu, lecz od umiejętności poruszania się w procedurach.

Można to nazwać kapitałem biurokratycznym – to nie pieniądze, lecz wiedza jak pisać wnioski, konstruować budżety projektów, interpretować wytyczne konkursowe, gromadzić dokumentację, przygotowywać sprawozdania. Ten kapitał nie jest równo rozłożony w sektorze. Mają go organizacje duże, profesjonalne, z doświadczeniem w pozyskiwaniu funduszy. Nie mają go małe inicjatywy lokalne, prowadzone przez zwykłych ludzi.

Ujawnia się pewien paradoks, pomoc teoretycznie kierowana jest do wszystkich, ale faktycznie dostępna tylko dla tych, którzy już dysponują odpowiednimi zasobami. Małe organizacje działające w najbardziej potrzebujących środowiskach – małe miejscowości, tereny wiejskie, marginalizowane społeczności – mają najmniejsze szanse na pozyskanie znaczących dotacji. Nie dlatego, że ich projekty są gorsze, lecz dlatego, że brakuje im kompetencji do wygrania konkursu biurokratycznego.

To prowadzi do sytuacji, którą można określić jako efekt kumulacji przywilejów. Organizacje już silne stają się jeszcze silniejsze. Wygrywają kolejne konkursy, budują portfolio projektów, rozwijają kompetencje, zatrudniają specjalistów. Organizacje słabe pozostają słabe lub zanikają. Nie mogą przebić się przez barierę aplikacyjną, nie rozwijają doświadczenia, które pozwoliłyby im w przyszłości skuteczniej konkurować.

To nie jest tylko kwestia sprawiedliwości dystrybucji środków publicznych. To także kwestia efektywności całego systemu. W systemie, gdzie dostęp do funduszy zależy bardziej od umiejętności nawigacji biurokratycznej niż od wartości projektów, wspiera się projekty dobrze opisane, a nie te najlepiej realizowane, faworyzuje się organizacje sprawne administracyjnie, niekoniecznie najbardziej potrzebne społecznie.

Dane pokazują, że tylko około 11% organizacji – w najbardziej optymistycznych ocenach – uznaje pozyskiwanie środków za bardzo łatwe. Nawet te organizacje, które radzą sobie dobrze, nie uznają systemu za prosty. Po prostu nauczyły się w nim funkcjonować, przeszły przez krzywą uczenia się. Ale ta krzywa sama w sobie jest barierą. Wymaga czasu, możliwości popełniania błędów, wyciągania wniosków. Małe organizacje często nie mają luksusu takiego okresu nauki – muszą pozyskać środki szybko, by przetrwać.

Szczególnie problematyczne jest to, że większość programów finansuje konkretne projekty, nie ogólne funkcjonowanie organizacji. Trudno pozyskać środki na podstawowe wyposażenie, sprzęt, wynagrodzenia kadry administracyjnej. Wszystko musi być wplecione w kolejne projekty, co prowadzi do sztucznego mnożenia wniosków i skomplikowanej księgowości.

Duże organizacje radzą sobie z tym, tworząc ciągły strumień nakładających się projektów, gdzie każdy częściowo finansuje infrastrukturę ogólną. Wymaga to jednak zaawansowanych kompetencji w zarządzaniu wieloma projektami jednocześnie. Małe NGO nie mają takiej możliwości. Muszą działać z projektu na projekt, w permanentnej niepewności finansowej.

Wszystkie rodzaje sprawozdań – finansowe, merytoryczne, do GUS, z realizacji zadań zleconych – są przez organizacje oceniane jako skomplikowane i sprawiające trudności. To nie przypadek. To symptom głębszego problemu w relacji między państwem a trzecim sektorem.

Teoretycznie system sprawozdawczy ma zapewnić, że środki publiczne są prawidłowo wykorzystywane, że projekty realizowane są zgodnie z założeniami. To zrozumiała potrzeba. Problem polega na tym, że system rozrósł się do rozmiarów patologicznych. Organizacje muszą sporządzać wielorakie sprawozdania dla różnych instytucji, często zawierające podobne informacje, ale wymagane w różnych formatach, według różnych standardów, w różnych terminach.

To świadczy nie tylko o braku koordynacji między ogniwami administracji publicznej, ale o czymś głębszym – o fundamentalnym braku zaufania do organizacji pozarządowych. W krajach o długiej tradycji demokratycznej i silnym społeczeństwie obywatelskim istnieje zasadnicze zaufanie do NGO jako podmiotów działających w dobrej wierze. Kontrola istnieje, ale opiera się na założeniu, że organizacje generalnie są uczciwe, a ewentualne nadużycia stanowią wyjątek.

W Polsce dominuje postawa podejrzliwości. NGO są traktowane jako podmioty wymagające ścisłej kontroli, potencjalnie skłonne do nadużyć. System sprawozdawczy zakłada swoistą domniemanie nieuczciwości – zamiast założyć, że organizacja działa zgodnie z celami i kontrolować to wyrywkowo, wymaga się szczegółowego dokumentowania każdego działania.

To generuje ogromne koszty po obu stronach. Dla organizacji to czas poświęcony na sprawozdawczość, czas oderwany od działalności merytorycznej. Dla administracji to koszt weryfikacji setek stron dokumentów często o wątpliwej wartości informacyjnej. Urzędnik musi przebrnąć przez szczegółowe zestawienia, faktury, listy obecności, protokoły, opisy zdjęć. Większość tych informacji nie wnosi nic do oceny, czy projekt osiągnął zamierzone cele społeczne.

Można tu dostrzec fundamentalne napięcie między dwiema logikami oceny. Z jednej strony logika merytoryczna pyta: czy projekt pomógł ludziom, rozwiązał problem, przyniósł korzyści społeczne? Z drugiej logika proceduralna pyta: czy prawidłowo wypełniono formularze, czy zachowano terminy, czy zgromadzono wymagane dokumenty?

System polski wyraźnie faworyzuje logikę proceduralną. Organizacje są oceniane przede wszystkim pod kątem formalnej poprawności dokumentacji, nierzeczywistych efektów społecznych. To prowadzi do absurdów. Projekt wartościowy społecznie może być negatywnie oceniony z powodu drobnych uchybień w sprawozdawczości. Projekt słaby merytorycznie może uzyskać pozytywną ocenę, jeśli dokumentacja jest bezbłędna.

Ten prymat formy nad treścią ma głębokie konsekwencje. Organizacje uczą się, że liczy się nie tyle to, co robią, ile to, jak to dokumentują. Powstaje presja na rozwijanie kompetencji biurokratycznych kosztem merytorycznych. Zamiast inwestować w lepsze metody pracy z beneficjentami, organizacje inwestują w lepsze systemy dokumentowania tej pracy.

Kwestia obciążeń podatkowych organizacji pozarządowych otwiera fundamentalne pytanie o logikę finansowania dobra publicznego. Organizacje non-profit z definicji nie generują prywatnych zysków. Wszelkie uzyskane środki przeznaczają na realizację celów statutowych o charakterze użyteczności publicznej. Nie ma właścicieli dzielących między siebie zyski, nie ma akcjonariuszy wypłacających sobie dywidendy.

Opodatkowanie dochodów takiej organizacji oznacza faktycznie transferowanie środków z jednego źródła finansowania działalności publicznej do drugiego. Złotówka zapłacona jako podatek to złotówka, która nie trafi na prowadzenie świetlicy dla dzieci, zajęć dla seniorów, ochronę przyrody czy wspieranie kultury lokalnej. Ta złotówka wpłynie do budżetu, skąd być może wróci do sektora NGO w formie dotacji – ale już po przejściu przez kosztowne procedury konkursowe.

Z perspektywy efektywności wykorzystania zasobów publicznych trudno to uznać za racjonalne. Operacja generuje koszty administracyjne po stronie organizacji – konieczność prowadzenia rozliczeń podatkowych, składania deklaracji – i po stronie urzędów skarbowych, które te rozliczenia weryfikują. A efekt netto dla finansowania celów publicznych może być nawet ujemny, jeśli organizacja efektywniej realizuje te cele niż administracja.

Istnieje zasada mówiąca, że problemy powinny być rozwiązywane na możliwie najniższym szczeblu, najbliżej obywateli, przez podmioty najbliższe tym problemom. Organizacje pozarządowe są często najbliżej konkretnych potrzeb społecznych i najlepiej rozumieją specyfikę swoich środowisk. Odebranie im środków przez opodatkowanie, by następnie je centralnie redystrybuować, narusza tę zasadę.

Zwolnienie z podatku można traktować jako pośrednią formę wsparcia. Pytanie brzmi nie "czy stać nas na zwolnienie NGO?", lecz "która forma jest efektywniejsza – dotacje bezpośrednie czy zwolnienia podatkowe?" Zwolnienia minimalizują koszty administracyjne, nie wprowadzają zniekształceń, wspierają wszystkie organizacje proporcjonalnie do ich aktywności.

Jest też argument głębszy, wykraczający poza ekonomię. Silne społeczeństwo obywatelskie, w którym aktywni obywatele organizują się oddolnie i samodzielnie rozwiązują problemy, jest wartością demokratyczną. Wspieranie tego poprzez preferencje podatkowe można traktować nie jako koszt, lecz jako inwestycję w aktywność obywatelską, w kulturę społecznego zaangażowania.

Jedno z najbardziej intrygujących odkryć badania to rozszczępienie ocen procedur rejestracyjnych. Około połowa organizacji ocenia je jako łatwe, druga połowa jako trudne. To nie standardowa krzywa, gdzie większość ocen koncentruje się w środku. To dwa wyraźne skupiska – jakby dwa różne światy doświadczeń.

To zjawisko wymaga wyjaśnienia. Sugeruje istnienie fundamentalnego podziału w sektorze pozarządowym – nie tylko pod względem wielkości czy zasobów finansowych, ale pod względem dostępu do różnych form kapitału umożliwiających funkcjonowanie.

Organizacje, w których działają osoby z wyższym wykształceniem, szczególnie prawniczym czy ekonomicznym, dysponują wiedzą ułatwiającą nawigację w świecie przepisów. Potrafią przeczytać ustawę i wyłuskać istotne informacje, rozumieją logikę dokumentów formalnych, wiedzą gdzie szukać pomocy. Dla nich przygotowanie statutu czy wniosku rejestracyjnego, choć pracochłonne, jest zadaniem do wykonania.

Organizacje, w których brak takich kompetencji, stają w obliczu zadania znacznie trudniejszego. Teksty prawne wydają się napisane obcym językiem. Wymogi są niejasne. Nie wiadomo od czego zacząć. Taka organizacja albo musi kupić usługę prawnika – co kosztuje – albo męczyć się samodzielnie, ryzykując błędy.

Dostęp do sieci kontaktów także ma znaczenie. Organizacje osadzone w gęstych sieciach powiązań z innymi NGO, z urzędnikami, z ekspertami, mogą liczyć na wsparcie nieformalne. Ktoś podpowie jak wypełnić wniosek, podzieli się doświadczeniem, przedstawi prawnika który pomoże taniej. Ten zasób relacji kompensuje braki w innych obszarach.

Organizacje izolowane społecznie, działające w małych miejscowościach lub w środowiskach o słabych powiązaniach, tego wsparcia nie mają. Muszą radzić sobie same, metodą prób i błędów.

Wreszcie dostęp do środków finansowych. Organizacje dysponujące pieniędzmi mogą kupić potrzebne usługi – zatrudnić prawnika, księgowego, fundaisera. Mogą inwestować w szkolenia, w oprogramowanie. Pieniądze mogą zastąpić braki w kompetencjach czy kontaktach.

Organizacje posiadające ograniczone finanse tej opcji nie mają. Jeśli brakuje im też innych zasobów – wiedzy, kontaktów – są w pułapce. Brakuje środków na rozwój kompetencji, a brak kompetencji utrudnia pozyskanie środków.

To prowadzi do narastających nierówności. Organizacje zasobne radzą sobie z procedurami, rozwijają się, pozyskują środki, budują doświadczenie, stają się jeszcze silniejsze. Organizacje ubogie borykają się z trudnościami, tracą energię na walkę z biurokracją, nie mogą się rozwijać, pozostają słabe lub zanikają.

W długim okresie prowadzi to do podziału sektora na dwie klasy. Z jednej strony organizacje profesjonalne, z zapewnionym finansowaniem, sprawnie poruszające się w systemie. Z drugiej małe, lokalne inicjatywy, borykające się z permanentnymi trudnościami, prowadzone przez entuzjastów w wolnym czasie.

System, który powinien być neutralny, de facto preferuje jedne organizacje kosztem drugich. Nie z powodu złej woli, lecz jako niezamierzony efekt zbyt wysokich barier. Dla organizacji zasobnych te bariery są do pokonania, dla ubogich stanowią przeszkodę nie do przejścia.

Co istotne, małe, oddolne, lokalne organizacje często działają w najbardziej potrzebujących środowiskach, realizują najpilniejsze potrzeby, są najbliżej problemów. Ich wykluczenie oznacza, że pewne problemy społeczne pozostają nierozwiązane, pewne potrzeby niezaspokojone.

Kluczowe dla zrozumienia sytuacji polskich NGO jest dostrzeżenie, że zidentyfikowane bariery nie istnieją osobno. Tworzą system wzajemnych powiązań i sprzężeń zwrotnych, prowadzący do efektu błędnego koła.

Niejasność przepisów sprawia, że organizacje nie są pewne jak postępować. W tej niepewności stosują nadmierną ostrożność – wolą spełnić więcej wymogów niż konieczne, zabezpieczyć się dodatkowymi procedurami. To generuje dodatkowe koszty czasowe i finansowe. Pochłania zasoby, zmniejsza efektywność realizacji celów. Projekty stają się droższe w obsłudze, trudniej wykazać ich wartość społeczną. To utrudnia pozyskiwanie kolejnych dotacji – organizacja ma gorsze wyniki. Mniejsze środki oznaczają niemożność inwestowania w szkolenia, zatrudnianie specjalistów. A to pogłębia problem rozumienia przepisów. Koło się zamyka.

Podobnie działa inny mechanizm. Skomplikowane procedury dotacyjne sprawiają, że tylko duże, profesjonalne organizacje potrafią je wygrać. Małe NGO, nie uzyskując dotacji, nie mają środków na rozwój. Nie mogą zatrudnić specjalistów. Brak kompetencji jeszcze bardziej utrudnia skuteczne aplikowanie. Pogłębia się podział na organizacje bogate i ubogie, przepaść między nimi rośnie.

Wymogi sprawozdawcze mnożą się, bo każda instytucja chce mieć własną formę rozliczenia. Organizacje, przytłoczone liczbą sprawozdań, popełniają błędy, nie dotrzymują terminów. To rodzi podejrzenia – "wiesz, NGO nie potrafią nawet prawidłowo raportować, trzeba je jeszcze ściślej kontrolować". Wprowadza się kolejne wymogi, jeszcze bardziej szczegółowe procedury. Organizacje muszą poświęcać jeszcze więcej czasu na sprawozdawczość. Spirala nakręca się.

Każdy dodatkowy obowiązek, rozpatrywany osobno, może wydawać się uzasadniony i niezbyt uciążliwy. Ale w systemie, gdzie obowiązków jest dziesiątki, efekt kumulacyjny staje się przytłaczający. To jak dodawanie kolejnych ciężarków – przez długi czas waga rośnie stopniowo, ale w pewnym momencie dochodzi do punktu krytycznego.

Dla wielu polskich organizacji ten punkt został przekroczony. Stąd tak masowe wskazania na nadmiar obowiązków. Znalazły się za progiem, poza którym normalne funkcjonowanie staje się bardzo trudne.

Co istotne, większość przepisów i procedur wprowadzono z dobrymi intencjami. Wymogi sprawozdawcze miały zapewnić przejrzystość. Procedury konkursowe miały zagwarantować, że dotacje trafią do najlepszych. Każdy cel sam w sobie uzasadniony.

Problem w tym, że przy wprowadzaniu kolejnych regulacji nikt nie patrzył na efekt łączny. Każda instytucja działała w logice własnego obszaru. Wszyscy mieli rację ze swojej

perspektywy. Ale nikt nie spojrział z punktu widzenia organizacji, która musi wszystkie te wymogi łącznie spełnić.

Powstała sytuacja, gdzie każdy przepis z osobna jest racjonalny, ale łącznie tworzą system irracjonalny, bo uniemożliwia efektywne funkcjonowanie podmiotów, które ma regulować.

Najpoważniejszą konsekwencją obecnego stanu, wykraczającą daleko poza trudności konkretnych organizacji, jest zagrożenie dla społeczeństwa obywatelskiego jako takiego. System prawno-administracyjny, który powinien wspierać rozwój aktywności obywatelskiej, w praktyce działa selekcyjnie, wypierając te formy, które są najbliższe demokratycznemu ideałowi.

Organizacje obywatelskie pełnią kluczową rolę w budowaniu zaufania społecznego, norm wzajemności, sieci współpracy. Są szkołą demokracji, w której ludzie uczą się współdziałania dla wspólnego dobra, negocjowania różnic, podejmowania zbiorowych decyzji oraz odpowiedzialności za wspólnotę. To w nich kształtuje się umiejętność współpracy – fundamentalna dla funkcjonowania demokracji.

Jeśli bariery dla zakładania i prowadzenia organizacji są zbyt wysokie, społeczeństwo traci te szkoły. Ludzie, którzy chcieliby zaangażować się społecznie, napotykać mur biurokracji i zniechęcają się. Energia, która mogłaby być skierowana na rozwiązywanie problemów, rozprasza się w frustracji. Nie tylko nie powstają konkretne organizacje – nie rozwija się nawyk i kultura zaangażowania.

Szczególnie dotkliwie jest to dla młodych ludzi, którzy mogliby w działalności NGO znaleźć przestrzeń pierwszego społecznego zaangażowania. Jeśli ich pierwsze doświadczenie polega na zderzeniu z niezrozumiałymi przepisami i przytłaczającą biurokracją, prawdopodobnie wyciągną wniosek, że nie warto się angażować. Ta lekcja może zaważyć na całej późniejszej postawie wobec życia publicznego.

Nadmierne sformalizowanie prowadzi też do ucieczki aktywności społecznej do form nieformalnych. Ludzie organizują się w grupach na portalach społecznościowych, w nieformalnych inicjatywach sąsiedzkich, w spontanicznych akcjach pomocy. To ma zalety – elastyczność, szybkość reakcji, brak biurokracji. Ale także istotne wady.

Działania nieformalne są z natury nietrwałe. Nie mają stabilnej struktury zapewniającej ciągłość niezależnie od fluktuacji zaangażowania osób. Inicjatywa może rozkwitnąć gdy jest

grupa aktywnych liderów, i zamarznąć gdy ci się wyprowadzą, zmieniają priorytety, wypalą. Organizacja formalna może przetrwać takie zmiany.

Brak podmiotowości prawnej utrudnia wiele działań – podpisywanie umów, wynajmowanie lokali, zatrudnianie ludzi, przyjmowanie dotacji. Można zbierać pieniądze na konkretną akcję, ale nie można budować długofalowego programu.

Brak formalnych ram oznacza też brak mechanizmów transparentności i odpowiedzialności. W zarejestrowanej organizacji są organy władzy, sprawozdania, procedury kontroli. W nieformalnej grupie zależy to od dobrej woli liderów.

Te nieformalne formy nie mogą w pełni zastąpić formalnych organizacji. Ale gdy bariery formalizacji są zbyt wysokie, stają się jedyną dostępną opcją. Prowadzi to do sytuacji, w której mamy rozbudowany sektor nieformalnej aktywności – widocznej na portalach społecznościowych, w lokalnych inicjatywach – ale słaby sektor formalnych NGO zdolnych do długofalowego, stabilnego działania.

Długofalowo możemy obserwować degenerację trzeciego sektora. Zamiast żywej tkanki różnorodnych organizacji powstaje układ dwubiegunowy. Z jednej strony garstka dużych, quasi-profesjonalnych organizacji, które nauczyły się funkcjonować w systemie biurokratycznym. Z drugiej masa nieformalnych, efemerycznych inicjatyw, niemogących rozwinąć się w stabilne struktury.

Co gorsze, te duże NGO, które przetrwały, same często stają się quasi-biurokratyczne. Ich logika działania przypomina logikę administracji – orientacja na procedury, wymogi formalne, bezpieczeństwo prawne. To naturalna adaptacja do środowiska. Ale oznacza oddalenie się od ideału organizacji jako spontanicznej, elastycznej, oddolnej formy samoorganizacji społecznej.

Głos ponad trzech tysięcy organizacji artykułujący swoje doświadczenia stanowi bezcenny materiał dla refleksji nad kierunkami zmian. Dane nie tylko pokazują co nie działa, ale także – przez wskazywanie preferowanych rozwiązań – podpowiadają co mogłoby działać lepiej.

Idea Kodeksu NGO, za którą opowiedziały się organizacje, ma głębokie uzasadnienie. Zebranie rozproszonych przepisów w jeden uporządkowany akt może przynieść istotne korzyści. Przejrzystość – łatwiej odnaleźć właściwe przepisy gdy są w jednym miejscu. Spójność – eliminację sprzeczności, ujednoczenie terminologii i logiki. Stabilność – kodeks jako akt fundamentalny trudniej zmieniać niż rozmaite rozporządzenia.

Trzeba pamiętać, że historia zna też przykłady źle przeprowadzonych kodyfikacji, które zamiast uprościć, skomplikowały. Mechaniczne połączenie istniejących przepisów może nawet pogorszyć sytuację. Kluczowe jest nie tylko czy Kodeks powstanie, ale jak powstanie.

Musi być rzeczywistym uproszczeniem, nie kompilacją. Musi uwzględniać różnorodność sektora – małe stowarzyszenia potrzebują innych regulacji niż duże fundacje. Tutaj kluczowa jest zasada proporcjonalności. W wielu krajach stosuje się progi – poniżej określonej wielkości obowiązują wymogi uproszczone, powyżej pełne. To chroni małe podmioty przed nadmierną biurokracją.

Co najważniejsze, kodeks musi powstać w dialogu z sektorem. Organizacje potrafią nie tylko artykułować problemy, ale także formułować przemyślane propozycje. Ich praktyczna wiedza jest nieoceniona. Reforma narzucona odgórnie ma małe szanse na sukces.

Technologie informatyczne oferują dziś możliwości, których nie było wcześniej. Zintegrowane platformy elektroniczne mogłyby radykalnie uprościć funkcjonowanie. Organizacja wprowadzałaby dane jednokrotnie do systemu, który automatycznie udostępniałby je uprawnionym instytucjom. Koniec z wielokrotnym wprowadzaniem tych samych informacji. System mógłby automatycznie generować wymagane sprawozdania.

Ale cyfryzacja sama w sobie nie jest rozwiązaniem. Źle zaprojektowany system może stać się dodatkową barierą. Kluczowe jest projektowanie z perspektywy użytkownika – małej organizacji prowadzonej przez nieprofesjonalistów.

Fundamentalna zmiana musi zająć w filozofii podejścia do NGO. Obecne założenie nieufności powinno zostać zastąpione założeniem dobrej wiary. Nie oznacza to naiwności czy rezygnacji z kontroli. Oznacza zmianę logiki – z totalnej i prewencyjnej na wybiórczą i następczą. Zamiast wymagać od wszystkich szczegółowego udokumentowania wszystkiego z góry, przeprowadzałyby się wrywkowe audyty po fakcie.

Taka zmiana wymaga budowania kultury zaufania, a to proces długotrwały. Ale bez tego reforma może pozostać powierzchowna – zmienimy przepisy, ale nie sposób myślenia o NGO.

Kwestia obciążeń fiskalnych wymaga przemyślenia z perspektywy długoterminowej. Zwiększenie zwolnień podatkowych nie jest kosztem, lecz inwestycją w aktywność społeczną. Każda złotówka pozostawiona w organizacji to złotówka wydana na cel publiczny. Można też

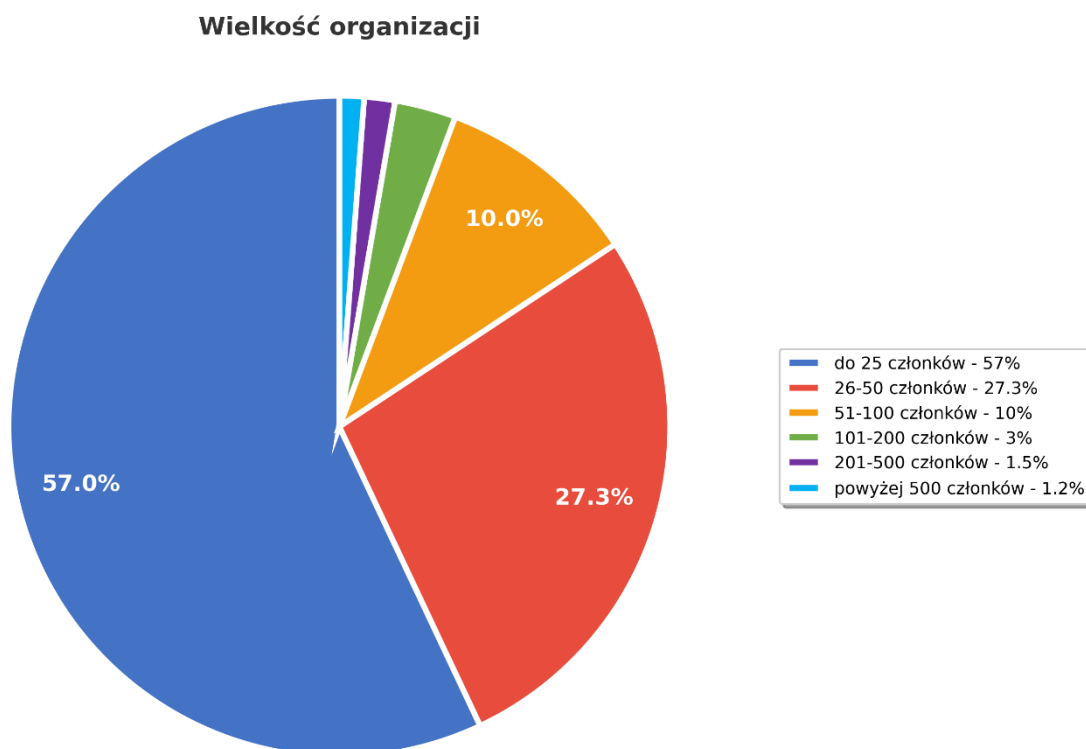
rozważyć mechanizmy znane z innych krajów – przekierowanie części podatku przez podatnika, ulgi dla darczyńców, zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Dane z badania kreślą wyraźny obraz systemowego kryzysu w relacjach między państwem a trzecim sektorem. Problemy mają charakter strukturalny i wzajemnie się wzmacniają. Tworzą błędne koło trudne do przerwania. Obecny stan prowadzi do degeneracji ideału społeczeństwa obywatelskiego – system preferuje organizacje zbiurokratyzowane kosztem autentycznie oddolnych. Warto zaznaczyć, że ten sam materiał wskazuje możliwości wyjścia. Organizacje nie tylko artykułują problemy, ale formułują przemyślane propozycje. Konsolidacja przepisów, uproszczenie procedur, cyfryzacja, zasada proporcjonalności, zmiana filozofii z nieufności na zaufanie – to spójna wizja reformy.

Kluczowe pytanie brzmi, czy instytucje państwa są gotowe na dialog i współpracę z sektorem. Historia uczy, że reformy narzucone odgórnie rzadko przynoszą oczekiwane efekty. Reformy prowadzone w dialogu, z wykorzystaniem praktycznej wiedzy zainteresowanych, mają znacznie większe szanse. Przedstawiona analiza to diagnoza. Mamy ją – wiemy co boli sektor, dlaczego boli i jakie są mechanizmy. Następny krok to terapia. Od tego, czy zostanie podjęta i jak będzie prowadzona, zależy przyszłość polskiego społeczeństwa obywatelskiego i w konsekwencji – jakość naszej demokracji.

2. Badania CATI – gdy dopyta się głębiej

Przeprowadzone badanie CATI wśród 523 organizacji pozarządowych z całej Polski to jedno z najbardziej kompleksowych spojrzeń na kondycję polskiego trzeciego sektora w ostatnich latach. Sektor organizacji pozarządowych nie jest zamknięty w sobie czy niechętny do dialogu. Wręcz przeciwnie – to środowisko, które ma bardzo konkretne problemy, doświadczenia i propozycje rozwiązań, ale często nie ma platformy, aby je przedstawić.



Pierwszym i być może najważniejszym odkryciem jest absolutna dominacja małych struktur organizacyjnych. Gdy mówimy o polskich NGO, nie mówimy o wielkich, wpływowych korporacjach społecznych. Mówimy o tysiącach małych, lokalnych inicjatyw. Liczby są jednoznaczne: 57% badanych organizacji to podmioty liczące maksymalnie 25 członków. Jeśli poszerzymy horyzont – aż 95% wszystkich zbadanych NGO nie przekracza 100 osób. To statystyka, która powinna zmienić sposób, w jaki myślimy o trzecim sektorze w Polsce.

Co to właściwie oznacza? Oznacza, że polski trzeci sektor rozwija się nie „od góry”, nie przez tworzenie wielkich organizacji o zasięgu ogólnopolskim, ale „od dołu” – przez spontaniczne zrzeszanie się ludzi wokół konkretnych, lokalnych celów. To pan Kowalski z trzech przyjaciół zakładający stowarzyszenie, żeby wyremontować boisko w swojej dzielnicy. To grupa

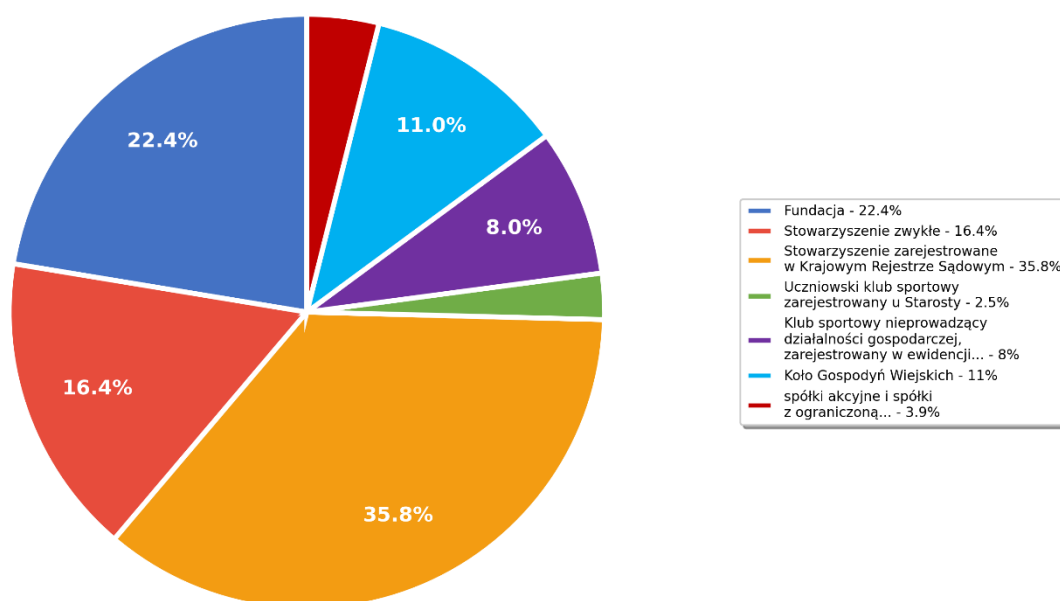
rodziców organizująca klub świetlicowy dla swoich dzieci. To lokalni pasjonaci historii tworzący stowarzyszenie przy muzeum regionalnym. To koło gospodyń wiejskich, które organizuje festyny i wspiera tradycyjne rzemiosło. Małe organizacje doskonale znają swoją społeczność, jej potrzeby, jej specyfikę. Są autentycznie zaangażowane – nikt nie zakłada małego stowarzyszenia dla kariery czy prestiżu. To prawdziwe, oddolne działanie obywatelskie. Są elastyczne – potrafią szybko reagować na zmieniające się potrzeby, nie muszą przebijać się przez wielopoziomą strukturę decyzyjną. Działają tam, gdzie są najbardziej potrzebne – w małych miejscowościach, na peryferiach dużych miast, w zapomnianych przez państwo i biznes zakątkach. Ale ta struktura ma też swoją ciemną stronę. Małe organizacje to organizacje często słabe ekonomicznie. Liczby są bezlitośnie jasne: 58% badanych NGO ma roczne przychody poniżej 50 tysięcy złotych. Ponad 81% nie przekracza 100 tysięcy złotych rocznie. Żeby to unaocznic – 100 tysięcy złotych to mniej więcej dwie średnie pensje przez rok. To budżet, z którego nie można zatrudnić profesjonalnej kadry, często nawet jednej osoby na pełny etat. To budżet, który musi wystarczyć na wszystko: realizację projektów, koszty administracyjne, ewentualne wynagrodzenia, podatki, ubezpieczenia.

W praktyce oznacza to, że zdecydowana większość polskich organizacji pozarządowych funkcjonuje w modelu całkowicie wolontariackim. Ludzie angażują się w działalność NGO w czasie wolnym od pracy, w weekendy, wieczorami. Zarządy spotykają się po godzinach. Księgowość prowadzi ktoś z znajomych "za darmo" albo członek zarządu uczy się tego sam z YouTube. Dokumentacja leży w szafach w prywatnych mieszkaniach, bo nie ma gdzie jej przechowywać. Spotkania odbywają się w kawiarniach albo w czyichś domach, bo nie ma siedziby. To piękne świadectwo społecznego zaangażowania Polaków. Pokazuje, że wbrew stereotypom o społeczeństwie biernym i niezaangażowanym, tysiące ludzi poświęcają swój czas i energię dla dobra wspólnego. Ale jednocześnie to model niezwykle kruchy i ograniczony. Organizacja oparta wyłącznie na wolontariacie ma problem z ciągłością działania – ludzie się wypalają, zmieniają priorytety życiowe, przeprowadzają. Ma problem z profesjonalizmem – brakuje specjalistycznej wiedzy, którą można by nabyć tylko przez zatrudnienie ekspertów. Ma problem ze skalą – trudno realizować ambitne, wieloletnie projekty, gdy cała organizacja opiera się na kilku osobach działających w wolnym czasie.

Struktura prawna badanych organizacji również mówi wiele o realiach sektora. Dominują stowarzyszenia zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym (35,8%), fundacje (22,4%) i stowarzyszenia zwykłe (16,4%). Te trzy formy stanowią łącznie prawie 75% wszystkich

badanych organizacji. Dlaczego akurat te formy? Bo są stosunkowo proste w założeniu i zarządzaniu. Stowarzyszenie w KRS wymaga minimum 7 założycieli, przygotowania statutu, odbycia zebrania założycielskiego i zarejestrowania w sądzie. To procedura wymagająca, ale w ostatnich latach znacznie uproszczona – można to zrobić elektronicznie, koszty są minimalne. Stowarzyszenie zwykłe to jeszcze prostsze rozwiązanie – wystarczą 3 osoby, nie potrzeba statutu (tylko regulamin), rejestracja u starosty. Fundację może założyć nawet jedna osoba, co jest zaletą dla tych, którzy mają konkretną wizję i chcą mieć pełną kontrolę nad organizacją.

Rodzaj organizacji



Badanie wykazało rosnącą popularność fundacji. Ekspert tłumaczy to kilkoma czynnikami. Po pierwsze, prostsza struktura zarządzania – w fundacji wystarczy zarząd, nie trzeba zwoływać walnych zebrań członków, rad fundacji (chyba że statut tak stanowi). Jedna osoba może być zarządem jednoosobowym i podejmować decyzje szybko i sprawnie. To atrakcyjne dla ludzi, którzy mają konkretny pomysł i chcą go realizować bez konieczności budowania szerokiej struktury członkowskiej. Po drugie, fundacja daje większą kontrolę założycielowi nad kierunkiem działań. W stowarzyszeniu władza należy do członków – mogą oni zmienić statut, zmienić zarząd, przekierować działania organizacji. W fundacji wola fundatora wyrażona w statucie jest trudniejsza do zmiany. Dla osób, które zakładają organizację z konkretną misją – np. fundację wspierającą edukację w określonym regionie czy pomagającą konkretnej grupie chorych – ta stabilność kierunku działania jest istotna.

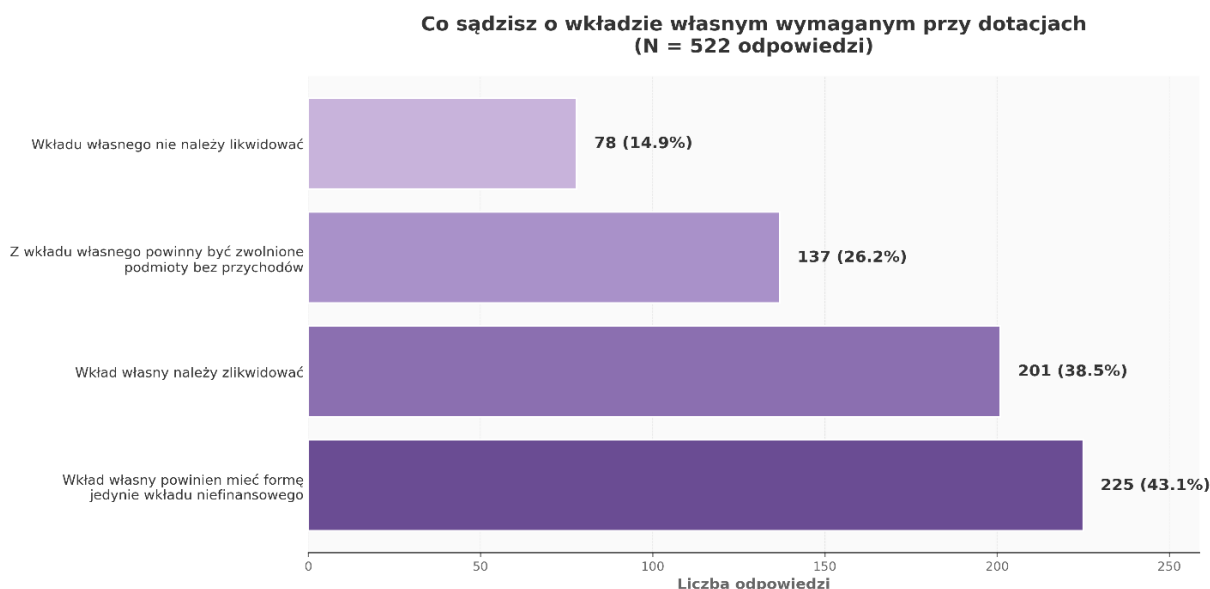
Na przeciwnym biegunie mamy spółki kapitałowe (spółki akcyjne, spółki z o.o.) – zaledwie 5% badanych. Dlaczego tak mało? Bo to forma prawna całkowicie nieadekwatna do specyfiki działalności społecznej. Założenie spółki z o.o. wymaga wniesienia kapitału zakładowego (minimum 5000 złotych), poniesienia kosztów notarialnych i rejestracyjnych (łącznie często kilka tysięcy złotych), prowadzenia pełnej księgowości, podwójnego opodatkowania zysków. Dla organizacji, której celem nie jest generowanie zysku, ale działalność społeczna, to po prostu nie ma sensu.

Niewielki udział mają też specyficzne formy jak koła gospodyń wiejskich (7,1%) czy uczniowskie kluby sportowe (5,4%). Te formy są silnie związane z konkretnym profilem działalności i konkretnymi środowiskami. Koła gospodyń wiejskich to fenomen polskiej wsi – tradycyjne organizacje kobiet, które w ostatnich latach przeżywają renesans dzięki uproszczeniu procedur i dostępowi do finansowania z ARiMR.

Badanie bezlitośnie ujawniło, że największą przeszkodą w funkcjonowaniu polskich organizacji pozarządowych nie jest brak zaangażowania ludzi, nie brak pomysłów, nie brak potrzeb społecznych do zaspokojenia. Największą przeszkodą jest nadmiernie skomplikowany, niespójny i nieadekwatny do skali działania system prawno-administracyjny.

Prawie 60% ankietowanych stwierdziło, że procedury dotacyjne są zbyt trudne i sprawiają im problemy. To nie jest marginalny problem – to dotyczy większości sektora. A dotacje to często główne lub jedyne źródło finansowania organizacji. Co konkretnie sprawia trudność? Po pierwsze, sama procedura aplikowania jest skomplikowana. Typowy wniosek o dotację to wielostronicowy dokument wymagający szczegółowego opisu projektu, precyzyjnego budżetu rozpisanego na dziesiątki pozycji, harmonogramu działań, opisu oczekiwanych rezultatów, wskaźników efektywności. Dla osoby bez doświadczenia w pisaniu takich wniosków – a przypominamy, większość małych organizacji nie ma w swoim gronie profesjonalistów – to zadanie ekstremalnie trudne. Język urzędowy, wymogi formalne, logika ramowa projektu – to wszystko wymaga wiedzy i doświadczenia, których po prostu nie ma. Po drugie, wymogi formalne często dyskryminują małe i nowe organizacje. Wiele konkursów wymaga wykazania doświadczenia w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych. To tworzy błędne koło: nowa organizacja nie może dostać dotacji, bo nie ma doświadczenia, a nie może zdobyć doświadczenia, bo nie dostaje dotacji. To faktyczne wykluczenie nowych inicjatyw z dostępu do publicznego finansowania. Po trzecie, kryteria oceny wniosków są często niejasne i uznaniowe. Organizacje składają wnioski i nie wiedzą, według jakich dokładnie kryteriów będą

oceniane, kto będzie oceniał, jaką wagę mają poszczególne elementy. To prowadzi do niepewności i frustracji – można włożyć ogrom pracy w przygotowanie wniosku, a potem dostać odmowę bez jasnego wyjaśnienia, co było nie tak. Po czwarte, wymóg wkładu własnego. To osobny, ogromny problem, na który zwróciło uwagę ponad 80% badanych organizacji. Wkład własny to środki, które organizacja musi wykazać jako swój udział w finansowaniu projektu, zazwyczaj 10-20% wartości projektu. Skąd mała organizacja ma wziąć te pieniądze? Teoretycznie z darowizn, składek członkowskich, dotacji z innych źródeł. Praktycznie – często nie ma skąd. Organizacja działająca w ubogiej gminie, gdzie ludzie sami borykają się z problemami finansowymi, nie ma kogo prosić o darowizny, a organizacja nowa nie ma historii i zaufania potrzebnego do pozyskiwania darczyńców.



Respondenci jasno wskazali rozwiązanie: 43,1% postulowało, że wkład własny powinien mieć formę wyłącznie niefinansową (praca wolontariuszy, użyczenie sprzętu lub lokalu), a 38,5% uważało, że należy go całkowicie zlikwidować. To pokazuje skalę problemu. Wkład własny w obecnej formie nie jest narzędziem weryfikacji zaangażowania organizacji – jest barierą wykluczającą słabsze podmioty z dostępu do finansowania.

Drugi wielki kompleks problemów to biurokracja sprawozdawcza. Aż 62,5% badanych uznało skomplikowaną i czasochłonną biurokrację sprawozdawczą za poważne utrudnienie w funkcjonowaniu. Co to konkretnie oznacza? Organizacje pozarządowe muszą sporządzać różne rodzaje sprawozdań: sprawozdanie finansowe (dla Urzędu Skarbowego lub KRS), sprawozdanie merytoryczne z działalności (dla członków, czasem dla organu nadzoru), sprawozdanie do GUS, sprawozdania z realizacji konkretnych projektów (dla grantodawców).

Każde z tych sprawozdań ma swoją specyfikę, swoją formę, swoje terminy. Sprawozdanie finansowe zgodnie z ustawą o rachunkowości musi zawierać bilans, rachunek wyników i informację dodatkową. Musi być sporządzone do końca 3 miesiąca roku (czyli do końca marca), zatwierdzone przez właściwe organy organizacji (np. walne zebranie członków) do końca 6 miesiąca (do końca czerwca), a następnie przekazane do właściwego urzędu w ciągu 15 dni od zatwierdzenia.

Co istotne – obowiązek ten dotyczy wszystkich organizacji, nawet tych, które nie miały w ogóle żadnych obrotów finansowych. Nawet jeśli organizacja przez cały rok nie wydała ani nie otrzymała ani złotówki, musi sporządzić bilans i rachunek wyników wykazujący wszędzie zera. Dla małej organizacji bez księgowego to ogromne wyzwanie. Osoby zarządzające – często działające społecznie, mające swoje główne prace zawodowe, rodziny, zobowiązania – muszą w wolnym czasie nauczyć się, jak sporządzić bilans, co to jest rachunek zysków i strat, jak wypełnić formularz GUS. To nie jest wiedza intuicyjna. To specjalistyczna wiedza księgowo, prawnicza. Można oczywiście zatrudnić księgowego, ale dla organizacji z budżetem 30 tysięcy złotych rocznie koszt usług księgowych (kilka tysięcy złotych rocznie) to znaczące obciążenie.

Warto zaznaczyć, że różne sprawozdania wymagają różnych danych w różnych formatach. Nie ma jednego systemu, jednego formularza. Trzeba zalogować się do systemu Urzędu Skarbowego, osobno do systemu GUS, osobno do systemu grantodawcy. Każdy wymaga innych danych, w innej formie. To prowadzi do absurdalnych sytuacji, gdy organizacja wielokrotnie wprowadza te same dane do różnych systemów.

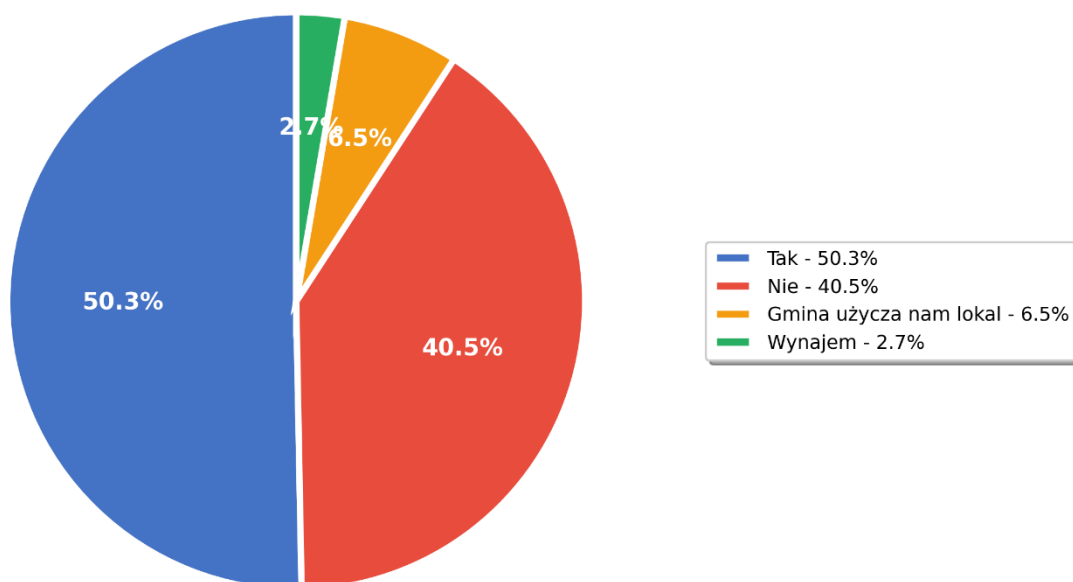
Respondenci bardzo wyraźnie wskazali, czego potrzebują: usystematyzowania przepisów, ujednolicenia wymogów dla różnych typów NGO, uproszczenia ustaw, wprowadzenia obowiązku komunikacji z urzędami wyłącznie w formie elektronicznej (ale w ujednoczonych systemach), skonsolidowania baz danych. To nie są wygórowane żądania. To postulat elementarnej racjonalizacji.

Ponad 40% badanych organizacji nie posiada własnego lokalu. To może się wydawać technicznym szczegółem, ale w praktyce ma fundamentalne znaczenie dla możliwości działania. Bez lokalu organizacja nie ma gdzie przechowywać dokumentacji, sprzętu, materiałów. Nie ma gdzie organizować spotkań zarządu, walnych zebrań członków. Nie ma gdzie spotykać się z beneficjentami, prowadzić zajęć, warsztatów, poradnictwa. Nie ma siedziby, do której ludzie mogliby przyjść.

Organizacje radzą sobie różnie. Niektóre korzystają z domów prywatnych swoich członków – zarząd spotyka się w czyimś salonie, dokumentacja leży w szafie w czyimś mieszkaniu. Niektóre wynajmują lokale okazjonalnie, na konkretne wydarzenia. Niektóre korzystają z udostępnianych przez gminę sal w świetlicach, domach kultury, szkołach – ale to dostęp ograniczony, niepewny, zależny od dobrej woli urzędników.

Dlaczego organizacje nie wynajmują lokali? Bo nie stać ich. Wynajem nawet skromnego pomieszczenia w średnim mieście to koszt rzędu 1500-3000 złotych miesięcznie, czyli 18-36 tysięcy złotych rocznie. Dla organizacji z budżetem 50 tysięcy złotych to 36-72% wszystkich przychodów. To po prostu niemożliwe do udźwignięcia.

**Czy Twoja organizacja posiada lokal?
(N = 521 odpowiedzi)**



Respondenci bardzo wyraźnie wskazali rozwiązania: pomieszczenia dla NGO w budynkach publicznych (udostępniane nieodpłatnie lub za symboliczną opłatą), HUB-y – wspólne przestrzenie, gdzie kilka organizacji może współdzielić lokal i koszty jego utrzymania, dopłaty do wynajmu lokali dla organizacji realizujących zadania publiczne. To rozwiązania, które w niektórych miastach już funkcjonują i sprawdzają się. Pytanie, dlaczego nie są powszechne.

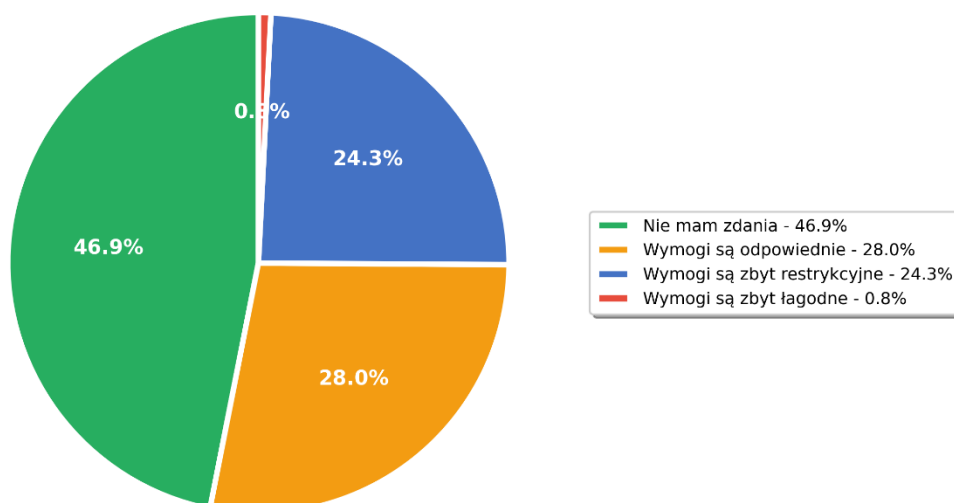
Status organizacji pożytku publicznego to teoretycznie atrakcyjna forma funkcjonowania. OPP może korzystać z 1% podatku od osób fizycznych (co może dawać znaczące przychody), ma preferencyjny dostęp do dotacji, korzysta ze zwolnień podatkowych (np. z podatku od

nieruchomości dla lokali zajętych na nieodpłatną działalność pożytku publicznego). Mimo tych korzyści, większość badanych organizacji nie posiada statusu OPP.

Dlaczego? Bo wymogi są restrykcyjne. Organizacja musi prowadzić działalność w określonych sferach zadań publicznych (katalog jest wprawdzie szeroki, ale jednak zamknięty), musi działać co najmniej 2 lata, musi mieć odpowiednio sformułowany statut zawierający wymagane zapisy. Ale przede wszystkim – musi przeznaczać cały dochód na działalność pożytku publicznego.

Ten ostatni wymóg okazał się szczególnie problematyczny – 24% ankietowanych uznało go za zbyt restrykcyjny. Dlaczego? Bo oznacza całkowity zakaz tworzenia jakichkolwiek rezerw, jakiegokolwiek funduszu zapasowego. Organizacja musi wydać wszystkie pieniądze, które otrzyma w danym roku, na działalność statutową. Nie może odłożyć na czarną godzinę, nie może zgromadzić środków na większą inwestycję w przyszłości.

Co uważasz o wymogach uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego?
(N = 522 odpowiedzi)



Dla małych organizacji, które funkcjonują często na granicy opłacalności, to bardzo ryzykowne. Co jeśli w połowie roku okaże się, że sprzęt się zepsuł i potrzebna jest naprawa? Co jeśli kluczowy darczyńca przestanie wspierać organizację? Co jeśli zmienią się przepisy i pojawią się nowe koszty? Bez żadnych rezerw organizacja jest bardzo wrażliwa na jakiegokolwiek nieprzewidziane wydarzenia.

Organizacje postulują liberalizację tego wymogu – np. dopuszczenie przeznaczenia 90% dochodów na cele statutowe, co pozwoliłoby na utworzenie 10% rezerwy. To nie jest wygórowany postulat. To elementarne zabezpieczenie przed niepewnością.

Kolejny problematyczny element to katalog działań zabronionych. Statut OPP musi zawierać zakaz udzielania pożyczek członkom, zakup towarów od podmiotów powiązanych z członkami organizacji na zasadach innych niż rynkowe. Te zakazy mają zapobiegać konfliktom interesów, ale w praktyce mogą uniemożliwiać normalne funkcjonowanie, zwłaszcza w małych społecznościach, gdzie powiązania między ludźmi są naturalne.

Kiedy patrzymy na ten obraz całościowo, wyłania się bardzo jasna konkluzja: polski sektor organizacji pozarządowych to sektor ogromnego potencjału społecznego uwięzionego w nieadekwatnych ramach prawno-administracyjnych.

Potencjał jest realny i ogromny. Tysiące organizacji w całej Polsce, w miastach i na wsiach, angażują się w działalność na rzecz swoich społeczności. Robią to nie dla pieniędzy, nie dla prestiżu, ale z autentycznego przekonania o wartości działania dla dobra wspólnego. To fundamentalnie ważne dla społeczeństwa obywatelskiego, dla demokracji, dla jakości życia lokalnych wspólnot. W miejscach, gdzie państwo i rynek nie docierają lub nie są zainteresowane, organizacje pozarządowe wypełniają lukę.

Ale ten potencjał jest marnowany przez system, który został zaprojektowany bez uwzględnienia realiów małych organizacji. Przepisy są tworzone tak, jakby każda organizacja pozarządowa to był duży podmiot zatrudniający profesjonalną kadre, mający budżet w setkach tysięcy złotych, dysponujący działem księgowości i działem prawnym. Tymczasem rzeczywistość jest inna – to grupka kilku, kilkunastu osób działających społecznie, w wolnym czasie, z budżetem mniejszym niż roczna pensja jednego przeciętnego pracownika.

Wymogi sprawozdawcze, procedury dotacyjne, wymogi rejestracyjne są takie same dla organizacji z budżetem 20 tysięcy złotych jak dla organizacji z budżetem 2 milionów złotych. To nie ma sensu. To tak, jakby wymagać od małego sklepiku spożywczego prowadzenia takiej samej dokumentacji jak od sieci hipermarketów.

Co więcej, system jest niespójny i chaotyczny. Przepisy dotyczące NGO są rozproszone w dziesiątkach ustaw i rozporządzeń: Prawo o stowarzyszeniach, Ustawa o fundacjach, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawa o sporcie, przepisy KRS, przepisy podatkowe, przepisy rachunkowości. Każda z tych ustaw ma swoją logikę, swoje wymogi, swoje definicje. Nawet dla prawnika specjalizującego się w trzecim sektorze poruszanie się w tym gąszczu przepisów jest trudne. Dla przeciętnego działacza organizacji pozarządowej jest to praktycznie niemożliwe.

Idea Kodeksu NGO – jednego, spójnego aktu prawnego konsolidującego wszystkie przepisy dotyczące organizacji pozarządowych – nie jest wymysłem teoretyków oderwanych od rzeczywistości. To odpowiedź na realne, palącą potrzebę zgłaszane przez praktyków. Taki kodeks mógłby uporządkować chaos prawny, ujednoczyć wymogi, wprowadzić proporcjonalność (różne wymogi dla organizacji różnej wielkości), uprościć procedury.

Ale – i to bardzo ważne "ale" – sama konsolidacja przepisów nie wystarczy. Można stworzyć Kodeks NGO, który będzie równie skomplikowany jak obecny zbiór ustaw, tylko w jednym miejscu. Kluczowe jest uproszczenie, zracjonalizowanie i dostosowanie przepisów do realiów małych organizacji. To wymaga nie tylko pracy legislacyjnej, ale fundamentalnej zmiany filozofii: przestać traktować organizacje pozarządowe jak podmioty, które trzeba kontrolować i ograniczać, a zacząć traktować jak partnerów w realizacji zadań publicznych, którym trzeba stworzyć warunki do efektywnego działania.

Konkretnie co należy zrobić? Po pierwsze, radykalnie uprościć procedury dotacyjne. Dla małych projektów (poniżej np. 50 tysięcy złotych) wprowadzić uproszczone formularze, ograniczyć wymogi formalne, znieść wymóg wkładu własnego lub dopuścić wyłącznie formę niefinansową. Wprowadzić zasadę, że doświadczenie w realizacji projektów może być uwzględniane w ocenie, ale nie może być wymogiem wykluczającym.

Po drugie, uporządkować i uprościć obowiązki sprawozdawcze. Wprowadzić progi – organizacje o przychodach poniżej określonej kwoty (np. 50 tysięcy złotych) zwolnić z obowiązku sporządzania pełnego sprawozdania finansowego, wystarczy uproszczone zestawienie przychodów i kosztów. Ujednoczyć formaty sprawozdań – jeden system, jeden formularz, który zostanie automatycznie przekazany do wszystkich właściwych instytucji. To jest technicznie wykonalne, wymaga tylko woli politycznej.

Po trzecie, rozwiązać systemowo problem lokali. Wprowadzić obowiązek udostępniania pomieszczeń w budynkach publicznych dla organizacji pozarządowych, utworzyć sieć HUB-ów w każdym większym mieście, wprowadzić dopłaty do wynajmu dla organizacji realizujących zadania publiczne. Koszty takiego programu byłyby nieporównywalnie mniejsze niż społeczne korzyści płynące z ułatwienia działania tysięcy organizacji.

Po czwarte, zliberalizować wymogi dla uzyskania statusu OPP. Dopuszczyć tworzenie rezerw (np. 10% przychodów nie musi być wydane w danym roku), złagodzić katalog działań

zabronionych, skrócić wymagany okres działania (z 2 lat do 1 roku). To sprawi, że więcej organizacji będzie mogło skorzystać z korzyści płynących ze statusu OPP.

Po piąte, rozszerzyć zwolnienia podatkowe. Wprowadzić zwolnienie z podatku od nieruchomości dla wszystkich organizacji zajmujących lokale na cele statutowe, nie tylko dla OPP. To symboliczne kwoty w skali budżetu państwa, ale realne ulgi dla tysięcy małych organizacji.

Warto na koniec wrócić do samej metody badawczej, bo wybór metody CATI nie był przypadkowy i ma znaczenie dla interpretacji wyników. CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing) to wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo. Ankieter dzwoni do respondenta i prowadzi rozmowę, jednocześnie wprowadzając odpowiedzi do specjalistycznego systemu komputerowego.

Jakie to ma zalety? Po pierwsze, szybkość. W czasie kilku miesięcy (badanie trwało od stycznia do sierpnia 2024) udało się przeprowadzić wywiady z ponad 500 organizacjami z całej Polski. Gdyby to były wywiady bezpośrednie, wymagałoby to ogromnego nakładu czasu i środków – ankieterzy musieliby jeździć po całym kraju, umawiać się na spotkania, tracić czas na dojazdy.

Po drugie, reprezentatywność geograficzna. Metoda CATI pozwoliła dotrzeć do organizacji z najodleglejszych zakątków Polski – z małych wiosek na Podkarpaciu, z miast średniej wielkości na Pomorzu, ze wsi na Lubelszczyźnie. Gdyby badanie było prowadzone online (co jest dziś coraz popularniejsze), prawdopodobnie uczestniczyłyby głównie organizacje z dużych miast, lepiej wyposażone w infrastrukturę IT, bardziej obecne w internecie. Wywiad telefoniczny ma tę zaletę, że wymaga tylko telefonu – a według danych UKE w zasięgu telefonii mobilnej jest ponad 90% Polaków.

Po trzecie, jakość danych. W wywiadzie telefonicznym ankieter może wyjaśniać niejasności, dopytywać o szczegóły, weryfikować odpowiedzi. To szczególnie ważne przy złożonych zagadnieniach prawnych i organizacyjnych, gdzie respondenci mogą mieć wątpliwości co do znaczenia pytań. W badaniu online czy pocztowym taka możliwość nie istnieje – respondent jest sam ze swoimi wątpliwościami.

Po czwarte, wysoka stopa odpowiedzi. Wskaźnik odmów na poziomie 0,5% to wyjątkowo niski wynik, świadczący o tym, że przedstawiciele organizacji pozarządowych byli bardzo zainteresowani udziałem w badaniu. Gdyby to była ankieta online rozesłana mailem, stopa

odpowiedzi byłaby prawdopodobnie wielokrotnie niższa – typowo dla badań online wynosi 10-20%, a często mniej.

Oczywiście metoda CATI ma też ograniczenia. Wymaga rekrutacji i przeszkolenia ankietów, co jest kosztowne. Jest ograniczenie długością wywiadu – trudno prowadzić wywiad telefoniczny dłużej niż 10-15 minut, bo respondenci się nudzą i przerywają. Stąd decyzja o kwestionariuszu obejmującym 25 pytań, zaprojektowanym tak, aby wywiad trwał 5-10 minut.

Mimo tych ograniczeń, dla tego konkretnego badania metoda CATI była optymalnym wyborem. Pozwoliła dotrzeć do szerokiego spektrum organizacji, uzyskać wysoką stopę odpowiedzi, zebrać dane dobrej jakości. Alternatywne metody – wywiady bezpośrednie (za drogie i czasochłonne), ankietę pocztową (bardzo niska stopa odpowiedzi, brak możliwości wyjaśniania wątpliwości) – byłyby mniej skuteczne.

Gdyby środowisko NGO było zadowolone z obecnej sytuacji prawnej, gdyby organizacje uważały, że wszystko działa dobrze, nie byłyby tak chętne do uczestnictwa w badaniu. Wysoka stopa odpowiedzi świadczy o tym, że istnieje głęboka potrzeba dialogu, chęć bycia wysłuchanym, nadzieja, że może tym razem ktoś faktycznie zwróci uwagę na problemy trzeciego sektora.

To też pokazuje, że organizacje pozarządowe to nie jest środowisko zamknięte w sobie, nieufne wobec badaczy czy władz. Wręcz przeciwnie – to środowisko otwarte na dialog, gotowe do konstruktywnej współpracy, mające konkretne propozycje rozwiązań. Nie żądają rewolucji, nie domagają się niemożliwego. Postulują racjonalizacji, uproszczenia, dostosowania przepisów do rzeczywistości.

CZĘŚĆ III. BADANIA FOKUSOWE - CO MÓWIĄ LUDZIE, GDY MOGĄ MÓWIĆ SWOBODNIE?

Zamiast wypełniania formularzy – rozmowa i wymiana doświadczeń. Ta idea przyświecała badaniom fokusowym, które zostały przeprowadzone wśród osób zaangażowanych w działalność organizacji pozarządowych jako kolejny etap prac nad projektem Kodeksu NGO. W spotkaniach wzięło udział ponad 250 przedstawicieli NGO z całej Polski – z dużych fundacji i małych stowarzyszeń, z miast i wsi, z organizacji lokalnych i ogólnokrajowych.

Badania fokusowe nie miały charakteru otwartej diagnozy problemów sektora, lecz stanowiły pogłębioną formę konsultacji przygotowanego już projektu Kodeksu NGO, który stanowi załącznik do niniejszej publikacji. Punktem wyjścia do rozmów było dziesięć tez opracowanych przez zespół badawczy na podstawie zapisów projektu Kodeksu. Dotyczyły one kluczowych obszarów funkcjonowania organizacji pozarządowych – m.in. prawa, finansowania, sprawozdawczości, współpracy z administracją publiczną oraz społecznej roli NGO.

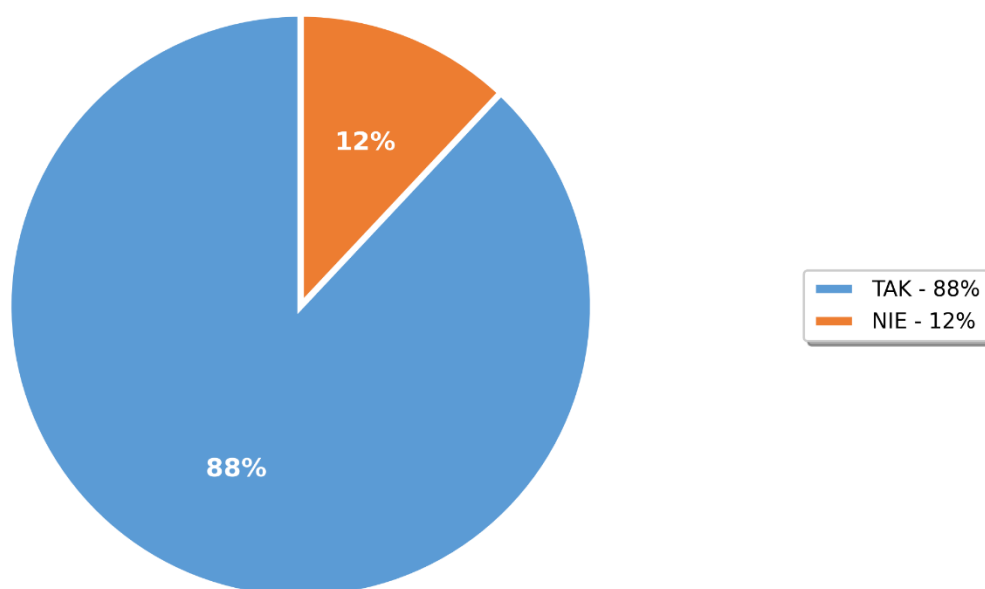
Każda z tez stała się pretekstem do wspólnej refleksji nad tym, jak proponowane rozwiązania odpowiadają na realne doświadczenia organizacji: co w nich działa, co budzi wątpliwości, a co – zdaniem praktyków – wymaga doprecyzowania lub zmiany. Dyskusje pozwoliły spojrzeć na projekt Kodeksu nie z perspektywy abstrakcyjnych regulacji, lecz codziennej praktyki działania.

To, co wybrzmiało podczas tych rozmów, nie było jedynie „materiałem badawczym”. Były to głosy płynące z praktyki – z sali gimnastycznej prowadzonej przez klub sportowy, z biura fundacji pomagającej chorym dzieciom, z siedziby stowarzyszenia działającego na rzecz seniorów. Te doświadczenia stały się ważnym punktem odniesienia dla dalszych prac nad Kodeksem i jednocześnie tworzą oś kolejnej części publikacji, poświęconej dziesięciu kluczowym wątkom, które przedstawiciele NGO uznali za najważniejsze w kontekście projektowanych zmian.

1. Zamiast wielu ustaw - jeden Kodeks NGO

Jednym z najczęściej komentowanych wątków podczas badań fokusowych była propozycja scalenia rozproszonych przepisów w jeden Kodeks NGO. Uczestnicy rozmów zgodnie wskazywali, że obecny system prawny regulujący działalność organizacji pozarządowych przypomina labirynt. Przy zakładaniu i prowadzeniu stowarzyszenia czy fundacji trzeba sięgać do wielu aktów prawnych – Prawa o stowarzyszeniach, ustawy o fundacjach, przepisów o wolontariacie, rachunkowości, podatkach i szeregu regulacji szczegółowych. W praktyce oznacza to konieczność nieustannego „składania” obowiązków z różnych źródeł.

Czy popierasz pomysł stworzenia jednego Kodeksu NGO regulującego zasady działania wszystkich organizacji pozarządowych?



W trakcie fokusów wielokrotnie podkreślano, że dla małych organizacji taka sytuacja jest szczególnie trudna. Brak własnego zaplecza prawnego sprawia, że nawet drobne wątpliwości wymagają sięgania po kosztowne porady specjalistyczne. Jak wynika z badań prowadzonych przez Polskie Towarzystwo Prawa Organizacji Non-Profit, większość przedstawicieli NGO ocenia obowiązujące regulacje jako niejasne i trudne do samodzielnej interpretacji. W efekcie prawo, zamiast wspierać działalność społeczną, bywa realną barierą w codziennym funkcjonowaniu organizacji.

Na tym tle projekt Kodeksu NGO, przedstawiony uczestnikom badań fokusowych, był postrzegany jako szansa na uporządkowanie systemu. Zdecydowana większość badanych

deklarowała, że jedna, skonsolidowana ustawa ułatwiłaby im działanie. W badaniach ankietowych aż 94% respondentów wskazało, że Kodeks NGO znacząco poprawiłby przejrzystość przepisów. Uczestnicy fokusów podkreślali, że zebranie w jednym akcie zasad dotyczących rejestracji, zarządzania, finansowania, sprawozdawczości i księgowości pozwoliłoby ograniczyć powielanie regulacji i sprzeczne interpretacje. Szczególnie często wskazywano na korzyści wynikające z konsolidacji obowiązków sprawozdawczych i podatkowych – na co zwracało uwagę ponad 70–80% ankietowanych.

W tej perspektywie Kodeks NGO był opisywany jako swoista „mapa drogowa” dla organizacji pozarządowych – dokument, który porządkuje podstawowe zasady funkcjonowania różnych form działalności społecznej, pozostawiając jedynie niezbędne regulacje szczególne w odrębnych aktach prawnych. Zdaniem uczestników fokusów takie rozwiązanie mogłoby znacząco zwiększyć przejrzystość codziennej pracy NGO i pozwolić skupić się na realizacji celów statutowych, a nie na analizowaniu skomplikowanych przepisów.

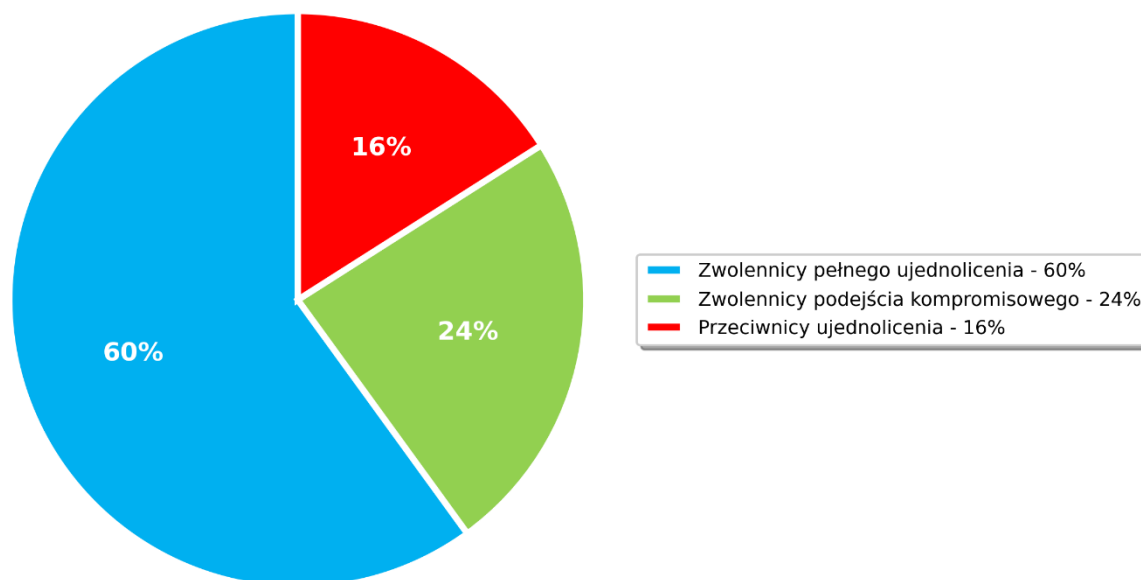
Jednocześnie w trakcie dyskusji pojawiały się wyraźne zastrzeżenia. Część uczestników podkreślała, że jeden kodeks nie może stać się nowym, nadmiernie sformalizowanym aktem prawnym. Zwracano uwagę, że organizacje pozarządowe bardzo różnią się skalą działania – od niewielkich stowarzyszeń opartych na pracy społecznej po duże fundacje o zasięgu ogólnopolskim. W ocenie badanych projekt Kodeksu powinien uwzględniać te różnice i opierać się na zasadzie elastyczności, oferując uproszczone rozwiązania dla najmniejszych podmiotów

W tym kontekście istotnym tematem rozmów było także pytanie o ujednoczenie zasad działania stowarzyszeń. Uczestnicy fokusów zwracali uwagę, że obecnie w polskim systemie prawnym funkcjonuje wiele typów stowarzyszeń – od rejestrowych i zwykłych, po koła gospodyń wiejskich czy szkolne kluby sportowe – które podlegają odrębnym regulacjom. W praktyce oznacza to, że organizacje o podobnym charakterze muszą stosować różne przepisy, co dodatkowo komplikuje ich funkcjonowanie.

Część badanych opowiadała się za daleko idącym uproszczeniem tego systemu i wprowadzeniem jednej podstawowej formy stowarzyszenia. Ich zdaniem wspólne zasady rejestracji i podstawowych obowiązków ułatwiłyby poruszanie się w systemie prawnym i ograniczyły biurokrację. Inni uczestnicy wskazywali jednak, że obecne zróżnicowanie form nie jest przypadkowe i pełni ważną funkcję – szczególnie dla małych, oddolnych inicjatyw

działających w niewielkich miejscowościach. Zbyt sztywne ujednoczenie mogłoby w ich przypadku oznaczać nadmierne obciążenia formalne.

Jak NGO oceniają pomysł zniesienia odrębnych form stowarzyszeń?



W rezultacie z dyskusji wyłoniła się propozycja rozwiązania pośredniego. Zakłada ona jeden, spójny system prawny dla stowarzyszeń, ale z możliwością stosowania różnych poziomów uproszczeń, dostosowanych do skali działalności. Wspólne ramy prawne mogłyby obejmować podstawowe zasady funkcjonowania, przy jednoczesnym pozostawieniu mniejszym organizacjom większej swobody w zakresie struktur, dokumentacji czy księgowości.

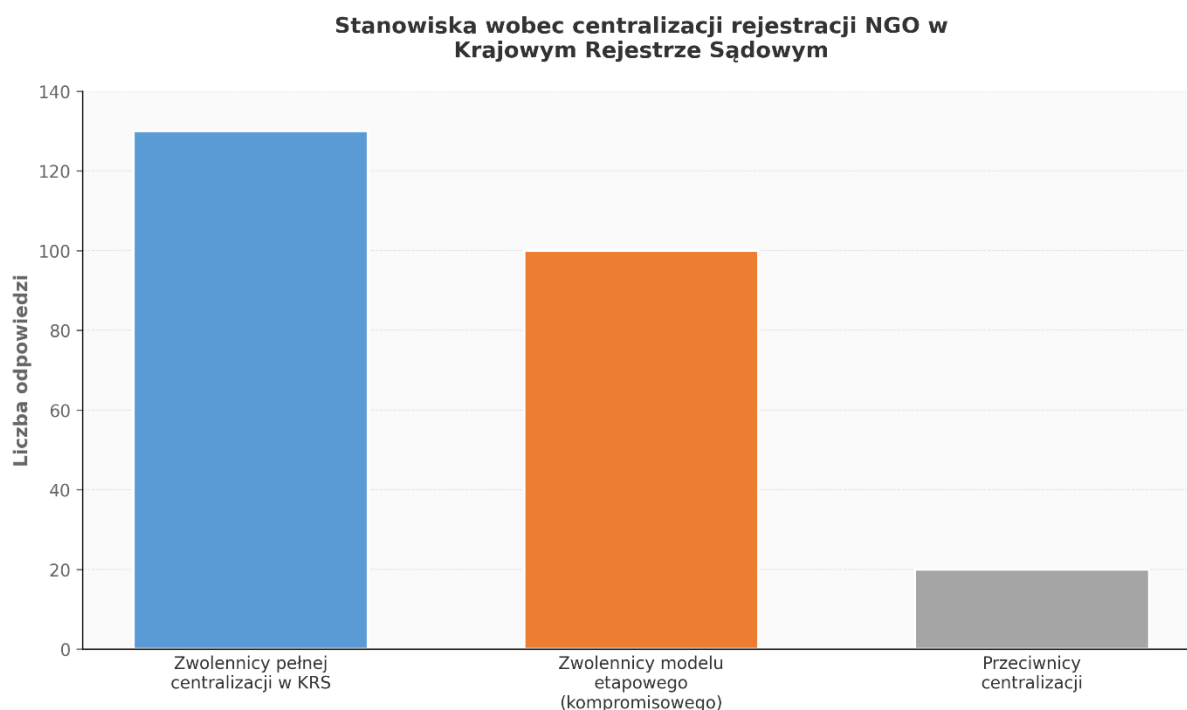
Uczestnicy badań fokusowych zgodnie podkreślali, że kierunek zmian zaproponowany w projekcie Kodeksu NGO odpowiada na realne potrzeby sektora. Jednocześnie zaznaczali, że powodzenie takiej reformy zależy od prostoty rozwiązań i dalszego dialogu z organizacjami pozarządowymi. W ich ocenie dobrze przygotowany Kodeks nie powinien ograniczać różnorodności NGO, lecz tworzyć ramy, które ułatwią im skuteczne i bezpieczne działanie.

2. Czy jeden rejestr mógłby ułatwić życie NGO?

Jednym z zagadnień omawianych podczas badań fokusowych była propozycja ujednoczenia systemu rejestracji organizacji pozarządowych. Uczestnicy rozmów zwracali uwagę, że obecnie NGO funkcjonują w rozproszonym systemie rejestrów: część z nich wpisywana jest do

Krajowego Rejestru Sądowego, inne do ewidencji prowadzonych przez starostów lub do rejestrów wyspecjalizowanych instytucji. W praktyce oznacza to, że organizacje o bardzo podobnym profilu działania podlegają różnym procedurom, korzystają z innych formularzy i mają odmienne obowiązki formalne.

W trakcie dyskusji fokusowych ten stan rzeczy był wskazywany jako jedno z bardziej uciążliwych utrudnień w codziennym funkcjonowaniu NGO. Rozproszenie rejestrów utrudnia nie tylko zakładanie organizacji, ale także ich identyfikację przez partnerów, darczyńców czy instytucje publiczne. Zdaniem wielu uczestników wprowadzenie jednego, centralnego rejestru mogłoby znacząco zwiększyć przejrzystość całego systemu.



Badani pozytywnie odnosili się do koncepcji jednego wspólnego rejestru NGO, prowadzonego w oparciu o Krajowy Rejestr Sądowy. Jeden rejestr oznaczałby jedną bazę danych, spójne zasady oraz jednolitą „ścieżkę wejścia” dla nowych organizacji. Uczestnicy fokusów podkreślali, że wpis do KRS jest powszechnie kojarzony z większą wiarygodnością i transparentnością, co ma szczególne znaczenie dla organizacji działających w obszarach wrażliwych, takich jak praca z dziećmi, pomoc społeczna czy prowadzenie zbiorów publicznych. Jak zauważali badani, możliwość łatwego sprawdzenia organizacji w jednym rejestrze buduje zaufanie otoczenia.

Jednocześnie w toku rozmów wyraźnie wybrzmiewały obawy związane z pełną centralizacją systemu. Przedstawiciele małych, lokalnych organizacji – takich jak koła gospodyń wiejskich czy niewielkie kluby sportowe – wskazywali, że procedury sądowe mogą okazać się dla nich zbyt skomplikowane i czasochłonne.

Podnoszono argumenty dotyczące braku zaplecza prawnego, konieczności szybkiego reagowania na zmiany oraz ryzyka długiego oczekiwania na wpisy lub aktualizacje danych. Wątpliwości budziła także gotowość KRS do przejęcia obsługi wszystkich organizacji pozarządowych – zarówno pod względem organizacyjnym, jak i technicznym.

W rezultacie największe poparcie wśród uczestników badań zyskała koncepcja centralizacji „z zachowaniem proporcji”. Zakłada ona istnienie jednego, centralnego rejestru, w którym widoczne byłyby wszystkie organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym zróżnicowaniu procedur rejestracyjnych. Dla małych i lokalnych NGO przewidywana byłaby uproszczona, szybka ścieżka – w pełni elektroniczna, niewymagająca rozbudowanej dokumentacji ani długotrwałego postępowania. Jednocześnie istniejące obecnie rejestry prowadzone przez starostów czy inne instytucje mogłyby zostać zintegrowane w jednym systemie informacyjnym.

Uczestnicy fokusów podkreślali, że skuteczne wdrożenie takiego rozwiązania wymaga równoległego zapewnienia wsparcia dla organizacji, zwłaszcza tych działających w mniejszych miejscowościach. Wskazywano na potrzebę punktów informacyjnych, szkoleń, infolinii oraz prostych instrukcji, które pomogłyby NGO odnaleźć się w nowym systemie. Równie istotne było – zdaniem badanych – odpowiednie przygotowanie KRS do pełnienia roli centralnego rejestru, zarówno pod względem kadrowym, jak i informatycznym.

Z wypowiedzi uczestników badań fokusowych wyłania się spójna logika: jeden rejestr może zwiększyć przejrzystość i równość zasad, ale tylko wtedy, gdy reforma będzie prowadzona stopniowo i z uwzględnieniem realnych możliwości organizacji. Centralizacja nie jest celem samym w sobie – ma być narzędziem, które upraszcza funkcjonowanie NGO, zamiast generować nowe bariery.

Dobrze zaprojektowany, przyjazny system rejestracji mógłby stać się istotnym wsparciem dla całego sektora. Ułatwiłby identyfikację organizacji, przyspieszył potwierdzanie ich statusu oraz pozwolił państwu uzyskać pełniejszy i bardziej aktualny obraz trzeciego sektora. Kluczowe

pozostaje jednak zachowanie równowagi między przejrzystością a prostotą oraz między kontrolą a dostępnością – także dla najmniejszych, oddolnych inicjatyw obywatelskich.

3. Wspólne zasady, własne pomysły - jak pogodzić porządek prawny z różnorodnością NGO?

Podczas prowadzenia badań fokusowych przedstawiciele organizacji pozarządowych byli zgodni w jednym: potrzebujemy bardziej uporządkowanych zasad dotyczących tego, jak NGO mają wyglądać „od środka”. Jednocześnie nikt nie chciał tworzenia jednego, sztywnego modelu organizacji, który każdą fundację czy stowarzyszenie próbowałby wtłoczyć w identyczną formę. Wypowiedzi uczestników bardzo jasno pokazywały, że sektor potrzebuje ram, ale nie klatki.

To, czego oczekują praktycy, to przede wszystkim minimalny, wspólny zestaw zasad określany przez przedstawicieli NGO jako „rdzeń”, który zapewni przejrzystość działania, ochronę praw członków i jasne określenie odpowiedzialności organów. Właśnie w tym obszarze dziś brakuje spójności. Niektóre organizacje mają bardzo rozbudowane statuty, inne niemal szczątkowe. Część NGO korzysta z pomocy prawnej, inne tworzą dokumenty metodą prób i błędów. Uczestnicy badań podkreślali, że takie różnice prowadzą do niejasności, utrudniają rejestrację i mogą sprzyjać błędom formalnym.

Jednocześnie sektor bardzo mocno broni swojej różnorodności. Lokalne koło gospodyń wiejskich, duża fundacja edukacyjna i ogólnopolski związek stowarzyszeń działają przecież zupełnie inaczej. Dlatego tak ważne jest, by po wyznaczeniu wspólnego minimum prawo zostawiało organizacjom szeroką przestrzeń do samodzielnego decydowania o szczegółach. Ile osób ma być w zarządzie, jak podejmuje się decyzje, jakie komisje są potrzebne, jak często odbywają się zebrania - to są sprawy, które powinny zależeć od charakteru i realnych potrzeb danej organizacji.

W rozmowach pojawił się też ciekawy pomysł, który spotkał się z dużym poparciem, mianowicie stworzenie oficjalnych, gotowych wzorców statutów oraz narzędzi, które krok po kroku pomogą organizacjom przygotować dokumenty. W praktyce wyglądałoby to jak „kreator statutu”, z którego nowa organizacja mogłaby skorzystać tak jak korzystamy z kreatorów deklaracji podatkowych czy prostych umów. Organizacja mogłaby przyjąć wzorzec bez zmian (co od razu zapewniałoby zgodność z wymogami prawa) albo dostosować go do swoich potrzeb.

Zdaniem badanych takie rozwiązanie znacznie zmniejszyłoby koszty prawne i ryzyko błędów na starcie.

Ważnym wątkiem była także zasada proporcjonalności. NGO różnią się między sobą nie tylko misją czy obszarem działania, ale też skalą. Jedne prowadzą wielomilionowe projekty, inne działają wyłącznie wolontariacko, zdobywając niewielkie granty lokalne. Dlatego uczestnicy badań podkreślali potrzebę zróżnicowania wymogów: prostsze zasady dla małych organizacji i nieco surowsze standardy dla tych dużych, zarządzających znacznymi środkami publicznymi. Jak mówili praktycy: „Nie można tych samych formalności wymagać od koła z małej wsi i od fundacji zatrudniającej trzydzieści osób”.

Wreszcie podnoszono jeszcze jeden ważny problem: zmiana statutu to dziś często uciążliwa, kosztowna procedura. Dlatego rekomendowano uproszczenia - możliwość zgłaszania zmian elektronicznie, automatyczne sprawdzanie dokumentów pod kątem zgodności formalnej czy ograniczenie sytuacji, w których potrzebne jest zwoływanie pełnego walnego zgromadzenia.

Z wypowiedzi uczestników wyłania się jasny kierunek: sektor potrzebuje porządku i wspólnych zasad, ale nie kosztem swojej różnorodności. Minimalne ramy powinny chronić przejrzystość i prawa członków, ale cała reszta, a więc szczegóły działania, struktura organów, sposób podejmowania decyzji, powinna pozostać w rękach organizacji. To kompromis, który pozwala łączyć bezpieczeństwo prawne z oddolną energią społeczną, a jednocześnie ułatwia start nowym podmiotom, które dopiero uczą się funkcjonowania w świecie NGO.

4. Lokalny nadzór nad fundacjami - szansa na większą dostępność czy ryzyko lokalnych układów?

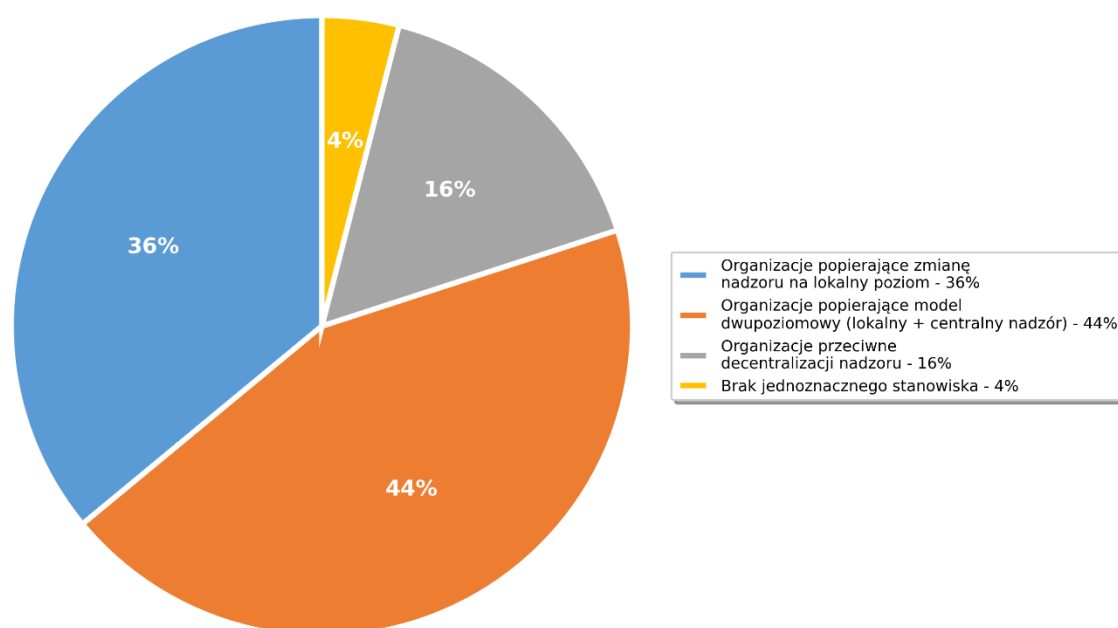
Jednym z rozwiązań zawartych w projekcie Kodeksu NGO, które wzbudziło najbardziej zróżnicowane reakcje uczestników badań fokusowych, była propozycja przeniesienia części nadzoru nad fundacjami z poziomu ministerialnego na poziom lokalny – powiatowy lub wojewódzki. Dyskusje wokół tego pomysłu były intensywne i wielowątkowe, co dobrze pokazuje, jak wrażliwa jest to kwestia dla sektora.

Z jednej strony wielu przedstawicieli organizacji dostrzegało w decentralizacji realne korzyści. Podkreślano, że bliższy kontakt z urzędem może oznaczać szybsze reakcje, łatwiejszą komunikację i bardziej praktyczne podejście do problemów. Lokalna administracja lepiej zna

specyfikę środowiska, w którym działają fundacje, co – zdaniem badanych – może sprzyjać bardziej adekwatnym i „szytym na miarę” interwencjom. W tym sensie nadzór bliżej miejsca działania organizacji był postrzegany jako potencjalnie bardziej dostępny i mniej sformalizowany.

Równocześnie w wypowiedziach uczestników bardzo wyraźnie wybrzmiewały obawy przed ryzykiem lokalnych zależności. Im bliżej lokalnego środowiska, tym większe – zdaniem badanych – prawdopodobieństwo, że decyzje administracyjne mogą być postrzegane jako zależne od osobistych relacji czy nieformalnych układów. Szczególnie mocno podnoszono lęk przed brakiem bezstronności w sprawach dotyczących organizacji korzystających ze środków publicznych lub działających w obszarach wrażliwych, takich jak praca z dziećmi. Podkreślano przy tym, że nie jest to argument przeciwko samej idei decentralizacji, lecz ostrzeżenie przed jej niekontrolowanym wdrożeniem.

Ocena przedstawicieli organizacji pozarządowych wobec propozycji przekazania nadzoru nad fundacjami na poziom lokalny



W efekcie z dyskusji wyłonił się model kompromisowy, który zyskał największe poparcie uczestników fokusów i który został uznany za najbezpieczniejszy. Zakłada on dwupoziomowy system nadzoru, łączący bliskość administracji lokalnej z kontrolą centralną. W takim modelu starosta lub wojewoda odpowiedzialiby za bieżący nadzór nad fundacjami działającymi lokalnie: przyjmowanie sprawozdań, reagowanie na pierwsze sygnały nieprawidłowości oraz

zapewnianie podstawowego wsparcia administracyjnego. Ministerstwo zachowywałoby natomiast rolę „strażnika standardów” – nadzorowałoby jakość działań organów lokalnych, przejmowało sprawy bardziej skomplikowane, obejmowało nadzorem fundacje o większej skali działania oraz interweniowało w sytuacjach, w których lokalny nadzór mógłby być niewystarczający lub budzić wątpliwości co do bezstronności.

Kluczową zasadą, która wielokrotnie pojawiała się w wypowiedziach uczestników badań, była proporcjonalność nadzoru. Zdaniem badanych fundacja działająca wyłącznie na terenie jednego powiatu i dysponująca ograniczonym budżetem nie powinna podlegać takim samym mechanizmom kontroli jak duża organizacja realizująca wielomilionowe projekty. Proponowano więc system progów – uzależnionych od zasięgu działania, wysokości budżetu czy obszaru ryzyka – które określałyby właściwy poziom nadzoru dla danej fundacji.

Jednocześnie w trakcie fokusów mocno akcentowano, że decentralizacja bez odpowiednich zabezpieczeń mogłaby przynieść więcej szkody niż pożytku. Uczestnicy postulowali wprowadzenie jasnych mechanizmów ochronnych, takich jak obowiązek ujawniania powiązań, wyłączenia z podejmowania decyzji w przypadku konfliktu interesów, rotacja osób prowadzących kontrole oraz pełna jawność wyników postępowań nadzorczych. Wskazywano także na potrzebę zapewnienia niezależnej ścieżki odwoławczej, umożliwiającej fundacjom zakwestionowanie decyzji organu lokalnego przed instytucją centralną lub sądem administracyjnym.

Istotnym wątkiem była również praktyczność wdrożenia proponowanych zmian. Uczestnicy badań rekomendowali, aby ewentualne wprowadzenie lokalnego nadzoru poprzedzić pilotażem, który pozwoliłby sprawdzić funkcjonowanie nowego systemu w praktyce. Podkreślano konieczność szkoleń dla urzędników, przygotowania jednolitych procedur i formularzy oraz sprawnego przepływu informacji między poziomem lokalnym a centralnym.

Wnioski z dyskusji były jednoznaczne: sektor nie odrzuca idei lokalnego nadzoru nad fundacjami, ale traktuje ją jako rozwiązanie warunkowe. Bliskość administracji może być realnym atutem, o ile system zostanie zaprojektowany w sposób chroniący obiektywizm, równe traktowanie i spójność standardów. Dlatego to właśnie model dwupoziomowy – łączący lokalną dostępność z centralną kontrolą jakości – został uznany przez uczestników badań fokusowych za najbardziej realistyczny i bezpieczny kierunek zmian.

5. Jednolite zasady dotacji w całym kraju - mniej papierologii, więcej wsparcia dla małych organizacji.

W rozmowach z przedstawicielami organizacji pozarządowych pojawiał się jeden temat, który wybrzmiewał wyjątkowo często - „dostanie dotacji jest bardzo trudne”. Choć większość NGO wie, jak ważne są środki publiczne, to dla wielu, zwłaszcza małych, lokalnych i dopiero zaczynających działalność, sam udział w konkursie jest barierą nie do pokonania. Jak mówili uczestnicy badań, główny problem nie tkwi w braku pomysłów, tylko w systemie, który bywa niejasny, nadmiernie skomplikowany i mocno sformalizowany.

Organizacje podkreślały, że proces aplikowania i rozliczania dotacji często wygląda tak, jakby był projektowany przez osoby, które nigdy same nie realizowały działań w terenie. Oceniający koncentrują się na formalnościach, a nie na realnej wartości pomysłu i właśnie to nierzadko prowadzi do sytuacji, w której sensowny projekt odpada przez drobny błąd lub niejednoznaczną interpretację regulaminu. Wiele osób postulowało, by eksperci oceniający wnioski przeszli chociaż raz „ścieżkę wnioskodawcy”, a więc przygotowali przykładowy projekt i spróbowali go rozliczyć. Zdaniem badanych dopiero takie doświadczenie pozwoliłoby dostrzec, co w praktyce działa, a co tylko wygląda dobrze na papierze.

Najbardziej odczuwalne bariery pojawiają się jednak w obszarze finansowym. Wkład własny, stanowiący obowiązkową dopłatę ze strony NGO, dla małych, początkujących podmiotów bywa po prostu nieosiągalny. Z kolei dostępne środki pośrednie, które mają pokrywać koszty administracyjne, są tak niskie, że nie wystarczają na księgowość czy konsultacje prawne. W efekcie organizacje stają przed wyborem - czy zrezygnować z profesjonalnego wsparcia i ryzykować błędy, czy też dopłacić z własnej kieszeni.

Dużo frustracji budzą też sztywne reguły budżetowe. W praktyce koszty projektów rzadko są przewidywalne, na przykład okazuje się, że jeden wydatek jest niższy niż zakładano, a inny wyższy. Jednak regulaminy konkursów często nie pozwalają swobodnie przesunąć środków między pozycjami, co prowadzi do lawiny aneksów, poprawek, a czasem nawet konieczności rezygnacji z części działań. Brak elastyczności zamiast pomagać wywołuje skutek odwrotny i paraliżuje działalność organizacji pozarządowych.

Do tego dochodzi jeszcze rozproszenie zasad. W różnych instytucjach formularze wyglądają inaczej, kryteria oceny są inne, a same procedury potrafią się od siebie diametralnie różnić. W

efekcie organizacje, które działają na styku różnych programów publicznych, muszą uczyć się każdego systemu od nowa.

To wszystko sprawia, że pomysł wprowadzenia jednolitego „kodeksu dotacyjnego”, który stanowiłby wspólny zestaw zasad dla konkursów prowadzonych przez różne instytucje, znalazł wśród uczestników duże poparcie. NGO nie oczekują cudów, ale systemu, który jest przewidywalny, prosty i sprawiedliwy.

W ocenie uczestników realne uproszczenie systemu nie polega jedynie na ujednoczeniu formularzy czy stworzeniu jednej platformy. Równie ważne są finansowe mechanizmy wyrównujące szanse oraz dostęp do pomocy, która pozwoli małym organizacjom w ogóle przystąpić do konkursu. Dopiero połączenie tych elementów może sprawić, że system dotacyjny stanie się faktycznie dostępny, a dotacje zaczną trafiać nie tylko do tych, którzy mają rozbudowaną administrację, lecz także do tych, którzy najbardziej znają i czują potrzeby swoich społeczności.

6. Lokalne inkubatory NGO i preferencyjne lokale - dlaczego samorządy powinny je zapewniać?

W wypowiedziach uczestników badań fokusowych pojawiało się twierdzenie, że organizacje pozarządowe potrzebują miejsca i wsparcia, aby mogły działać naprawdę skutecznie. Dla wielu lokalnych inicjatyw największą barierą nie jest brak pomysłów, tylko brak przestrzeni, zaplecza administracyjnego i dostępu do specjalistów. Dlatego propozycja, by samorządy miały obowiązek tworzyć inkubatory NGO oraz centra wsparcia, spotkała się z dużym zrozumieniem i poparciem.

Praktycy podkreślali, że miejsce, w którym można zorganizować spotkanie, skorzystać z drukarki, poradzić się księgowej czy prawnika, to dla wielu organizacji „być albo nie być”. Tam, gdzie takie centra już istnieją organizacje działają sprawniej, piszą więcej projektów, a lokalne inicjatywy rzadziej zamierają z powodu braku warunków do pracy. Z kolei w miejscach, gdzie NGO nie mają nawet kawałka stołu do dyspozycji, rozwój jest dużo trudniejszy.

Jednocześnie uczestnicy badania zwracali uwagę, że samo postawienie budynku czy udostępnienie sali nie rozwiązuje wszystkich problemów. Źle zarządzane centra mogą stać się niedostępne dla nowych organizacji, na przykład gdy brak przejrzystych zasad rotacji powoduje,

że te same podmioty zajmują przestrzeń przez wiele lat. Innym problemem są ograniczone godziny otwarcia, brak odpowiedniego wyposażenia lub symboliczne „wsparcie doradcze”, które w praktyce nie odpowiada realnym potrzebom. Pojawiało się też pytanie o koszty, ponieważ, zdaniem badanych, nawet preferencyjny najem może być dla części NGO zbyt drogi, jeśli nie towarzyszą mu mechanizmy wyrównawcze.

Dlatego przedstawiciele NGO proponowali, aby inkubatory i centra wsparcia działały według jasnych zasad. Dostęp do lokali powinien odbywać się na podstawie przejrzystych kryteriów i otwartych naborów, z ograniczeniem czasowym, które zapobiega monopolizacji przestrzeni. Centra powinny być wyposażone tak, by naprawdę wspierały pracę organizacji - od sali spotkań, przez stanowiska coworkingowe, po sprzęt biurowy i bezpieczny dostęp do internetu. Ważnym elementem miałyby być dyżury ekspertów, czyli księgowych, prawników i doradców od pozyskiwania środków. To właśnie takie wsparcie, jak podkreślali praktycy, bezpośrednio zmniejsza liczbę błędów we wnioskach i zwiększa szanse organizacji na pozyskanie finansowania.

Podkreślano też znaczenie włączenia samych NGO w zarządzanie tymi przestrzeniami, np. poprzez rady konsultacyjne, które mogłyby zgłaszać potrzeby, monitorować zasady korzystania z lokali i pilnować, by oferta centrum nie rozmięła się z rzeczywistością.

Jeśli chodzi o finansowanie, respondenci zachęcali do korzystania ze środków samorządowych, unijnych i krajowych, aby nie obciążać nadmiernie budżetów organizacji. W miejscach, gdzie pobiera się opłaty, powinny być one symboliczne, a dla najmniejszych NGO można rozważyć wsparcie w formie bonów doradczych lub częściowej refundacji najmu.

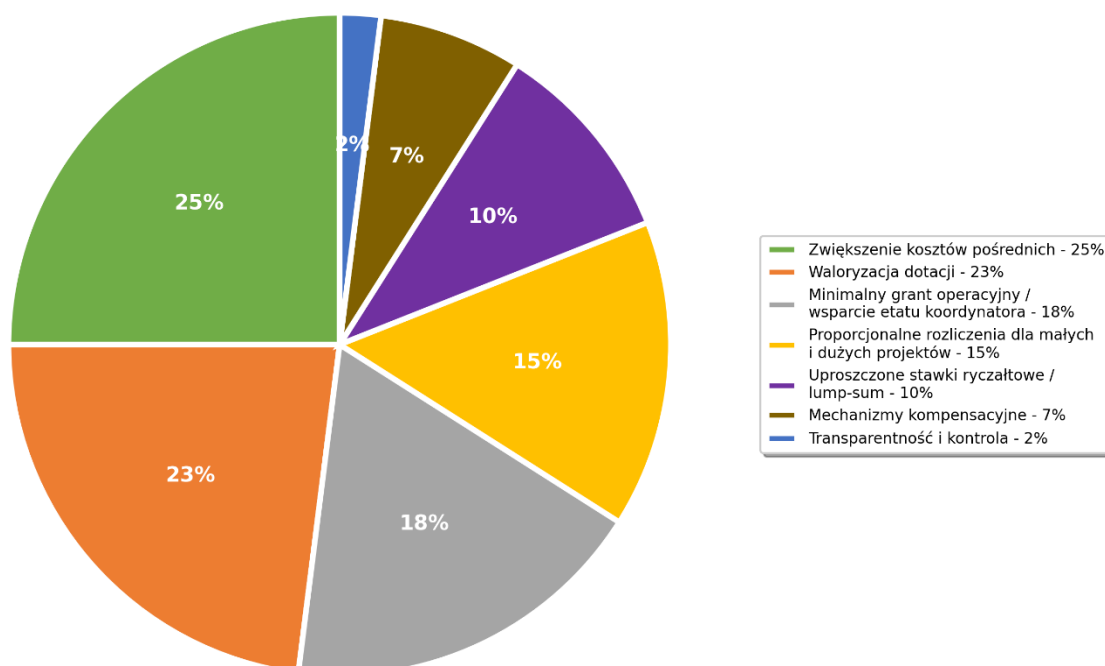
Wielu uczestników zwracało uwagę, że przed wprowadzeniem takiego obowiązku w całym kraju potrzebny byłby etap pilotażowy. Pozwoliłby on sprawdzić, jakie godziny otwarcia są najbardziej sensowne, jak ustalić zasady rotacji i rezerwacji oraz jaka forma doradztwa faktycznie odpowiada na problemy organizacji. Równie ważne byłoby wprowadzenie systemu monitoringu, aby mieszkańcy i organizacje wiedzieli, jak centrum działa, ilu organizacjom pomaga i jakie daje efekty.

Wspólny wniosek płynący z badań jest więc jasny - pomysł inkubatorów NGO i centrów wsparcia ma sens, pod warunkiem że zostanie dobrze zaprojektowany. Oznacza to przejrzyste zasady, realne wyposażenie, profesjonalne doradztwo, udział organizacji w zarządzaniu i

finansowanie, które nie przerzuca kosztów na NGO. Tak rozumiane centra mogłyby w wielu miejscach wyrównać szanse, odblokować lokalną energię społeczną i sprawić, że dobre pomysły nie będą kończyć w szufladzie tylko dlatego, że komuś brakuje biurka, pomocy księgowej lub miejsca na spotkanie.

7. Koszty pośrednie i waloryzacja dotacji — dlaczego NGO potrzebują ich bardziej niż kiedykolwiek?

Najważniejsze elementy finansowego wsparcia NGO



W trakcie badań fokusowych przedstawiciele organizacji pozarządowych mówili o jednym problemie wyjątkowo często. Mowa tutaj o dotacjach, które pozwalają działać, ale rzadko pozwalają działać stabilnie. Największym wyzwaniem okazały się tzw. koszty pośrednie, czyli wszystko to, czego nie widać na zdjęciach z wydarzeń i w relacjach medialnych, a co decyduje o tym, czy organizacja w ogóle może funkcjonować. Księgowość, koordynacja, czynsz za lokal, prąd, internet, oprogramowanie, podatki lokalne, wsparcie prawne - to codzienne wydatki, bez których żaden projekt społeczny nie ma prawa działać.

Respondenci zwracali uwagę, że obecne limity kosztów pośrednich, często na poziomie około 10%, są oderwane od realiów. Za tę kwotę nie da się dziś pokryć profesjonalnej obsługi księgowej ani zapewnić stabilnej pracy koordynatora. Wielu uczestników otwarcie mówiło, że

przez niedoszacowanie tej części budżetu NGO zmuszone są dopłacać z własnej kieszeni, szukać doraźnych rozwiązań lub opierać się na wolontariacie co na dłuższą metę prowadzi do wypalenia, błędów i braku ciągłości działań.

Drugim powtarzającym się wątkiem była potrzeba waloryzacji dotacji, czyli mechanizmu, który automatycznie uwzględniałby zmiany cen i inflację. Jak zwracali uwagę uczestnicy badań, grant przyznany dziś i realizowany przez kilka lat bez waloryzacji traci realną wartość. Koszty rosną, a budżet projektu pozostaje taki sam. To szczególnie dotkliwe w projektach długoterminowych, gdzie na przykład po dwóch latach pensja, którą zapisano w budżecie, może stać się nierealna do utrzymania.

Dlatego wśród NGO pojawił się wspólny postulat, a mianowicie system powinien nie tylko zwiększyć dostępne limity kosztów pośrednich, ale także wprowadzić jasną, przewidywalną i zautomatyzowaną waloryzację. Chodzi o to, by organizacja wiedziała, że jeśli ceny usług czy mediów wzrosną, jej dotacja również zostanie dostosowana do nowych realiów bez konieczności pisania dodatkowych wniosków i aneksów.

Jednocześnie uczestnicy podkreślali, że zasady muszą być zróżnicowane. Duże projekty wymagają bardziej rozbudowanej księgowości i kontroli, a małe inicjatywy prostszych rozwiązań, na przykład stawek ryczałtowych czy jednorazowych kwot typu lump sum. W przypadku mikrodotacji priorytetem powinna być prostota i minimalizacja ryzyka odrzucenia rozliczeń z powodów czysto formalnych.

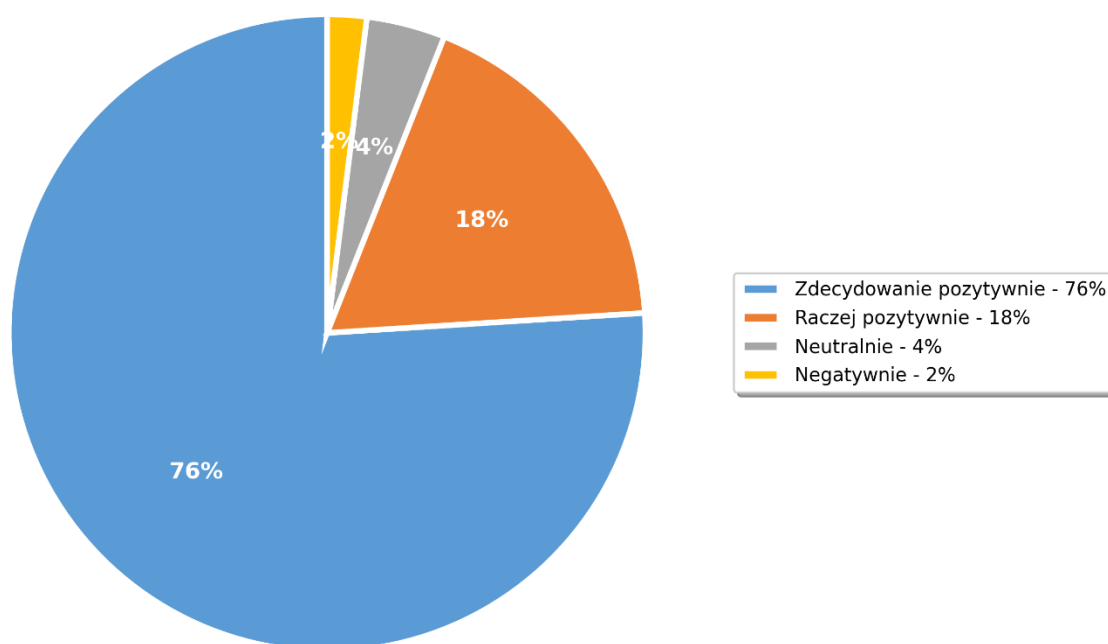
Wśród proponowanych rozwiązań pojawiały się też pomysły, które mogłyby realnie poprawić codzienność NGO - bony doradcze, refundacja kosztów przygotowania wniosków, dostęp do preferencyjnych usług księgowych czy szybkie procedury wypłat. Jednocześnie respondenci jasno wskazywali, że większe wsparcie na koszty pośrednie wymaga również mądrych zabezpieczeń - proporcjonalnych kontroli, jasnych katalogów kosztów i przejrzystości budżetów. Chodzi o to, by środki publiczne były wykorzystywane uczciwie, ale bez narzucania nadmiernej biurokracji.

Wniosek? Bez zwiększenia kosztów pośrednich i bez waloryzacji dotacji sektor pozarządowy nie będzie w stanie działać stabilnie. Nawet najlepszy projekt nie zostanie zrealizowany, jeśli organizacji nie stać na księgowego, lokal czy koordynatora, a inflacja w praktyce zmniejsza wartość otrzymanych środków. Dlatego propozycje NGO nie są „dodatkiem do systemu”, lecz

koniecznym warunkiem jego sprawnego działania. Dopiero połączenie podniesionych stawek, automatycznej waloryzacji i prostszych zasad rozliczeń sprawi, że dotacje będą realnym wsparciem a nie tylko zapisem w budżecie, z którym trudno poradzić sobie w praktyce.

8. Jedna wspólna platforma do składania wszystkich sprawozdań – czyli koniec z biurokratyczną układanką

Ocena postulatów utworzenia jednej zintegrowanej platformy sprawozdawczej dla organizacji pozarządowych



Jeśli jest coś, co łączy małe stowarzyszenia, duże fundacje i lokalne koła gospodyń wiejskich, to na pewno fakt, że wszyscy zmagają się ze sprawozdawczością. Dziś każda organizacja musi składać dokumenty do różnych instytucji - część do urzędu skarbowego, część do KRS, część do GUS, a jeszcze inne do grantodawców. Każdy formularz jest inny, każde logowanie wygląda inaczej, a najdrobniejszy błąd może oznaczać odrzucenie sprawozdania i konieczność poprawiania dokumentów od nowa. Nic dziwnego, że w badaniach fokusowych niemal wszyscy uczestnicy zgodnie podkreślali, że potrzebujemy jednej, wspólnej platformy do składania wszystkich sprawozdań.

Taki system, jak podkreślali badani, to nie tylko „kolejne narzędzie informatyczne”. To duża zmiana w sposobie, w jaki administracja traktuje organizacje pozarządowe. Chodzi o to, by w jednym miejscu można było wysłać sprawozdanie finansowe, merytoryczne, statystyczne, a

także wszystkie informacje wymagane przez państwowe rejestry. Bez papierów, bez biegania między urzędami, bez ręcznego przepisywania danych po kilka razy. Jedno konto, jeden login, jeden zestaw formularzy.

Uczestnicy badań bardzo mocno podkreślali, że taka platforma musi być naprawdę prosta w obsłudze także dla osób, które nie czują się swobodnie w świecie cyfrowym. Oznacza to intuicyjne formularze, jasne instrukcje, podpowiedzi na każdym etapie oraz automatyczne sprawdzanie błędów. W idealnym scenariuszu system „wyłapuje” braki jeszcze przed wysłaniem sprawozdania, tak aby uniknąć późniejszych odrzuceń z powodów czysto formalnych. Wiele organizacji postulowało również możliwość konsultacji z urzędnikami w ramach tej samej platformy - na przykład za pomocą czatu, komunikatora lub modułu zapytań.

Ważnym elementem musi być także zasada proporcjonalności. Mała organizacja działająca na wsi nie powinna mieć takich samych obowiązków sprawozdawczych jak fundacja z budżetem liczoną w milionach złotych. Dlatego badani proponowali, aby system automatycznie dopasowywał wymogi do wielkości organizacji - uproszczone formularze dla najmniejszych, bardziej rozbudowane dla największych. Takie „progi sprawozdawczości” mają temu służyć.

Aby stworzyć taki system, potrzebne są zmiany w kilku obszarach naraz. Po pierwsze, techniczne - platforma musi współpracować z innymi rejestrami państwowymi i z programami księgowymi, tak aby nie trzeba było wpisywać tych samych danych po kilka razy. Po drugi, prawne - konieczne jest odejście od papierowych wersji dokumentów, ujednolicenie zasad podpisu elektronicznego i stworzenie jednego zestawu standardów sprawozdawczych. Po trzecie, szkoleniowe - szczególnie mniejsze organizacje będą potrzebować wsparcia w pierwszym okresie działania systemu. Uczestnicy wskazywali tu m.in. bony szkoleniowe, bezpłatny dostęp do podpisu elektronicznego oraz pomoc techniczną w formie infolinii lub wideokonsultacji.

Zdaniem badanych wprowadzenie nowej platformy powinno odbywać się etapami. Najpierw pilotaż - na małej grupie organizacji różnego typu - potem analiza, poprawki i dopiero później wdrożenie ogólnokrajowe. Taki proces pozwala uniknąć błędów i dopracować narzędzie tak, by było rzeczywiście użyteczne. Ważne jest też stałe monitorowanie efektów: ile czasu zajmuje przygotowanie sprawozdania, ile dokumentów zostało odrzuconych, jakie są najczęstsze problemy użytkowników.

Jednym z kluczowych postulatów było również współzarządzanie platformą przez administrację i sektor społeczny. Organizacje chciałyby mieć realny wpływ na rozwój systemu, możliwość zgłaszania uwag i uczestnictwa w pracach rady doradczej. Bez tego, jak podkreślali badani, istnieje ryzyko, że platforma zostanie zaprojektowana „odgórnie” i nie będzie odpowiadać rzeczywistym potrzebom.

Najważniejszy jest jednak efekt, który sektor widzi w takim rozwiązaniu: mniej biurokracji, mniej błędów formalnych, więcej czasu i energii na działanie społeczne. Jedną platformą to nie tylko wygoda - to realna oszczędność pieniędzy i zasobów, większa przejrzystość oraz łatwiejszy nadzór nad funkcjonowaniem całego sektora.

Zdaniem uczestników badań wprowadzenie tego rozwiązania powinno stać się jednym z priorytetów modernizacji państwa w relacji do NGO. I powinno zostać zapisane w przyszłym Kodeksie NGO jako rozwiązanie obowiązkowe i systemowe, a nie fakultatywne i opcjonalne.

9. Ograniczenie obciążeń podatkowych - zwolnienie organizacji z podatku od nieruchomości i jasne zasady wyłączenia z VAT dotacji na działalność nieodpłatną

Wypowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych pokazują, że sektor potrzebuje realnego odciążenia podatkowego. Chodzi nie tylko o zmniejszenie kosztów, ale też o uporządkowanie przepisów, które dziś są często niejasne, niespójne i generują duże ryzyko błędów. Badani zwracali uwagę na dwie kluczowe kwestie: konieczność rozszerzenia zwolnień z podatku od nieruchomości oraz jednoznaczne wyłączenie z opodatkowania VAT dotacji przeznaczonych na działalność nieodpłatną pożytku publicznego. Oba rozwiązania mają bezpośredni wpływ na to, ile pieniędzy NGO mogą przeznaczyć na swoją misję, a ile muszą oddać na podatki, obsługę księgową i interpretacje podatkowe.

Choć część organizacji dziś nie ponosi dużych kosztów podatkowych, to dla wielu - zwłaszcza podmiotów posiadających własne lokale lub prowadzących regularną działalność - obciążenia są znaczące. W ich ocenie podatek od nieruchomości oraz ryzyko „wpadnięcia” w VAT od dotacji realnie zmniejszają środki dostępne na działania społeczne. Dlatego respondenci postulowali przede wszystkim przejrzystość zasad, jednolite stosowanie przepisów oraz objęcie zwolnieniami także organizacji działających w wynajmowanych lokalach, ponieważ to właśnie one często ponoszą pośrednio koszty podatku przerzucane przez właścicieli.

W odniesieniu do VAT uczestnicy podkreślali, że kluczowe jest jasne rozróżnienie między dotacjami „czystymi”, czyli takimi, które służą wyłącznie finansowaniu działań społecznych, a sytuacjami, w których dotacja jest faktyczną zapłatą za usługę. Na tej podstawie badani zaproponowali wprowadzenie ustawowego przepisu, który jasno stwierdzałby, że dotacje, subwencje i darowizny przeznaczone na nieodpłatną działalność statutową nie podlegają VAT, o ile nie są ekonomicznym odpowiednikiem odpłatnego świadczenia. Aby ograniczyć niepewność interpretacyjną, zaproponowano również wprowadzenie zestawu jednoznacznych kryteriów - swoistego „bezpiecznego portu” - dzięki którym organizacja mogłaby od razu ocenić, czy jej dotacja jest wolna od podatku. Wśród wskazywanych elementów znalazły się m.in. wyraźne określenie celu dotacji w umowie, brak wymogu wystawienia faktury, brak powiązania z jakąkolwiek ceną za usługę oraz wpis organizacji do centralnego rejestru podmiotów uprawnionych. Zdaniem respondentów takie rozwiązanie zmniejszyłoby liczbę sporów i kosztów wynikających z niejednoznacznych decyzji urzędów skarbowych.

Uczestnicy zwracali także uwagę na praktyczne trudności związane z VAT naliczonym. Wysoka stawka 23% oznacza, że zakupy realizowane w projektach są droższe, a organizacje ponoszą dodatkowe wydatki, których często nie mogą wliczyć do kosztów projektu. Powoduje to komplikacje przy rozliczeniach netto/brutto, zwiększa liczbę błędów i wymaga dodatkowej, kosztownej obsługi księgowej. W odpowiedzi postulowano, aby grantodawcy uznawali VAT za koszt kwalifikowalny lub by państwo wprowadziło mechanizm refundacji VAT poniesionego przez NGO przy realizacji projektów finansowanych publicznie. Dla organizacji prowadzących działalność mieszaną zaproponowano prostą, proporcjonalną metodę odliczania VAT, tak aby rozliczenia nie były uciążliwe administracyjnie.

Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości, respondenci wskazywali, że obecne zwolnienia są tylko częściowo skuteczne, bo obejmują głównie właścicieli nieruchomości, a większość organizacji działa w wynajmowanych lokalach. W praktyce podatek jest więc doliczany do czynszu i NGO płacą go pośrednio. Dlatego organizacje postulowały rozszerzenie ulgi tak, aby obejmowała także lokale używane na cele statutowe niezależnie od tego, czy organizacja je posiada, czy jedynie wynajmuje. Proponowano dwa rozwiązania: albo zwolnienie obejmujące sam lokal (przedmiot opodatkowania), albo ulgi dla właścicieli wynajmujących przestrzeń organizacjom - pod warunkiem, że nie przerzucają podatku na najemców. Jednocześnie podkreślano, że wsparcie podatkowe powinno być proporcjonalne: pełne zwolnienia dla

małych organizacji działających wyłącznie nieodpłatnie, a zmodyfikowane ulgi dla organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub posiadających znaczne zasoby majątkowe.

Respondenci zgłaszali również obawy dotyczące potencjalnych nadużyć, dlatego proponowali mechanizmy zabezpieczające: centralny rejestr organizacji uprawnionych do ulg, jasne kryteria kwalifikacji (np. limit przychodów z działalności gospodarczej), prostą roczną sprawozdawczość oraz możliwość cofnięcia uprawnień w przypadku nadużyć. Wskazywano także na potrzebę wprowadzenia wiążących interpretacji podatkowych wydawanych w uproszczonym trybie, tak aby organizacje mogły bez obaw planować swoje działania finansowe.

Badani podkreślali, że zmiany podatkowe powinny być wprowadzane etapami. Najpierw potrzebna jest ogólna nowelizacja ustaw podatkowych z jasnymi zasadami dotyczącymi zwolnień i wyłączeń, następnie pilotaże przeprowadzane w wybranych samorządach i z udziałem różnych typów NGO. Dopiero po ocenie skutków finansowych i operacyjnych należałoby wprowadzić rozwiązanie na poziomie krajowym. Jednocześnie wskazywano, że w okresie przejściowym konieczne jest wsparcie finansowe dla samorządów, które czasowo odczują zmniejszenie wpływów z podatku od nieruchomości.

Zdaniem uczestników skuteczność reformy powinna być oceniana za pomocą przejrzystych wskaźników: czasu i kosztu przygotowania rozliczeń podatkowych, odsetka środków trafiających bezpośrednio na działania społeczne, liczby sporów z administracją podatkową oraz zmian w dochodach JST. Wyniki monitoringu powinny być publiczne i wykorzystywane do bieżących korekt polityki podatkowej.

Można więc stwierdzić, że przedstawiciele organizacji pozarządowych opowiadają się za kompleksową i dobrze zabezpieczoną reformą podatkową, która obejmowałaby jednoznaczne wyłączenie z VAT dotacji przeznaczonych na działalność nieodpłatną, rozszerzenie zwolnień z podatku od nieruchomości także na lokale wynajmowane, stworzenie centralnego rejestru uprawnień, a także etapowe wdrażaniem nowych przepisów wraz z pilotażami i wsparciem dla samorządów. W ich ocenie takie zmiany zwiększą przejrzystość systemu, obniżą koszty administracyjne, a przede wszystkim pozwolą organizacjom przeznaczać większą część środków na działalność społeczną - przy jednoczesnym utrzymaniu bezpieczeństwa i kontroli nad wykorzystaniem ulg.

W ramach podsumowania dyskusji przeprowadzonych podczas badań fokusowych należy stwierdzić, że przedstawiciele organizacji pozarządowych oczekują przede wszystkim prostszego, bardziej przejrzystego i przewidywalnego otoczenia prawnego oraz finansowego. We wszystkich dziesięciu obszarach badani podkreślali, że obecne regulacje są zbyt rozproszone, mało zrozumiałe i generują nadmierne koszty administracyjne, co szczególnie uderza w małe i lokalne organizacje. Uczestnicy zgodzili się co do potrzeby ujednoczenia zasad działania NGO, uproszczenia procedur rejestracyjnych i sprawozdawczych, zwiększenia dostępności wsparcia doradczego, elastycznego podejścia do finansowania oraz ograniczenia barier podatkowych. Jednocześnie zwracali uwagę, że każda zmiana powinna być wprowadzana ostrożnie, z mechanizmami zabezpieczającymi i etapowym wdrażaniem. Ogólny ton wypowiedzi wskazuje, że sektor jest otwarty na reformy, lecz oczekuje rozwiązań praktycznych, proporcjonalnych i opartych na realnych doświadczeniach NGO, które wzmocnią ich stabilność i pozwolą skupić się na działalności społecznej zamiast na biurokracji.

CZEŚĆ IV: KODEKS KTÓRY MIAŁBY DZIAŁAĆ – NAJCZĘSTSZE POSTULATY

Organizacje pozarządowe w Polsce funkcjonują w złożonej rzeczywistości prawnej, która zamiast wspierać ich działalność, nierzadko staje się barierą rozwoju. Przeprowadzone badania ankietowe oraz wywiady CATI z przedstawicielami trzeciego sektora, a następnie pogłębiona analiza ekspercka, ujawniły szereg problemów systemowych, które wymagają pilnej interwencji ustawodawcy. Niniejszy rozdział prezentuje kluczowe postulaty zmian prawnych, które mogłyby znacząco poprawić warunki funkcjonowania NGO w Polsce.

Wnioski przedstawione poniżej powstały na podstawie dwuetapowego procesu badawczego. Najpierw zebrano dane bezpośrednio od przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy na co dzień zmagają się z barierami prawnymi i administracyjnymi. Następnie eksperci z zakresu prawa NGO poddali te wyniki szczegółowej analizie, wzbogacając je o własne doświadczenia praktyczne oraz wiedzę teoretyczną. Rezultatem jest zbiór rekomendacji, które można pogrupować w pięć głównych obszarów: unifikacja przepisów prawnych, uproszczenie procedur rejestracyjnych, elastyczność organizacji wewnętrznej, reforma systemu dotacyjnego oraz racjonalizacja obowiązków sprawozdawczych.

1. Pomysł Kodeksu NGO – jedno prawo zamiast wielu

Jednym z najczęściej wskazywanych problemów przez respondentów badań oraz ekspertów jest chaos legislacyjny dotyczący funkcjonowania organizacji pozarządowych. Obecnie w Polsce nie istnieje jeden, spójny akt prawny, który kompleksowo regulowałby działalność trzeciego sektora. Zamiast tego organizacje muszą poruszać się w gąszczu różnorodnych ustaw, często ze sobą niespójnych, a niekiedy wręcz wykluczających się.

Do najważniejszych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie NGO należą: Prawo o stowarzyszeniach, ustawa o fundacjach, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o sporcie oraz ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Każda z tych ustaw wprowadza własne zasady tworzenia, organizacji i funkcjonowania podmiotów. Co więcej, stosują one odmienną technikę legislacyjną – od bardzo liberalnej, dającej dużą swobodę

organizacjom (jak w przypadku Prawa o stowarzyszeniach), po nadmiernie szczegółową, wracającą w sferę wewnętrznej organizacji (jak w ustawie o kołach gospodyń wiejskich).

Szczególnie wymownym przykładem chaosu legislacyjnego jest istnienie odrębnych regulacji dla kół gospodyń wiejskich. Ustawa ta powstała stosunkowo niedawno i brak jest merytorycznego uzasadnienia dla wyodrębnienia tego typu stowarzyszeń. Obecnie w Prawie o stowarzyszeniach przewidziano możliwość tworzenia stowarzyszeń zwykłych, które można rejestrować w starostwie powiatowym – co miało być właśnie uproszczeniem dla małych, lokalnych inicjatyw. Dlaczego więc koła gospodyń wiejskich wymagają odrębnej ustawy.

Wielość ustaw regulujących funkcjonowanie organizacji pozarządowych przekłada się nie tylko na chaos informacyjny, ale również na różnice w stopniu formalizacji. Z jednej strony mamy Prawo o stowarzyszeniach (art. 10), które daje organizacjom bardzo dużą swobodę w kształtowaniu własnych regulacji wewnętrznych – to podejście jest zgodne z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się. Z drugiej strony, ustawa o kołach gospodyń wiejskich wprowadza nadmierną szczegółowość. Przykładem może być art. 17 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że zebranie członków koła może podejmować uchwały jedynie w sprawach objętych porządkiem obrad, podanych do wiadomości członków w określony sposób i terminie. Taka regulacja jest zbędna – to oczywiste, że członkowie organizacji powinni wiedzieć, o czym będą głosować.

Odrębnym zagadnieniem są stowarzyszenia zwykłe. Wprowadzenie tej formy prawnej miało na celu odformalizowanie działalności małych, lokalnych inicjatyw społecznych. Jednak z czasem uprawnienia stowarzyszeń zwykłych zostały znacznie poszerzone – dziś mogą one na przykład otrzymywać dotacje publiczne. W efekcie stowarzyszenia zwykłe zaczynają przypominać stowarzyszenia rejestrowe, tracąc swoją pierwotną specyfikę.

Eksperti zwracają uwagę, że rozwój tzw. grup nieformalnych, które mogą działać bez nadmiernego formalizmu, sprawia, że stowarzyszenia zwykłe stają się zbędnym "ogniwem pośrednim". Grupa nieformalna może realizować cele publiczne bez tworzenia żadnej struktury prawnej, zaś jeśli inicjatywa rozwija się i potrzebuje większych uprawnień, może przekształcić się bezpośrednio w stowarzyszenie rejestrowe.

Odpowiedzią na te problemy jest postulat stworzenia Kodeksu NGO – jednego, kompleksowego aktu prawnego, który regulowałby kluczowe obszary funkcjonowania organizacji pozarządowych. Kodeks taki powinien zastąpić rozproszone regulacje zawarte

obecnie w: Prawie o stowarzyszeniach, ustawie o fundacjach, ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawie o sporcie oraz ustawie o kołach gospodyń wiejskich.

Kodeks NGO powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić spójne zasady zakładania, organizacji i funkcjonowania organizacji pozarządowych. Oczywiście należy uwzględnić specyfikę poszczególnych typów podmiotów – przede wszystkim różnicę między stowarzyszeniami a fundacjami. Stowarzyszenia są organizacjami korporacyjnymi, gdzie najważniejszy jest substrat osobowy (członkowie), podczas gdy w fundacjach kluczowy jest majątek wniesiony przez fundatorów. Ta fundamentalna różnica musi znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach. Jednocześnie Kodeks powinien zmierzać do maksymalnej unifikacji tam, gdzie jest to możliwe. Nie ma bowiem uzasadnienia dla wyróżniania odrębnych form prawnych takich jak koła gospodyń wiejskich czy uczniowskie kluby sportowe. To niepotrzebnie komplikuje system prawny i utrudnia orientację zarówno osobom zakładającym organizacje, jak i organom administracji publicznej z nimi współpracującym.

Stworzenie Kodeksu NGO przyniosłoby szereg wymiernych korzyści, które odczuliby wszyscy uczestnicy życia społecznego – od osób zakładających organizacje, przez urzędników, po samych obywateli korzystających z usług trzeciego sektora.

Najważniejszą korzyścią byłoby zwiększenie przejrzystości systemu prawnego. Dziś osoba, która chce założyć organizację pozarządową, staje przed trudnym wyborem: stowarzyszenie czy fundacja? A może koło gospodyń wiejskich? Klub sportowy? Stowarzyszenie zwykłe? Każda z tych form wymaga zapoznania się z inną ustawą, często używającą odmiennej terminologii dla tych samych pojęć. To, co w jednej ustawie nazywa się "organem zarządzającym", w innej może być określone jako "zarząd", a jeszcze gdzie indziej jako "organ reprezentujący". Podobnie wygląda kwestia procedur rejestracyjnych, wymogów statutowych czy zasad gospodarowania majątkiem. Dla osoby bez wykształcenia prawniczego przedzieranie się przez gąszcz regulacji jest niezwykle trudne i zniechęcające. Kodeks NGO uporządkowałby tę sytuację, wprowadzając jednolitą terminologię i spójne zasady. Każdy, kto chciałby założyć organizację pozarządową, wiedziałby, że wszystkie niezbędne informacje znajdzie w jednym miejscu – w Kodeksie.

Ujednoczenie przepisów znacząco ułatwiłoby również pracę organom administracji publicznej. Obecnie urzędnicy zajmujący się organizacjami pozarządowymi muszą być specjalistami od kilku różnych ustaw. Pracownik wydziału organizacji pozarządowych w urzędzie miasta musi znać: Prawo o stowarzyszeniach, ustawę o fundacjach, ustawę o działalności pożytku

publicznego, ustawę o sporcie, a także liczne rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw. Musi wiedzieć, jakie są różnice w procedurach rejestracyjnych dla różnych typów organizacji, jakie są różne wymogi formalne, jakie różne zakresy nadzoru. To prowadzi do sytuacji, w której urzędnicy popełniają błędy, stosują niewłaściwe przepisy lub – co gorsza – interpretują je w sposób nadmiernie restrykcyjny, "na wszelki wypadek". Jeden, spójny akt prawny oznaczałby, że urzędnik musiałby znać tylko jeden zestaw zasad, co zmniejszyłoby ryzyko błędów i zapewniło bardziej jednolite stosowanie prawa w całym kraju.

Kodeks umożliwiłby także racjonalizację i głębokie uproszczenie przepisów. Obecna sytuacja, w której podobne kwestie są regulowane w kilku różnych ustawach, prowadzi do niepotrzebnego powielania regulacji. Przykładowo, zasady dotyczące zwoływania zebrania członków są opisane osobno w Prawie o stowarzyszeniach, osobno w ustawie o sporcie, osobno w ustawie o kołach gospodyń wiejskich – choć w istocie dotyczą tego samego problemu. Taka redundancja nie tylko utrudnia orientację w prawie, ale również stwarza ryzyko niespójności. Co się dzieje, gdy ustawodawca nowelizuje jedną z tych ustaw, ale zapomina o pozostałych? Powstają rozbieżności, luki prawne, sytuacje, w których to samo zagadnienie jest regulowane inaczej dla różnych typów organizacji – bez żadnego merytorycznego uzasadnienia. Kodeks NGO pozwoliłby na "przecziesanie" wszystkich tych regulacji, wyeliminowanie powtórzeń, uzupełnienie luk i zapewnienie wewnętrznej spójności przepisów.

Równie istotną korzyścią byłoby zapewnienie większej równości podmiotów trzeciego sektora. Obecny system tworzy nieuzasadnione różnice między organizacjami o podobnym charakterze i celach. Koła gospodyń wiejskich, choć w istocie są typem stowarzyszenia, podlegają uproszczonej procedurze rejestracyjnej. Kluby sportowe mają własne, odrębne regulacje. Stowarzyszenia zwykle mogą uzyskiwać dotacje, mimo że nie są wpisane do KRS. Te różnice nie wynikają z obiektywnych potrzeb czy specyfiki tych organizacji, lecz z historycznych przypadków i – niekiedy – z działalności lobbingsowej określonych środowisk. W efekcie powstaje pokusa tworzenia "sztucznych" podmiotów: ktoś zakłada koło gospodyń wiejskich nie dlatego, że chce się zajmować tradycyjnymi zajęciami gospodyń, ale dlatego, że procedura rejestracyjna jest prostsza. Ktoś inny tworzy klub sportowy, choć jego głównym celem nie jest sport, tylko uzyskanie dostępu do określonych dotacji. Taka sytuacja jest niezdrowa – prawo powinno być neutralne wobec różnych form organizacyjnych, a wybór formy prawnej powinien być podyktowany merytorycznymi względami, nie kalkulacją, która forma daje lepsze warunki prawne. Kodeks NGO zapewniłby równe traktowanie wszystkich organizacji pozarządowych, eliminując nieuzasadnione przywileje i wyrównując standardy.

Wreszcie, jeden kompleksowy akt prawny zwiększyłby stabilność regulacji, co jest niezwykle istotne dla organizacji planujących długofalowe działania. Obecnie rozproszenie przepisów ułatwia wprowadzanie zmian – ustawodawca może nowelizować jedną z ustaw, nie myśląc o konsekwencjach dla pozostałych. W praktyce oznacza to częste zmiany prawa, które organizacje muszą śledzić i do których muszą się dostosowywać. To generuje niepewność i utrudnia planowanie. Organizacja, która dziś spełnia wszystkie wymogi prawne, za rok może się okazać, że musi zmienić statut, bo zmieniono jedną z ustaw. Kodeks NGO, jako obszerny, kompleksowy akt prawny, byłby trudniejszy do zmiany – każda nowelizacja wymagałaby przemyślenia jej wpływu na cały system. To naturalnie prowadziło do większej ostrożności ustawodawcy i ograniczenia nieprzemyślanych, "kosmetycznych" zmian. Organizacje pozarządowe zyskałyby większą pewność, że zasady gry się nie zmienią z dnia na dzień, co pozwoliłoby im spokojniej planować swoją działalność i rozwój.

Oczywiście stworzenie Kodeksu NGO nie jest zadaniem prostym. Wymaga to nie tylko pracy legislacyjnej, ale przede wszystkim szerokiej debaty społecznej z udziałem przedstawicieli trzeciego sektora, ekspertów prawnych, przedstawicieli administracji publicznej oraz środowiska akademickiego. Kodeks musi równoważyć różne interesy i potrzeby, zachowując jednocześnie konstytucyjną zasadę wolności zrzeszania się.

Kluczowe będzie znalezienie właściwego poziomu regulacji – z jednej strony Kodeks nie może być zbyt szczegółowy i wkraczać w autonomię organizacji, z drugiej strony musi zapewniać niezbędne standardy przejrzystości i odpowiedzialności, szczególnie gdy organizacje korzystają ze środków publicznych.

2. Rejestracja organizacji – dlaczego jest tak skomplikowana?

Konsekwencją istnienia różnych typów organizacji pozarządowych jest funkcjonowanie różnych organów rejestracyjnych. Obecnie organizacje mogą być rejestrowane w: Krajowym Rejestrze Sądowym (stowarzyszenia rejestrowe, fundacje), u starosty (stowarzyszenia zwykłe, niektóre kluby sportowe), w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (koła gospodyń wiejskich). Ta różnorodność negatywnie wpływa na odbiór społeczny i prowadzi do różnych praktyk w rozstrzyganiu spraw spornych.

Rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym ma tę zaletę, że dane są łatwo dostępne w jednej, centralnej bazie. Każdy może sprawdzić informacje o dowolnej organizacji przez Internet, bez

wykazywania interesu prawnego. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja z ewidencjami prowadzonymi przez starostów czy ARMiR. Natomiast w przypadku ewidencji starostów nie istnieje jedna, wspólna baza danych.

Dualizm organów rejestracyjnych przekłada się również na różne procedury odwoławcze. Decyzja starosty powiatowego, jako decyzja administracyjna, podlega zaskarżaniu w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to drogę odwoławczą przez wojewódzkie sądy administracyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobny schemat występuje w przypadku rejestracji kół gospodyń wiejskich w ARMiR.

Z kolei w przypadku orzeczeń Krajowego Rejestru Sądowego mamy do czynienia z postępowaniem cywilnym i kognicją sądów powszechnych. To prowadzi do sytuacji, w której podobne sprawy (rejestracja organizacji pozarządowej) są rozstrzygane przez różne sądy, według różnych procedur. W efekcie powstaje ryzyko rozbieżnego orzecznictwa i różnych standardów kontroli.

Rozwiązaniem wymienionych problemów jest rezygnacja z odrębnych trybów rejestracji stowarzyszeń i ustanowienie jednego organu rejestracyjnego w postaci Krajowego Rejestru Sądowego. Taki system przyniosłby szereg korzyści. Po pierwsze, zwiększyłby transparentność. Wszystkie organizacje pozarządowe byłyby dostępne w jednej, centralnej bazie danych, łatwo przeszukiwalnej przez internet. Po drugie, zapewniłby jednolite standardy. KRS stosuje ujednoczone wzory wniosków i procedury, co ułatwia zarówno zakładanie organizacji, jak i późniejsze wprowadzanie zmian w rejestrze. Po trzecie, umożliwiłby elektroniczne załatwianie spraw. Portal Rejestrów Sądowych pozwala składać wnioski drogą elektroniczną i śledzić bieg sprawy online – to znacznie wygodniejsze niż system ePUAP czy e-doręczeń. Po czwarte, ujednoczyłby drogę odwoławczą. Wszystkie sprawy rejestracyjne byłyby rozpatrywane przez sądy powszechne według tej samej procedury cywilnej. I w końcu po piąte, wyeliminowałby niezrozumiałe różnice w opłatach. Można by wprowadzić zasadę, że rejestracja wszystkich organizacji pozarządowych jest bezpłatna, niezależnie od tego, czy prowadzą one działalność gospodarczą.

Warto podkreślić, że przeniesienie wszystkich organizacji do KRS nie oznaczałoby zwiększenia formalizmu. Przeciwnie – obecny system rejestracji w starostwach, mimo że teoretycznie prostszy, w praktyce często bywa bardziej skomplikowany ze względu na brak ujednoczonych procedur i różne praktyki poszczególnych urzędów.

KRS dysponuje sprawdzonymi procedurami, przeszkolonym personelem i rozbudowanym systemem informatycznym. Przeniesienie do niego wszystkich organizacji pozarządowych byłoby więc nie tyle zwiększeniem formalizmu, co racjonalizacją i modernizacją systemu rejestracyjnego.

Oczywiście taka zmiana wymagałaby zapewnienia odpowiednich zasobów dla sądów rejestrowych oraz ewentualnie uproszczenia niektórych procedur, aby dostosować je do specyfiki małych, lokalnych organizacji. Jednak te wyzwania są możliwe do rozwiązania, a korzyści z ujednolicenia systemu przeważają nad potencjalnymi trudnościami.

3. Organizacja wewnętrzna NGO – elastyczność czy formalizm?

Organizacja wewnętrzna jest kluczowym aspektem funkcjonowania każdej organizacji pozarządowej. To tutaj kształtuje się struktura organów, sposób podejmowania decyzji, zasady zarządzania majątkiem. Obecnie przepisy dotyczące organizacji wewnętrznej NGO są bardzo zróżnicowane – od bardzo elastycznych po nadmiernie szczegółowe.

Prawo o stowarzyszeniach daje organizacjom bardzo dużą swobodę w kształtowaniu własnych regulacji wewnętrznych. Stowarzyszenie samo decyduje w statucie, jakie będzie miało organy, jak będą one wybierane, jakie będą ich kompetencje. To podejście jest zgodne z konstytucyjną zasadą wolności zrzeszania się i powinno być wzorem dla innych regulacji. Niestety, niektóre ustawy idą w przeciwnym kierunku. Ustawa o kołach gospodyń wiejskich wprowadza bardzo szczegółowe regulacje dotyczące organizacji wewnętrznej, nie pozostawiając swobody samym organizacjom. Już wcześniej cytowany art. 17 ust. 1, który nakazuje, aby zebranie członków mogło podejmować uchwały tylko w sprawach objętych porządkiem obrad podanym do wiadomości członków, jest przykładem niepotrzebnej kazuistyki.

Eksperti zwracają uwagę, że pewne różnice w regulacjach dotyczących organizacji wewnętrznej są uzasadnione odmiennym charakterem poszczególnych typów podmiotów. Stowarzyszenia są organizacjami w których najważniejsi są członkowie, to oni podejmują kluczowe decyzje na zebraniu członków czy walnym zebraniu. Fundacje natomiast opierają się na majątku wniesionym przez fundatorów – tutaj większą rolę odgrywają organy zarządzające tym majątkiem, takie jak zarząd czy rada fundacji.

Ta fundamentalna różnica powinna znajdować odzwierciedlenie w prawie. Nie jest możliwa, ani wskazana, pełna unifikacja regulacji dotyczących organizacji wewnętrznej stowarzyszeń i

fundacji. Niemniej jednak, w ramach każdego typu organizacji powinna obowiązywać maksymalna elastyczność i swoboda kształtowania własnych rozwiązań.

Dążenie do maksymalnej unifikacji rozwiązań ustawowych w zakresie organizacji wewnętrznej różnych typów organizacji pozarządowych – na tyle, na ile pozwalają na to ich charakterystyczne odrębności

Eksperti rekomendują dążenie do maksymalnej unifikacji rozwiązań ustawowych w zakresie organizacji wewnętrznej różnych typów organizacji pozarządowych – na tyle, na ile pozwalają na to ich charakterystyczne odrębności.

Kluczowym elementem tej zmiany byłaby rezygnacja z nadmiernej szczegółowości tam, gdzie nie jest ona konieczna. Regulacje powinny określać podstawowe ramy funkcjonowania organizacji – na przykład, że stowarzyszenie musi mieć zebranie członków jako najwyższy organ, że musi istnieć organ zarządzający bieżącą działalnością, że powinien funkcjonować mechanizm kontroli wewnętrznej. Natomiast szczegóły dotyczące sposobu zwoływania zebrań, trybu podejmowania uchwał, podziału kompetencji między poszczególne organy – to wszystko powinno być pozostawione do uregulowania w statucie. Organizacje najlepiej wiedzą, jakie rozwiązania będą dla nich najbardziej funkcjonalne, i powinny mieć swobodę ich kształtowania. Prawo nie powinno narzucać jednego, uniwersalnego modelu organizacji wewnętrznej, który rzekomo pasuje do wszystkich.

Równie istotne jest ujednoczenie terminologii prawniczej. Obecnie różne ustawy używają różnych określeń na te same organy i funkcje, co niepotrzebnie komplikuje sytuację. To, co w Prawie o stowarzyszeniach nazywa się "walnym zebraniem członków", w innej ustawie może być określone jako "zebranie członków" lub "zgromadzenie członków". Podobnie zarząd może być nazywany "organem zarządzającym", "organem wykonawczym" czy po prostu "zarządem". Ta różnorodność terminologiczna nie wnosi żadnej wartości merytorycznej, a jedynie dezorientuje zarówno osoby zakładające organizacje, jak i urzędników z nimi pracujących. Kodeks NGO powinien wprowadzić jednolitą nomenklaturę, stosowaną konsekwentnie we wszystkich przepisach dotyczących organizacji pozarządowych.

Wreszcie, niezbędne jest ujednoczenie podstawowych kompetencji organów. Nie ma żadnego racjonalnego powodu, aby kompetencje zarządu stowarzyszenia były inaczej określone w ustawie o sporcie niż w Prawie o stowarzyszeniach. Jeśli zarząd ma prawo reprezentować organizację na zewnątrz i zarządzać jej bieżącą działalnością, to zasada ta powinna obowiązywać wszystkie typy stowarzyszeń. Oczywiście mogą istnieć pewne różnice

wynikające ze specyfiki działalności (np. kluby sportowe mogą potrzebować dodatkowych regulacji dotyczących zawodników), ale podstawowe zasady funkcjonowania organów powinny być jednolite. Taka unifikacja ułatwiłaby zarówno zakładanie organizacji (bo osoby mające doświadczenie z jednym typem organizacji łatwiej odnalazłyby się w innym), jak i współpracę między różnymi typami NGO.

Ujednoczenie regulacji dotyczących organizacji wewnętrznej NGO przyniosłoby szereg korzyści. Po pierwsze, ułatwiłoby osobom zakładającym organizacje zrozumienie wymagań prawnych i przygotowanie statutu. Po drugie, zapewniłoby równość różnych typów organizacji – obecnie niektóre podlegają bardzo restrykcyjnym regulacjom, inne mają pełną swobodę. Po trzecie, ułatwiłoby współpracę z administracją publiczną i innymi podmiotami, które często gubią się w gąszczu różnych regulacji.

Kluczowe jest jednak zachowanie równowagi między unifikacją a autonomią organizacji. Kodeks NGO nie powinien być nadmiernie szczegółowy – jego rolą jest określenie podstawowych ram, nie wkraczanie w wewnętrzne sprawy organizacji. Szczegółowe kwestie powinny być regulowane w statutach, które są przygotowywane przez same organizacje i mogą być dostosowane do ich specyficznych potrzeb.

4. Dotacje i finanse – dlaczego sektor tak potrzebuje zmian?

Dotacje ze środków publicznych to środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wyróżnia się trzy rodzaje dotacji: celowe, podmiotowe i przedmiotowe. W przypadku organizacji pozarządowych najczęściej mamy do czynienia z dotacjami celowymi, przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta przewiduje system otwartych konkursów ofert, określa zasady ich ogłaszania, oceniania ofert, zawierania umów i rozliczania dotacji. Dla samorządów wprowadzono również rozporządzenie narzucające stosowanie jednolitych wzorów umowy, formularzy ofert i sprawozdań (Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r.).

Wydawać by się mogło, że taka standaryzacja powinna ułatwić organizacjom poruszanie się w systemie dotacyjnym. W rzeczywistości jednak sytuacja jest znacznie bardziej skomplikowana. Od lat ustawodawca wprowadza regulacje alternatywne dla procedury określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W przypadku administracji centralnej konkursy mogą być ogłaszane w oparciu o różne akty prawne. Na przykład konkursy ogłaszane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego opierają się na rozporządzeniach tego ministerstwa, które z kolei bazują głównie na ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Podobnie wygląda sytuacja w innych resortach – każde ministerstwo może stosować własne, specyficzne procedury wynikające z "odrębnych ustaw".

Na poziomie samorządowym sytuacja jest równie zróżnicowana. Przykładem mogą być uchwały jednostek samorządu terytorialnego podejmowane na podstawie ustawy o sporcie, które ustanawiają odrębne procedury dotacyjne dla organizacji sportowych. Te procedury często znacząco różnią się od standardów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego – mają inne wzory ofert, inne kryteria oceny, inne wymogi sprawozdawcze.

Ta wielość zasad dotacyjnych nie jest uzasadniona interesem publicznym. Jeśli cel jest ten sam – zlecenie organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego i rozliczenie otrzymanych środków – to dlaczego procedury mają się różnić w zależności od tego, czy zadanie dotyczy sportu, kultury, pomocy społecznej czy ochrony środowiska? Różnorodność ta może wynikać z działalności lobbingsowej określonych grup interesu, które chcą zapewnić sobie korzystniejsze (lub bardziej restrykcyjne dla konkurencji) warunki dostępu do środków.

Ujednoczenie procedur ułatwiłoby funkcjonowanie organizacji, które często działają w różnych obszarach tematycznych. Organizacja, która z powodzeniem aplikowała o środki na projekt kulturalny, mogłaby bez problemu przygotować wniosek o dotację na projekt sportowy czy edukacyjny – bo procedury byłyby takie same. Dziś natomiast każdy konkurs wymaga zapoznania się z innymi zasadami, wypełnienia innego formularza, stosowania się do innych wymagań. To pochłania ogromną ilość czasu i energii, które mogłyby być przeznaczone na faktyczną realizację celów społecznych.

Warto zwrócić uwagę na szereg praktyk stosowanych przez organy udzielające dotacji, które tworzą sztuczne bariery w dostępie do środków. Praktyki te są szczególnie widoczne właśnie w tych "alternatywnych" procedurach dotacyjnych, które nie są ograniczone standardami ustawy o działalności pożytku publicznego.

Zawyżony wymóg wkładu własnego to jedna z najczęstszych barier. Niektóre konkursy wymagają, aby organizacja wniosła znaczący procent środków własnych – nawet 20-30% wartości projektu. Dla małych, lokalnych organizacji, które nie mają zgromadzonych oszczędności ani dostępu do innych źródeł finansowania, jest to często bariera nie do przejścia. W praktyce oznacza to, że konkursy stają się dostępne tylko dla dużych, dobrze ugruntowanych organizacji, które mogą pozwolić sobie na współfinansowanie projektów. Małe inicjatywy, często najbliższe lokalnym społecznościom i najlepiej rozumiejące ich potrzeby, zostają wykluczone.

Ograniczony katalog kosztów kwalifikowanych to kolejny problem. Niektóre konkursy wykluczają możliwość finansowania podstawowych kosztów działalności, takich jak wynajem lokalu, media, wynagrodzenia dla pracowników czy obsługa księgową. W efekcie organizacja może otrzymać środki na realizację projektu, ale nie ma z czego pokryć kosztów związanych z zapewnieniem podstawowych warunków jego realizacji. To prowadzi do absurdalnych sytuacji, w których organizacja ma środki na wynajęcie sali konferencyjnej na jednorazowe wydarzenie, ale nie może wynająć biura, z którego przez cały rok koordynowałaby realizację projektu. Ma środki na zakup materiałów promocyjnych, ale nie na opłacenie rachunku za prąd w lokalu, w którym te materiały są przechowywane i dystrybuowane.

Niefunkcjonalne terminy realizacji projektów to problem szczególnie dokuczliwy dla organizacji. Typowym przykładem jest wyznaczanie końca realizacji projektu na 15 grudnia. W teorii wydaje się to rozsądne – projekt powinien zakończyć się przed końcem roku budżetowego. W praktyce jednak oznacza to, że organizacja musi wszystko zakończyć i rozliczyć przed świętami Bożego Narodzenia, co jest szczególnie utrudnione w przypadku projektów wymagających współpracy z innymi podmiotami, które również mają ograniczoną dostępność w tym okresie. Lepszym rozwiązaniem byłoby pozwolenie na realizację projektów do końca roku lub – jeszcze lepiej – odejście od sztywnego powiązania z rokiem kalendarzowym na rzecz projektów 12-miesięcznych rozpoczynających się w dowolnym momencie.

Zawężanie kręgu podmiotów uprawnionych to praktyka szczególnie kontrowersyjna. Niektóre konkursy są tak skonstruowane, że de facto mogą wziąć w nich udział tylko określone typy organizacji. Wymóg posiadania statusu organizacji pożytku publicznego wyklucza młode organizacje, które jeszcze nie mogły spełnić warunku dwuletniego stażu działania. Wymóg działania w określonym obszarze od co najmniej 3 czy 5 lat dyskryminuje nowe inicjatywy.

Wymóg posiadania doświadczenia w realizacji projektów o określonej wartości tworzy błędne koło – organizacja nie może zdobyć doświadczenia, bo nie dostaje dotacji, a nie dostaje dotacji, bo nie ma doświadczenia.

Te i podobne praktyki świadczą o braku zrozumienia specyfiki funkcjonowania organizacji pozarządowych. Organy udzielające dotacji nierzadko traktują NGO jak przedsiębiorstwa ubiegające się o zamówienie publiczne, stosując podobne wymagania i procedury. Tymczasem organizacje pozarządowe działają w zupełnie innej logice – są to często małe, społeczne inicjatywy, prowadzone przez wolontariuszy lub nielicznych pracowników, dysponujące minimalnymi zasobami. Wymogi odpowiednie dla dużych przedsiębiorców są dla nich po prostu nierealistyczne.

Rozwiązania ustawowe powinny hamować tego rodzaju praktyki i zapewniać, że konkursy są rzeczywiście otwarte i dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Należałoby wprowadzić jasne ograniczenia co do tego, jakie wymogi mogą być stawiane organizacjom – na przykład maksymalny procent wkładu własnego, minimalny katalog kosztów kwalifikowanych, zakaz dyskryminacji ze względu na wielkość czy staż działania organizacji.

Nawet po uzyskaniu dotacji organizacje napotykają na szereg problemów związanych z realizacją umowy. Jednym z najważniejszych jest kwestia wydatkowania środków przed datą otrzymania dotacji na konto bankowe organizacji.

Praktyka w tym zakresie jest rozbieżna. Niektóre organy udzielające dotacji uznają, że organizacja może ponosić koszty od daty podpisania umowy, nawet jeśli środki jeszcze nie wpłynęły na jej konto. Inne organy oraz organy kontrolne stoją na stanowisku, że wydatkowanie środków przed ich otrzymaniem jest niedozwolone. Ta niepewność prawna jest bardzo problematyczna dla organizacji, szczególnie gdy termin realizacji projektu jest krótki, a przekazanie środków następuje z opóźnieniem.

Dlatego obecnie istnieje potrzeba pilnej interwencji ustawodawcy w celu wyeliminowania tych wątpliwości. Jasna regulacja ustawowa określająca, od kiedy organizacja może ponosić koszty z dotacji, zapewniłaby pewność prawną i umożliwiłaby sprawną realizację projektów.

Kolejnym problemem jest sztywność budżetów projektowych. Obecne regulacje pozwalają na przesunięcia między pozycjami kosztów tylko do określonego limitu (zazwyczaj 10-20%). W praktyce oznacza to, że jeśli w trakcie realizacji projektu okaże się, że jakiś koszt będzie wyższy niż planowano (np. z powodu inflacji), organizacja musi albo pokryć różnicę z własnych

środków, albo wystąpić o zmianę umowy – co jest procedurą czasochłonną i nie zawsze możliwą.

Istotnym wyzwaniem, które pojawiło się w ostatnich latach, jest kwestia podatku VAT od otrzymanych dotacji. Pojawiają się interpretacje indywidualne organów skarbowych, które wskazują na konieczność naliczania podatku VAT od przyznanych dotacji. Jest to zagadnienie odrębne od rozliczania podatku VAT w ramach kosztów kwalifikowanych dotacji.

Przykładem może być interpretacja indywidualna o sygn. 0114-KDIP4-1.4012.293.2022.3.DP wydana przez dyrektora KIS, która wskazuje na obowiązek naliczania VAT od dotacji. Sprawa jest obecnie na etapie skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

Jeśli takie stanowisko się utrwali, będzie to oznaczało istotne obciążenie dla organizacji pozarządowych. W praktyce oznaczałoby to, że z dotacji w wysokości 100 000 zł organizacja mogłaby wydać na realizację projektu tylko około 81 000 zł, a pozostałe 19 000 zł musiałaby odprowadzić jako podatek VAT. To drastycznie zmniejszyłoby efektywność wsparcia publicznego dla trzeciego sektora.

Istotnym wyzwaniem w obszarze praktyki działania jednostek administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK12/20. Trybunał wskazał, że od rozstrzygnięć organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, a także w razie bezczynności tego organu po ogłoszeniu konkursu, zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw konkursowych jest wątpliwą interpretacją z kilku powodów. Po pierwsze, generuje istotne wyzwania w zakresie de facto uprawomocnienia się rozstrzygnięć – sądy administracyjne mogą weryfikować miejsca na liście rankingowej, co prowadzi do sytuacji, w której organizacje nie wiedzą przez wiele miesięcy, czy rzeczywiście otrzymają dotację.

Po drugie, wprowadza nierówność między organizacjami. Te, które otrzymały dotację, mogą rozpocząć realizację projektu, podczas gdy te, które wniosły skargę, muszą czekać na rozstrzygnięcie sądu. Jeśli sąd przyzna im rację, projekt może już nie być aktualny lub może być za późno na jego realizację.

Po trzecie, zwiększa obciążenie sądów administracyjnych sprawami, które niekoniecznie są "sprawami administracyjnymi" w klasycznym tego słowa znaczeniu. Rozstrzygnięcia

konkursowe są przecież wynikiem oceny merytorycznej ofert, nie stosowania przepisów prawa administracyjnego.

Fundamentalną zmianą powinna być rezygnacja z wielości procedur dotacyjnych na rzecz jednej procedury określonej ustawowo. Wszystkie konkursy na realizację zadań publicznych powinny być prowadzone według tych samych zasad, niezależnie od tego, czy dotyczą sportu, kultury, pomocy społecznej czy ochrony środowiska. Obecnie panujący chaos, w którym każdy resort i każda jednostka samorządowa może tworzyć własne, odrębne procedury, nie służy ani organizacjom, ani efektywności wydatkowania środków publicznych.

Równie ważne jest uproszczenie procedur dotacyjnych poprzez rezygnację z nadmiernego formalizmu. Formularze ofert powinny być zwięzłe i czytelne, wymagania formalne – minimalne, a ocena powinna koncentrować się na merytorycznej wartości projektu, nie na dopełnieniu biurokratycznych formalności. Często najlepsze inicjatywy społeczne rodzą się w małych, lokalnych organizacjach prowadzonych przez ludzi pełnych pasji, ale niekoniecznie biegłych w wypełnianiu skomplikowanych formularzy. System dotacyjny powinien im pomagać, nie stawiać dodatkowych przeszkód. Możliwość ponoszenia kosztów ze środków z dotacji przed datą otrzymania środków na konto, kwestii podatku VAT od dotacji oraz procedur odwoławczych od rozstrzygnięć konkursowych. Te problemy nie są teoretyczne – dotyczą codziennej praktyki tysięcy organizacji i generują realne straty oraz niepewność prawną. Ustawodawca powinien rozwiązać je w pierwszej kolejności, zanim przystąpi do bardziej kompleksowych reform.

Organizacje realizujące projekty potrzebują większej elastyczności w dostosowywaniu się do zmieniających się warunków. Powinny mieć możliwość przesuwania środków między kategoriami kosztów w większym zakresie niż obecnie, aby reagować na nieprzewidziane sytuacje. W okolicznościach nadzwyczajnych, takich jak nagły wzrost inflacji czy drastyczne zmiany cen, powinny również mieć możliwość ubiegania się o waloryzację wartości dotacji. Obecnie są w tym zakresie w znacznie gorszej sytuacji niż przedsiębiorcy realizujący zamówienia publiczne, co jest niesprawiedliwe i nieuzasadnione.

Wreszcie, konieczna jest eliminacja barier w dostępie do konkursów, które wykluczają małe, młode organizacje. Wymogi dotyczące wkładu własnego, kwalifikowalności kosztów, terminów realizacji czy kręgu podmiotów uprawnionych powinny być realistyczne i uwzględniające specyfikę małych, lokalnych organizacji. Konkursy powinny być rzeczywiście

otwarte dla wszystkich, nie tylko dla dużych, doświadczonych NGO dysponujących znacznymi zasobami.

5. Obowiązki sprawozdawcze – czy naprawdę musi być tak źle?

W prowadzonych badaniach ankietowych i CATI wielość obowiązków sprawozdawczych była wskazywana jako jedna z największych barier w działalności organizacji pozarządowych. Eksperti potwierdzili tę diagnozę, zwracając uwagę nie tylko na liczbę sprawozdań, ale także na wielość podmiotów, do których muszą być one składane, oraz różne systemy informatyczne wykorzystywane w tym celu. Organizacje pozarządowe w Polsce podlegają różnym obowiązkom sprawozdawczym, w zależności od swojego statusu prawnego i rodzaju prowadzonej działalności:

- Sprawozdania roczne z działalności – fundacje są zobligowane do składania sprawozdań rocznych z działalności organowi nadzorującemu (ministrowi). Stowarzyszenia takiego obowiązku nie mają, chyba że posiadają status organizacji pożytku publicznego.
- Sprawozdania finansowe – organizacje prowadzące działalność gospodarczą muszą składać sprawozdania finansowe do Krajowego Rejestru Sądowego. Organizacje nieprowadzące działalności gospodarczej składają uproszczone sprawozdania finansowe do Krajowej Administracji Skarbowej.
- Sprawozdania merytoryczne i finansowe z dotacji – organizacje otrzymujące dotacje publiczne muszą składać szczegółowe sprawozdania z ich wykorzystania, według wzorów określonych przez organ udzielający dotacji.
- Sprawozdania dla organizacji pożytku publicznego – organizacje posiadające status OPP muszą składać roczne sprawozdania merytoryczne i finansowe, które są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ta lista nie jest wyczerpująca – w zależności od specyfiki działalności mogą występować dodatkowe obowiązki sprawozdawcze (np. dla organizacji działających w obszarze pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji).

Sprawozdania organizacji pozarządowych muszą dziś trafiać do wielu różnych instytucji i są składane w odmiennych systemach informatycznych, z których każdy działa według własnych zasad, wymaga innych danych logowania i stawia różne wymagania techniczne. Dla

niewielkich organizacji, często prowadzonych społecznie, odnalezienie się w tym rozproszonym środowisku bywa wyjątkowo trudne. Dlatego szczególnie wartościowym rozwiązaniem byłoby stworzenie jednej, wspólnej platformy sprawozdawczej, z której mogłyby korzystać wszystkie uprawnione podmioty kontrolujące i nadzorcze.

Taka platforma powinna integrować wszystkie rodzaje sprawozdań, tak aby organizacja mogła logować się do jednego systemu i w jednym miejscu składać zarówno sprawozdania roczne, finansowe, jak i te dotyczące wykorzystania dotacji. Kluczowe jest również automatyczne przekazywanie złożonych dokumentów właściwym organom — tak, by po zamieszczeniu sprawozdania w systemie było ono natychmiast widoczne dla odpowiednich instytucji, takich jak organy nadzorcze, instytucje dotujące, KRS czy KAS.

Nowoczesna platforma powinna także korzystać z danych już dostępnych w rejestrach, dzięki czemu organizacje nie musiałyby wielokrotnie podawać tych samych informacji, na przykład adresu, numeru KRS czy składu zarządu. System pobierałby je automatycznie, ograniczając powtarzalność i ryzyko błędów. Równie ważna jest przyjazność obsługi — prosty, intuicyjny interfejs oraz pomocne wskazówki, które ułatwiłyby korzystanie z platformy nawet najmniejszym organizacjom działającym w ograniczonych zasobach.

Konieczna jest także, rezygnacja z niektórych obowiązków sprawozdawczych, które nie służą żadnemu wartościowemu celowi. Przykładem są sprawozdania roczne z działalności składane przez fundacje. Czy te sprawozdania są rzeczywiście analizowane przez ministerstwa? Czy wpływają na jakiegokolwiek decyzje nadzorcze? W większości przypadków odpowiedź brzmi: nie. Jeśli ustawodawca uznaje, że istotne jest monitorowanie działalności organizacji pozarządowych (co jest uzasadnione, szczególnie gdy korzystają one ze środków publicznych), to powinien skupić się na zapewnieniu realnego dostępu do informacji publicznej o ich działalności. Zamiast wymagać składania kolejnych sprawozdań, które będą leżeć w aktach, lepiej zapewnić, że informacje o działalności organizacji są łatwo dostępne dla każdego zainteresowanego obywatela.

Rekomendacje dotyczące obowiązków organizacji pozarządowych sprowadzają się do kilku kluczowych kierunków. Najważniejsze jest stworzenie jednej, wspólnej platformy sprawozdawczej, dostępnej dla wszystkich uprawnionych instytucji kontrolnych i nadzorczych. Takie rozwiązanie uprościłoby procedury i znacząco zmniejszyło obciążenia administracyjne. Równocześnie warto odstąpić od tych obowiązków sprawozdawczych, które nie przynoszą realnej wartości, a jedynie powiększają biurokrację. Priorytetem powinna być rzeczywista

transparentność działalności organizacji, a nie mnożenie dokumentów. Kluczowe jest także zagwarantowanie pełnej jawności sprawozdań – zarówno finansowych, jak i merytorycznych – bez wymogu wykazywania interesu prawnego. Przejrzystość stanowi fundament zaufania do sektora obywatelskiego.

Przeprowadzenie zarówno badań ankietowych, CATI czy ankietowych, doprowadziło do stworzenia kompleksowej listy rekomendacji dotyczących reformy prawa regulującego funkcjonowanie trzeciego sektora w Polsce. Z badań jasno wynika, że obecny system jest nieczytelny, zbyt rozproszony, obciążony nadmiernym formalizmem i nie zapewnia równego traktowania wszystkich organizacji, co poważnie hamuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Najważniejsze postulaty reformy dotyczą pięciu obszarów: wprowadzenia jednolitego Kodeksu NGO porządkującego obowiązujące przepisy; uproszczenia procesu rejestracji poprzez wskazanie KRS jako jedyne organu rejestrowego; zwiększenia elastyczności organizacyjnej i ograniczenia ingerencji ustawodawcy w wewnętrzne sprawy organizacji; reformy systemu dotacyjnego, obejmującej ujednoczenie procedur, uproszczenie formularzy i rozwiązanie kluczowych problemów prawnych; a także racjonalizacji obowiązków poprzez stworzenie jednej platformy sprawozdawczej, ograniczenie zbędnych wymogów oraz likwidację nieuzasadnionych obciążeń podatkowych.

Wdrożenie tych zmian wymaga współpracy szerokiego grona interesariuszy – przedstawicieli trzeciego sektora, ekspertów oraz administracji rządowej i samorządowej. Choć zadanie to jest wymagające, stanowi konieczny krok w kierunku budowy silnego społeczeństwa obywatelskiego. Co istotne, proponowane reformy nie zmierzają do osłabienia nadzoru nad organizacjami, lecz do zwiększenia ich transparentności i efektywności. Celem jest umożliwienie im pełnego skupienia się na działalności społecznej, bez nadmiernych barier biurokratycznych.

Organizacje pozarządowe odgrywają fundamentalną rolę w demokratycznym państwie – uzupełniają działania państwa i rynku, aktywizują obywateli, wzmacniają kapitał społeczny oraz bronią praw i interesów różnych grup. Aby mogły skutecznie wypełniać te funkcje, potrzebują stabilnych i jasnych ram prawnych. Analiza jednoznacznie pokazuje, że obecny system takich warunków nie tworzy. Nadszedł więc moment na gruntowną reformę, która pozwoli polskim organizacjom w pełni wykorzystać swój potencjał i skutecznie działać na rzecz dobra wspólnego.

CZEŚĆ V. WNIOSKI EKSPERTÓW

Rekomendacje przedstawione w niniejszym rozdziale są efektem pracy zespołu ekspertów zajmujących się prawem organizacji pozarządowych. Opracowano je na podstawie analizy wyników badań przeprowadzonych przez Polskie Towarzystwo Prawa Organizacji Non-Profit oraz pogłębionej wiedzy praktycznej specjalistów zaangażowanych w projekt. Eksperci odnieśli się zarówno do odpowiedzi udzielanych przez respondentów, jak i do problemów, które, choć nie zawsze ujawniały się wprost w badaniach, od lat wpływają na funkcjonowanie sektora społecznego. Wspólnym mianownikiem rekomendacji jest dążenie do uproszczenia, ujednolicenia i uporządkowania otoczenia prawnego, tak aby organizacje mogły skupić się na swojej misji zamiast na radzeniu sobie z rozproszonymi regulacjami.

1. Jak uporządkować przepisy prawa?

Eksperci zgodnie wskazują, że obecny system prawny regulujący działalność NGO jest nadmiernie rozproszony i niejednolity, co utrudnia zarówno zakładanie organizacji, jak i ich późniejsze funkcjonowanie. Przepisy są porozrzucane w wielu ustawach - od Prawa o stowarzyszeniach, przez ustawę o fundacjach, po ustawy sektorowe, takie jak ustawa o sporcie czy ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Ten rozdrobniony model tworzy mozaikę odrębnych trybów, definicji i wymogów, które często powielają się lub stoją ze sobą w sprzeczności. Jak wskazują eksperci, w wielu wypadkach nie istnieje merytoryczne uzasadnienie dla tej różnorodności - jest ona raczej rezultatem historycznych zaszłości i doraźnych decyzji legislacyjnych. Szczególnie widoczne jest to w sytuacji kół gospodyń wiejskich czy uczniowskich klubów sportowych, które posiadają własne, odrębne ustawy mimo że ich funkcjonowanie w praktyce nie różni się znacząco od klasycznych stowarzyszeń.

Eksperci podkreślają także, że część obowiązujących regulacji wchodzi zbyt głęboko w wewnętrzne sprawy organizacji. Przykładem może być szczegółowy zapis dotyczący zasad podejmowania uchwał w kołach gospodyń wiejskich, który niepotrzebnie ogranicza autonomię podmiotów i dubluje kwestie, które powinny być uregulowane statutowo, a nie narzucone ustawowo. Jednocześnie inne akty, jak na przykład Prawo o stowarzyszeniach, zapewniają dużą elastyczność i pozwalają organizacjom dostosowywać swoje struktury do potrzeb. Ta

rozbieżność powoduje chaos interpretacyjny i utrudnia tworzenie wspólnego standardu funkcjonowania NGO.

W świetle analizy ekspertów główną rekomendacją jest stworzenie jednego, całościowego aktu prawnego - Kodeksu NGO - który obejmowałby kluczowe zagadnienia dotyczące zakładania, organizacji i działania wszystkich form NGO. Nowy kodeks miałby zastąpić obecne, rozproszone regulacje i wprowadzić spójne zasady dla organizacji pozarządowych, przy jednoczesnym zachowaniu różnic wynikających z charakteru stowarzyszeń i fundacji. Eksperti argumentują, że choć całkowita unifikacja nie jest możliwa, to jednak wiele elementów, takich jak definicje, tryb rejestracji czy podstawowe zasady funkcjonowania organów, można ujednoczyć bez uszczerbku dla specyfiki poszczególnych form organizacyjno-prawnych. Wspólny akt prawny uprościłby także proces legislacyjny i pozwolił uniknąć kolejnych wyjątków oraz odrębnych ustaw dedykowanych wąskim grupom podmiotów.

Ważnym elementem uporządkowania systemu byłaby również rezygnacja z wyróżniania dużej liczby typów stowarzyszeń. Eksperti wskazują, że w dobie łatwiejszego dostępu do rejestracji, funkcjonowania grup nieformalnych i nowoczesnych narzędzi obsługowych nie ma uzasadnienia dla tak szerokiego katalogu odrębnych form. Ujednoczenie zasad pozwoliłoby lepiej uporządkować sektor, a jednocześnie zwiększyć przejrzystość dla obywateli i administracji.

Podsumowując, uporządkowanie przepisów prawa oznacza przede wszystkim likwidację obecnej mozaiki regulacji i zastąpienie jej jednym spójnym, nowoczesnym Kodeksem NGO, który zapewni jasność, przewidywalność i równy dostęp do narzędzi prawnych dla różnych typów organizacji. Eksperti podkreślają, że taka reforma nie tylko uprościłaby życie organizacjom, ale również poprawiła transparentność i efektywność funkcjonowania całego sektora.

2. Jednolity system rejestracyjny

Eksperti zgodnie wskazują, że jednym z kluczowych problemów sektora pozarządowego jest nadmierne skomplikowanie i zróżnicowanie procedur rejestracyjnych, które są odmienne w zależności od typu organizacji oraz właściwego rejestru. Część NGO jest wpisywana do Krajowego Rejestru Sądowego, inne pozostają jedynie w ewidencjach prowadzonych przez starostów. Taki stan rzeczy - jak zauważają eksperci - nie tylko tworzy zbędny chaos

administracyjny, ale także prowadzi do faktycznej nierówności podmiotów, które w zależności od miejsca rejestracji mają różne obowiązki, różne możliwości działania i różny poziom przejrzystości swojej działalności .

Zdaniem ekspertów głównym kierunkiem reformy powinno być wprowadzenie jednego, wspólnego rejestru organizacji pozarządowych, opartego na jednolitych zasadach i obsługiwanego w pełni elektronicznie. Rejestr taki, funkcjonujący jako część KRS lub jako niezależny, dedykowany rejestr NGO, powinien objąć wszystkie podmioty działające na podstawie przepisów o organizacjach pozarządowych, niezależnie od ich formy prawnej. W praktyce oznaczałoby to zniesienie odrębnych rejestrów dla wybranych kategorii podmiotów i ujednoczenie podstawowych obowiązków rejestracyjnych.

Eksperti podkreślają jednak, że jednolity rejestr nie może powielać obecnych problemów KRS, zwłaszcza długiego czasu oczekiwania na wpis oraz nadmiernego formalizmu. W rekomendowanym modelu procedura rejestracyjna powinna być maksymalnie uproszczona, szybka i możliwa do przeprowadzenia w całości online, z użyciem prostych formularzy i automatycznej weryfikacji niektórych danych. Ważne jest również oddzielenie samego procesu rejestracji od nadzoru - eksperci zauważają, że krótkie terminy na rejestrację, np. siedmiodniowe, są możliwe tylko wtedy, gdy nie nakłada się na sądy obowiązków kontrolnych, które powinny spoczywać na zupełnie innych instytucjach. W wielu krajach rejestracja ma charakter deklaratoryjny, a nadzór prowadzony jest przez wyspecjalizowane organy - i to właśnie taki kierunek rekomendują autorzy analizy

Wśród proponowanych rozwiązań znajduje się także stworzenie profilu organizacji jako kompleksowego źródła informacji o NGO. Profil taki mógłby obejmować: dane rejestrowe, informacje o organach, adresie, statusie OPP, a także podstawowe sprawozdania - tak, by obywatele, grantodawcy i administracja mieli dostęp do jednolitych, wiarygodnych danych. Eksperti zauważają, że część informacji można zautomatyzować albo pobierać z innych rejestrów, co ograniczyłoby liczbę obowiązków sprawozdawczych oraz błędów, które wynikają z konieczności ręcznego wpisywania powtarzających się danych.

Jednolity system rejestracyjny powinien także uwzględniać szczególne potrzeby małych organizacji, zwłaszcza grup lokalnych działających w oparciu o wolontariat. Dlatego eksperci wskazują na możliwość wprowadzenia dwóch ścieżek: pełnej - dla organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub o szerszym zasięgu, oraz uproszczonej - dla organizacji słabszych

administracyjnie, których działalność jest niewielka i nie wymaga zaawansowanych obowiązków rejestracyjnych. Warunkiem jest jednak, aby obie ścieżki były dostępne w ramach jednego, wspólnego rejestru.

Eksperci oceniają, że wprowadzenie jednolitego systemu rejestracyjnego jest jednym z najważniejszych kroków w stronę uporządkowania i modernizacji prawa NGO. Ujednoczenie zasad, cyfryzacja procedur oraz odejście od mnożenia odrębnych rejestrów przyniosłoby sektorowi większą przejrzystość, zmniejszyłoby obciążenia administracyjne, a także wzmocniłoby zaufanie obywateli i instytucji państwowych do organizacji pozarządowych. Jest to rozwiązanie możliwe do wdrożenia, o ile towarzyszyć mu będą równoległe reformy dotyczące nadzoru, sprawozdawczości i systemu danych.

3. Ujednoczone procedury dotacyjne

Według raportu ekspertów system udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych w Polsce jest obecnie rozproszony, mało przewidywalny i bardzo zróżnicowany między poszczególnymi instytucjami. Każdy grantodawca - ministerstwo, samorząd, agencja rządowa czy instytucja wdrażająca środki europejskie - stosuje własne wzory wniosków, własne zasady kwalifikowalności kosztów, własne terminy oceny i własne wymagania dotyczące rozliczeń. W praktyce oznacza to, że organizacje muszą stale „uczyć się” nowych procedur, nawet jeśli projekty dotyczą podobnych działań. Jak wskazują eksperci, ten chaos proceduralny generuje ogromne koszty administracyjne, prowadzi do licznych błędów formalnych i utrudnia planowanie działań w perspektywie kilkuletniej

Zdaniem autorów raportu podstawą reformy powinno być wprowadzenie jednolitego, systemowego modelu udzielania dotacji, opartego na wspólnych zasadach obowiązujących niezależnie od instytucji finansującej. Chodzi zarówno o ujednoczenie formularzy, jak i zestawu kryteriów oceny, definicji kosztów kwalifikowalnych oraz mechanizmów kontroli. Eksperci podkreślają, że obecnie te same wydatki mogą być akceptowane przez jednego grantodawcę, a odrzucane przez innego, co prowadzi do niepewności i poczucia arbitralności. Standaryzacja procedur, ich uproszczenie oraz oparcie na jasnych, jednolitych regułach byłoby jednym z najbardziej odczuwalnych usprawnień dla NGO.

Kluczowym elementem proponowanych zmian jest ujednoczenie katalogu kosztów pośrednich oraz zasad ich rozliczania. Raport zwraca uwagę, że wiele programów grantowych nadal stosuje

niskie limity kosztów administracyjnych albo nakazuje bardzo szczegółowe rozliczenia, które nie odzwierciedlają realnych potrzeb organizacji. Eksperti zalecają odejście od sztywnych limitów procentowych na rzecz modeli bardziej dostosowanych do skali projektu, a także wprowadzenie uproszczonych form rozliczania, na przykład ryczałtów, stawek jednostkowych i formuły lump-sum, szczególnie dla mniejszych NGO

Takie rozwiązania funkcjonują już szeroko w systemach unijnych i znacząco zmniejszają liczbę błędów oraz koszty administracyjne.

Dużą bolączką NGO pozostaje również nieprzewidywalność harmonogramów konkursów i wypłat środków. Jak wskazują eksperci, w części programów opóźnienia w ogłaszaniu wyników albo przeciągające się kontrole mogą sparaliżować działanie organizacji, które nie mają własnych rezerw finansowych. Dlatego jednym z filarów ujednoczenia powinno być wprowadzenie wiążących terminów oceny, wypłaty pierwszej transzy oraz rozpatrywania odwołań, wraz z obowiązkiem publikowania rzeczywistych czasów rozstrzygnięć. Eksperti podkreślają, że przejrzystość i przewidywalność są równie ważne jak wysokość dotacji.

Znaczącym elementem proponowanego systemu jest także uporządkowanie zasad kontroli i nadzoru. Autorzy raportu zauważają, że obecnie kontrole mogą mieć charakter nadmiernie drobiazgowy i skupiać się na błędach technicznych, które nie mają wpływu na rzetelność wydatkowania środków. Postulują więc wprowadzenie zasady proporcjonalności - duże projekty poddawane byłyby szczegółowym audytom, natomiast małe inicjatywy lokalne powinny podlegać kontrolom uproszczonym, ograniczonym do kluczowych elementów. Ważne jest również, aby wytyczne dotyczące dokumentowania kosztów były jednolite i dostępne dla wszystkich grantodawców.

Eksperti zwracają uwagę, że system dotacyjny wymaga również lepszego wsparcia merytorycznego. W wielu krajach funkcjonują centra doradcze, które pomagają organizacjom w przygotowaniu dobrych wniosków i prawidłowym rozliczaniu projektów. W Polsce takie wsparcie jest rozproszone i często zależy od dobrej woli urzędników. Autorzy raportu rekomendują stworzenie jednolitej, państwowej lub partnerskiej sieci punktów doradczych - rozwiązania te były już postulowane wcześniej w kontekście inkubatorów NGO i centrów wsparcia.

Ujednoczenie procedur dotacyjnych wymaga również zmian legislacyjnych. Eksperti podkreślają, że bez nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego, bez jasnych reguł kwalifikowalności kosztów oraz bez wprowadzenia jednolitych standardów umów grantowych, nie będzie możliwe trwałe uporządkowanie systemu. W ocenie autorów raportu prace legislacyjne powinny iść równoległe z pilotażami i stopniowym wdrażaniem rozwiązań w wybranych instytucjach, tak aby testować nowe narzędzia i dostosowywać je do realnych potrzeb NGO.

Jaki z tego wniosek? Standaryzacja i uproszczenie procedur dotacyjnych jest jednym z najważniejszych warunków rozwoju sektora pozarządowego. Jasne zasady, jednolite formularze, przewidywalne terminy, uproszczone rozliczenia oraz proporcjonalne kontrole pozwoliłyby organizacjom skupić się na pracy społecznej, a nie na biurokracji. Wprowadzenie takiego systemu wymaga jednak konsekwentnych działań państwa, zarówno prawnych, jak i organizacyjnych, oraz stałego dialogu z organizacjami pozarządowymi, które najlepiej znają realne trudności proceduralne.

4. Jedna platforma sprawozdawcza - czy to możliwe?

Jednym z najbardziej uciążliwych obowiązków nakładanych na organizacje pozarządowe jest konieczność składania wielu różnych sprawozdań do wielu różnych instytucji. NGO muszą raportować jednocześnie do KRS, urzędów skarbowych, samorządów, ministerstw, GUS, a w przypadku realizacji projektów - również do poszczególnych grantodawców. Każda instytucja stosuje własne formularze, własne wymagania i własne terminy, co skutkuje ogromnym obciążeniem administracyjnym i licznymi błędami formalnymi. Eksperti zwracają uwagę, że sytuacja NGO jest pod tym względem bardziej skomplikowana niż w przypadku wielu przedsiębiorców, którzy mają do czynienia z bardziej ujednoczonymi narzędziami cyfrowymi. W ocenie autorów raportu konieczne jest wprowadzenie systemowej zmiany, która pozwoli na scalanie obowiązków sprawozdawczych w jednym miejscu i w jednej, przewidywalnej procedurze.

Zdaniem ekspertów fundamentem takiej reformy powinno być stworzenie centralnej platformy cyfrowej, która umożliwiałaby składanie wszystkich sprawozdań wymaganych od NGO, zarówno merytorycznych, jak i finansowych, oraz automatyczną wymianę danych między instytucjami publicznymi. System mógłby funkcjonować na wzór rozwiązań stosowanych w administracji skarbowej, gdzie podatnicy korzystają z jednego zintegrowanego narzędzia, a

poszczególne urzędy pobierają dane bez konieczności składania wielu równoległych dokumentów. Eksperti wskazują, że podobny model należy przenieść do sektora pozarządowego, tak aby organizacje nie musiały powtarzać tych samych informacji w wielu miejscach.

Kluczowym elementem projektowanej platformy powinna być automatyczna walidacja danych, czyli system, który na bieżąco sprawdza poprawność wprowadzanych informacji i informuje o brakach lub błędach. Eksperti podkreślają, że obecnie wiele sprawozdań jest odrzucanych z powodów czysto technicznych - literówki, nieprawidłowe pola, brak podpisu, rozbieżności między danymi finansowymi w różnych częściach formularza. Automatyczna weryfikacja już na etapie wypełniania dokumentu znacząco zmniejszyłaby liczbę korekt i dodatkowych procedur, a tym samym obniżyła koszty po stronie NGO i administracji publicznej.

Równie ważne jest uproszczenie formularzy i dostosowanie ich do możliwości małych organizacji. Eksperti zwracają uwagę, że platforma powinna umożliwiać działanie „krok po kroku”, z prostymi instrukcjami, podpowiedziami i wersjami dla organizacji o różnej skali działania. System powinien automatycznie pobierać część danych z innych rejestrów, na przykład dane z KRS, NIP czy podstawowe dane finansowe, tak aby użytkownik nie musiał wpisywać wszystkiego ręcznie. Powinien także umożliwiać podpis cyfrowy (z wykorzystaniem profilu zaufanego), przechowywanie historii sprawozdań, a także ich korekt bez konieczności drukowania dokumentów i wysyłania ich pocztą.

Eksperti wskazują, że aby jedna platforma w ogóle mogła powstać, konieczne są zmiany legislacyjne, a zwłaszcza w zakresie sprawozdawczości finansowej, standardów danych i formy dokumentów. Obecne przepisy nakładają na instytucje obowiązek przyjmowania dokumentów papierowych lub określonych formatów, co utrudnia ich integrację w jednym systemie. Dlatego eksperci rekomendują wprowadzenie jednolitego standardu sprawozdawczości, obejmującego zarówno formę, jak i zakres wymaganych informacji. Bez ujednoczenia przepisów każda instytucja nadal żądałaby „swojego” formularza, co uniemożliwiłoby pełną integrację systemu.

Co istotne, budowa takiego systemu powinna przebiegać etapowo. W pierwszej kolejności należy przygotować pilotaż z udziałem reprezentatywnej grupy organizacji - od najmniejszych stowarzyszeń po duże fundacje, aby zweryfikować, jak platforma sprawdza się w praktyce i jakie problemy wymaga poprawy. Testy powinny obejmować zarówno ocenę użyteczności, jak i realny wpływ na koszty administracyjne NGO. Dopiero po tej fazie powinno nastąpić

rozszerzenie systemu na cały sektor i wszystkie instytucje połączone obowiązkami sprawozdawczymi.

Eksperti zwracają także uwagę na kwestie bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych. Zintegrowany system sprawozdawczy będzie przetwarzał duże ilości informacji wrażliwych, dlatego powinien być wyposażony w najwyższe standardy cyberbezpieczeństwa, a zasady dostępu do danych muszą być jasno określone. Jednocześnie potrzebne są rozwiązania zapewniające audyt zmian wprowadzanych w systemie, przejrzystość aktualizacji i jasną odpowiedzialność administracyjną za jego funkcjonowanie.

W ocenie ekspertów stworzenie jednej platformy sprawozdawczej jest nie tylko możliwe, ale też konieczne. Uproszczenie procedur, integracja danych i ograniczenie obowiązków powtarzalnych pozwoliłoby organizacjom zaoszczędzić czas i pieniądze, a administracji - znacząco zwiększyć przejrzystość oraz jakość danych dotyczących sektora. Kluczem do sukcesu jest jednak połączenie prac technicznych, legislacyjnych i organizacyjnych, a także stała współpraca z NGO na każdym etapie projektowania systemu. Tylko wtedy platforma stanie się realnym wsparciem, a nie kolejnym narzędziem obciążającym codzienną pracę organizacji.

5. Co z podatkami i kosztami organizacji?

Eksperti analizujący sytuację prawną organizacji pozarządowych zwracają uwagę, że podatki i stałe koszty funkcjonowania są jednym z głównych czynników osłabiających stabilność trzeciego sektora. Choć NGO nie działają dla zysku, to podlegają wielu tym samym przepisom co przedsiębiorcy, a część z tych obowiązków jest dla nich szczególnie uciążliwa.

Przede wszystkim, jak podkreślają specjaliści, organizacje muszą zmagać się z podatkiem dochodowym, nawet jeśli w praktyce z niego nie korzystają. Zwolnienia, które istnieją, nie są bowiem „automatyczne” - obejmują tylko wybrane rodzaje działalności. To rodzi potrzebę szczegółowej księgowości, a także wymaga składania deklaracji CIT-8, nawet gdy organizacja nie płaci ani złotówki podatku. Dla wielu podmiotów, zwłaszcza tych działających wyłącznie wolontariacko, jest to realne obciążenie administracyjne, które pochłania czas i środki, zamiast pozwalać skupić się na działalności społecznej.

Eksperti zwracają też uwagę na podatek od nieruchomości - często pomijany, a dla części organizacji niezwykle odczuwalny. Obecne zwolnienia obejmują wyłącznie organizacje

działające na rzecz dzieci i młodzieży. Oznacza to, że NGO pomagające seniorom, uchodźcom, osobom chorym czy mieszkańcom małych miejscowości muszą płacić pełne stawki, dokładnie tak samo jak przedsiębiorcy. Co więcej, jeśli korzystają z wynajmowanego lokalu, koszt podatku jest „ukryty” w czynszu, więc i tak ostatecznie ponosi go organizacja. W rezultacie część NGO rezygnuje z posiadania stałej siedziby nie dlatego, że jej nie potrzebuje, ale dlatego, że nie jest w stanie jej utrzymać.

Kolejną trudnością jest VAT. Eksperti wskazują, że w praktyce nie ma jasnej, jednoznacznej zasady, która chroniłaby organizacje przed traktowaniem dotacji jako zapłaty za usługę. To oznacza ryzyko, że wsparcie finansowe, nawet przeznaczone na działania nieodpłatne, może zostać potraktowane jako podstawa opodatkowania. W takich sytuacjach NGO muszą odprowadzić VAT, a to potrafi zaskoczyć nawet doświadczone organizacje i prowadzić do poważnych problemów finansowych.

Eksperti podkreślają też narastającą lukę finansową między kosztami administracyjnymi a możliwościami ich pokrycia. Wzrost cen usług księgowych, kosztów energii, najmu czy obsługi prawnej powoduje, że wiele organizacji zaczyna funkcjonować na granicy swoich możliwości. Jednocześnie w projektach publicznych limit kosztów pośrednich, czyli ten, z którego można pokrywać księgowość czy koordynację, jest zbyt niski, a niekiedy nierealny. Skutek? Organizacje dopłacają do projektów z własnych środków lub opierają się na wolontariacie w obszarach, gdzie powinien pracować specjalista.

Z tych analiz wynika jasny wniosek: system podatkowy dotyczący NGO wymaga uporządkowania i dostosowania do realiów działania organizacji społecznych. Eksperti rekomendują kilka najważniejszych zmian, m.in. jasne wyłączenie z VAT dotacji przeznaczonych na działalność nieodpłatną, rozszerzenie zwolnień z podatku od nieruchomości także na organizacje działające w wynajmowanych lokalach, dostosowanie zasad finansowania kosztów pośrednich do realnych stawek rynkowych, a także stworzenie bardziej przewidywalnego i prostego systemu rozliczeń podatkowych.

Celem tych rozwiązań nie jest uprzywilejowanie sektora, lecz zapewnienie mu warunków, które pozwolą na profesjonalne i stabilne działanie. Jak wskazuje raport, dopóki organizacje będą musiały przeznaczać znaczną część sił na formalności i podatki, dopóty ich możliwości pomagania społeczeństwu pozostaną ograniczone.

CZEŚĆ VI: KU PROSTSZEMU PRAWU DLA NGO

1. Jak mogłaby wyglądać realna reforma?

Polska rzeczywistość organizacji pozarządowych przypomina dziś mozaikę ułożoną z fragmentów różnych obrazów – każdy element pochodzi z innego źródła, każdy rządzi się własnymi prawami, a całość, choć funkcjonuje, nie tworzy spójnej kompozycji. Eksperti zajmujący się prawem NGO zgodnie wskazują, że nadszedł czas, by tę mozaikę zastąpić przemyślanym projektem. Analiza wyników badań ankietowych i pogłębionych wywiadów CATI, przeprowadzonych wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, ujawniła szereg systemowych barier, które nie wynikają z przypadkowych niedopatrzeń legislacyjnych, lecz z fundamentalnego braku spójnej wizji regulacji prawnej trzeciego sektora.

Fundamentem proponowanej reformy jest idea Kodeksu NGO – jednego, kompleksowego aktu prawnego, który zastąpiłby obecny labirynt przepisów rozsianych po prawie o stowarzyszeniach, ustawie o fundacjach, regulacjach dotyczących działalności pożytku publicznego, prawie sportowym czy przepisach o kołach gospodyń wiejskich. Nie chodzi tu o mechaniczne scalenie istniejących regulacji, lecz o stworzenie nowej jakości – systemu, który respektowałby różnice między poszczególnymi typami organizacji, ale jednocześnie ustanawiałby wspólne standardy ich funkcjonowania. Wielość aktów prawnych została dostrzeżona jako istotna bariera zarówno w prowadzonych badaniach, jak i przez wszystkich ekspertów uczestniczących w projekcie.

Dlaczego rozmnożyły się w polskim prawie odrębne regulacje dla różnych podmiotów działających w sposób zbliżony? Historia tych przepisów jest bardziej przypadkowa niż przemyślana. Koła gospodyń wiejskich, mimo że powstały stosunkowo niedawno w nieodległej perspektywie czasowej, otrzymały własną ustawę, choć prawo o stowarzyszeniach przewiduje już prostszy system rejestracji stowarzyszeń zwykłych na poziomie starostwa powiatowego. Fakt rejestracji kół gospodyń wiejskich w odrębnej agencji rządowej nie tylko nie stanowi ułatwienia, ale wręcz nie tworzy aspektu dostępności, o który przecież powinno chodzić.

Ważnym zagadnieniem jest także technika legislacyjna stosowana w każdej z ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych rodzajów stowarzyszeń. Z jednej strony mamy dużą swobodę regulacji wewnętrznych zagwarantowaną przez Prawo o stowarzyszeniach, zaś z drugiej nadmierną regulację, wnikającą w sferę wewnętrzną organizacji. Czego przykładem jest chociażby artykuł 17 ustęp 1 ustawy o kołach gospodyń wiejskich, stanowiący, że zebranie członków koła gospodyń wiejskich może podejmować uchwały jedynie w sprawach objętych porządkiem obrad, podanych do wiadomości członków koła w terminach i w sposób określony w statucie. Wskazać należy to jako regulację ze wszech miar zbędną, ingerującą w autonomię organizacyjną podmiotu w kwestiach, które powinny być pozostawione jego wewnętrznym regulacjom statutowym.

Warto zwrócić uwagę na stowarzyszenia zwykłe. Obecne regulacje, istotnie poszerzające uprawnienia stowarzyszeń zwykłych – na przykład możliwość pozyskiwania dotacji – upodabniają je do stowarzyszeń rejestrowych. Należy, jednak nadmienić, że brak jest merytorycznego uzasadnienia dla wyróżniania takiej grupy podmiotów, zważywszy na rozwój możliwości działania tak zwanych grup nieformalnych, które bez nadmiernego formalizmu dają możliwość sprawnego działania w celu realizacji celu publicznego. Grupy nieformalne, funkcjonujące bez formalnej rejestracji, potrafią mobilizować społeczności lokalne, realizować konkretne projekty i angażować wolontariuszy – wszystko to bez konieczności tworzenia rozbudowanych struktur organizacyjnych.

Stworzenie Kodeksu NGO jako aktu prawnego regulującego kluczowe obszary funkcjonowania organizacji pozarządowych oznaczałoby rezygnację z rozproszonych regulacji w innych aktach prawnych. Kluczowe znaczenie miałyby włączenie do takiego kodeksu przepisów z prawa o stowarzyszeniach, ustawy o fundacjach, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o sporcie oraz ustawy o kołach gospodyń wiejskich. Taki akt mógłby być zorganizowany w logiczny sposób, wyodrębniając część ogólną, dotyczącą wszystkich organizacji pozarządowych, oraz części szczególne, uwzględniające specyfikę poszczególnych form prawnych.

Część ogólna regulowałaby fundamentalne zasady, takie jak definicje podstawowych pojęć, zasady działania organizacji non-profit, katalog praw i obowiązków, zasady nadzoru i kontroli, procedury rejestracyjne oraz zasady finansowania i sprawozdawczości. Części szczególne precyzowałyby specyfikę stowarzyszeń jako organizacji korporacyjnych, gdzie spoiwem jest substrat ludzki – członkowie – oraz fundacji, gdzie fundamentem jest majątek przeznaczony na

określony cel. Ta struktura pozwoliłaby uniknąć obecnej sytuacji, w której te same kwestie są regulowane różnie w różnych aktach, tworząc niepotrzebne rozbieżności i wątpliwości interpretacyjne.

Uproszczenie regulacji i zmniejszenie formalizmu wynikającego z tworzenia szczegółowych przepisów ingerujących w swobodę tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych stanowiłoby kolejny kluczowy element reformy. Obecna praktyka legislacyjna często prowadzi do sytuacji, w której ustawodawca próbuje przewidzieć i uregulować każdy aspekt działania organizacji, nie pozostawiając przestrzeni na elastyczność i dostosowanie do specyficznych potrzeb. Tymczasem organizacje pozarządowe, będące emanacją wolności zrzeszania się, powinny mieć maksymalną autonomię w kształtowaniu swoich wewnętrznych struktur i procedur, w granicach wyznaczonych podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Rezygnacja z wyróżniania różnych typów stowarzyszeń, w tym uczniowskich klubów sportowych, klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz kół gospodyń wiejskich, wymagałaby okresu przejściowego, w którym istniejące podmioty mogłyby dostosować się do nowych regulacji. Niemniej długofalowe korzyści z uproszczenia systemu – większa przejrzystość, łatwiejsza interpretacja przepisów, ujednoczone procedury – zdecydowanie przeważają nad krótkoterminowymi trudnościami adaptacyjnymi. Unifikacja nie oznacza uniformizacji – kodeks mógłby przewidywać różne modele organizacyjne dostosowane do skali i charakteru działalności, ale w ramach jednego, spójnego systemu prawnego.

Aspekt rejestracji stowarzyszeń zwykłych i stowarzyszeń wskazanych w ustawie o sporcie u starosty nie stanowi istotnego odformalizowania, a na względzie należy mieć dostępność do danych ewidencyjnych. W przypadku ewidencji starostów, z oczywistych względów, nie ma możliwości dostępu do jednej spójnej bazy. Każdy starosta prowadzi własną ewidencję, często w różnych systemach informatycznych, co uniemożliwia centralne wyszukiwanie i porównywanie danych. Brak jest także przepisów unifikujących upublicznianie danych z ewidencji i ujawnianie tam informacji.

Aspekt rejestracji ma także istotne przełożenie na drogę odwoławczą, co ma bezpośrednie konsekwencje dla organizacji kwestionujących rozstrzygnięcia organów. Obecny dualizm organów rejestrowych i ewidencyjnych wiąże się z odrębnymi organami odwoławczymi i

stosowanymi procedurami. Decyzja starosty powiatowego, jako decyzja administracyjna, podlega zaskarżeniu w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kreując kognicję wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zbliżony schemat występuje w przypadku rejestracji kół gospodyń wiejskich. W przypadku orzeczeń KRS mamy postępowanie cywilne i kognicję sądów powszechnych, konkretnie wydziałów cywilnych.

Ta różnorodność ścieżek proceduralnych nie tylko komplikuje sytuację prawną organizacji, ale także generuje rozbieżności w orzecznictwie. Sądy administracyjne i cywilne mogą różnie interpretować podobne przepisy, co prowadzi do niepewności prawnej. Ujednolicenie systemu rejestracji w ramach Krajowego Rejestru Sądowego zapewniłoby spójność orzeczniczą i przewidywalność rozstrzygnięć. Dodatkowo, doświadczenie KRS w obsłudze podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych sprawia, że ten organ dysponuje wypracowanymi procedurami i kompetencjami niezbędnymi do efektywnej obsługi całego trzeciego sektora.

W zakresie organizacji wewnętrznej podmiotu eksperci zwrócili uwagę na odmienne regulacje ustawowe dotyczące organizacji wewnętrznej różnych typów podmiotów. W części są to regulacje dające istotną swobodę organizacji pozarządowej w kształtowaniu własnych regulacji wewnętrznych, czego przykładem jest artykuł 10 Prawa o stowarzyszeniach. Z drugiej strony niektóre ustawy wprowadzają nadmierną szczegółowość, nie pozostawiając owej swobody w kształtowaniu własnych regulacji wewnętrznych, czego przykładem jest już wspomniana ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Za pożądany uznać należy kierunek wytyczony ustawą Prawo o stowarzyszeniach, dający istotną swobodę organizacjom pozarządowym w kształtowaniu regulacji wewnętrznych.

W obszarze regulacji wewnętrznych wskazano także na dualizm w zakresie funkcjonowania organów pomiędzy różnymi typami organizacji pozarządowych. Z jednej strony uznano to za wskazane, z uwagi na różny charakter podmiotów. Jako przykład wskazać należy na stowarzyszenia, które są podmiotami o charakterze korporacyjnym, i fundacje, gdzie kluczowy jest wkład wniesiony przez fundatorów, a nie aspekt zbiorowości członków. Bez wątplenia nie jest możliwa pełna unifikacja w zakresie regulacji odnoszących się do organizacji wewnętrznej tak różnych typów organizacji pozarządowych. Ta różnorodność wynika z istoty konstrukcji prawnej tych podmiotów i powinna być respektowana.

Niemniej z drugiej strony stworzenie spójnej regulacji ma na celu zunifikowanie przepisów na tyle, na ile dopuszcza to charakter typu owego podmiotu. Warty rozważenia kierunkiem jest unifikacja organizacji wewnętrznej w zakresie organów organizacji pozarządowej, a także ich uprawnień. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia ze stowarzyszeniem czy fundacją, pewne podstawowe zasady powinny być wspólne – na przykład wymogi dotyczące zwoływania posiedzeń organów, kworum, podejmowania uchwał, reprezentacji na zewnątrz czy odpowiedzialności członków organów. Szczegółowe rozwiązania mogą się różnić, ale fundamentalne standardy demokratycznego zarządzania i odpowiedzialności powinny być wspólne.

Przy wzroście popularności fundacji jako formy prawnej funkcjonowania trzeciego sektora za archaiczny należy uznać nadzór ministra nad fundacjami. Ten system wywodzi się z czasów, gdy fundacji było niewiele i miały one często charakter wielkich instytucji o znaczeniu ogólnokrajowym. Dziś fundacje są równie powszechne jak stowarzyszenia, działają lokalnie, realizują projekty w małej skali, a ministerialny nadzór jest po prostu nieadekwatny do ich rzeczywistego funkcjonowania. Eksperti rekomendują, żeby nadzór sprawowany był na poziomie starosty powiatowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu. Względnie, w przypadku utrzymania systemu nadzoru administracji rządowej, żeby nadzór realizowany był na poziomie wojewodów.

Rozwiązanie to miałyby zapewnić sprawność działania i szybkość podejmowania decyzji nadzorczych. Lokalny organ nadzoru miałby lepszą znajomość specyfiki działania organizacji, łatwiejszy dostęp do informacji o jej faktycznej aktywności, możliwość szybszej reakcji w przypadku nieprawidłowości. Jednocześnie taka decentralizacja nadzoru nie oznaczałaby obniżenia standardów – przeciwnie, mogłaby prowadzić do ich podniesienia poprzez bardziej efektywny monitoring. Minister lub wojewoda dysponowałiby mechanizmami koordynacji i ujednolicania praktyk nadzorczych, zapewniając spójność w skali kraju.

Duża część pytań w zakresie prowadzonych badań ankietowych i badań CATI dotyczyła finansowania organizacji pozarządowych. Raporty obrazują kondycję finansową podmiotów, skalę działania oraz zwracają uwagę na kluczowe problemy w tym obszarze. Na tej podstawie eksperci sformułowali wnioski dotyczące obszaru finansowego, w tym procedur dotacyjnych. Kwestie finansowania okazały się jednymi z najbardziej palących dla organizacji pozarządowych, determinującymi nie tylko ich możliwości rozwojowe, ale często wręcz samą zdolność do przetrwania i kontynuowania działalności.

Dla wielu organizacji, szczególnie tych działających w obszarach niedochodowych jak pomoc społeczna, edukacja czy kultura, dotacje publiczne stanowią główne lub wręcz jedyne źródło stabilnego finansowania. Złożoność i nieprzewidywalność procedur dotacyjnych przekłada się bezpośrednio na możliwości planowania działań i rozwoju organizacji.

Warte rozważenia jest zmodyfikowanie zasad w zakresie statusu organizacji pożytku publicznego. Obecnie status ten otrzymywany jest po spełnieniu kilku warunków formalnych, przede wszystkim odpowiednich regulacji statutowych, oraz faktycznych, głównie stażu działania organizacji wynoszącego co najmniej dwa lata. Utrzymanie tego statusu wiąże się z licznymi korzyściami – na przykład możliwością otrzymywania 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych, preferencjami w konkursach grantowych, zwolnieniami podatkowymi – ale także obowiązkami, przede wszystkim sprawozdawczymi. Powstaje bowiem pytanie, czy przy racjonalnym podwyższeniu wymogów nie byłoby zasadne przyznanie owych uprawnień wszystkim organizacjom pozarządowym.

Wiązałyby się to z dodatkowymi obowiązkami, w tym koniecznością zmian statutów oraz bieżącymi obowiązkami sprawozdawczymi. Wspomniana konstrukcja wiązałyby się ze wzmożeniem nadzoru oraz wprowadzeniem środków nadzoru w sytuacji zaniedbywania wspomnianych obowiązków. Proponowana zmiana pozwoliłaby pokonać bariery, często organizacyjne i mentalne, w zakresie ubiegania się o status organizacji pożytku publicznego. Wiele organizacji nie ubiega się o ten status nie dlatego, że nie spełniają wymogów merytorycznych, ale z obawy przed dodatkowymi formalnościami lub z powodu braku świadomości o korzyściach. Automatyczne objęcie wszystkich organizacji mechanizmem podobnym do obecnego OPP, oczywiście przy zachowaniu możliwości rezygnacji dla tych, które nie chcą dodatkowych obowiązków, mogłoby znacząco zwiększyć transparentność i społeczną kontrolę całego sektora.

Jednocześnie wzmożone środki nadzorcze spowodowałyby likwidację podmiotów „martwych” i działających sporadycznie lub słabo. Aktywność osób zaangażowanych w działalność tych podmiotów można byłoby zogniskować w działaniach innych organizacji pozarządowych, względnie grup nieformalnych. Taka naturalna selekcja wzmocniłaby cały sektor, koncentrując zasoby w organizacjach rzeczywiście aktywnych i efektywnych.

Większość konkursów grantowych ogranicza koszty pośrednie, czyli wydatki na administrację, wynajem, media, do kilku lub kilkunastu procent całkowitej wartości projektu. Tymczasem

realne koszty funkcjonowania biura, zatrudnienia koordynatora, obsługi księgowej czy prawnej często przekraczają te limity. W efekcie organizacje muszą albo dokładać środki z innych źródeł, albo rezygnować z profesjonalnej obsługi, co wpływa na jakość realizowanych projektów.

W celu wzmocnienia potencjału organizacyjnego zasadne jest na poziomie samorządu terytorialnego realizacja procedur grantowych z przeznaczeniem na wzmocnienie potencjału organizacyjnego podmiotów. Dobrym wzorem są konkursy PROO w ramach Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, przy czym obecny system w NIW zakłada włączenie organizacji do jednego koszyka, co utrudnia rzetelną ocenę wniosków organizacji o niezwykle zróżnicowanych obszarach działania. Trudno bowiem porównywać wnioski organizacji działającej w obszarze ochrony środowiska z wnioskiem podmiotu zajmującego się pomocą osobom niepełnosprawnym – to zupełnie różne specyfiki, różne wyzwania, różne potrzeby organizacyjne.

Znaczna część organizacji pozarządowych nie posiada własnego lokalu. W części bazuje na użyczeniu bądź wynajmie po preferencyjnych stawkach lokali komunalnych. Ich eksploatacja, zważywszy nawet na koszty mediów, generuje istotne obciążenie zważywszy na niewielkie środki, które mogą być wykorzystywane na cele związane z bieżącym działaniem podmiotów. Rozwiązaniem w tym obszarze mogłoby być wprowadzenie nowego zadania obligatoryjnego dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia organizacyjnego dla podmiotów trzeciego sektora poprzez tworzenie inkubatorów lub centrów organizacji pozarządowych.

Realizacja mogłaby odbywać się na kształt obligatoryjnego budżetu partycypacyjnego w gminach na prawach powiatu, przewidzianego w art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Inkubatory NGO mogłyby oferować nie tylko przestrzeń biurową, ale także salę konferencyjną, sprzęt biurowy, dostęp do specjalistycznego doradztwa prawnego czy księgowego, a nawet wspólną obsługę administracyjną. Takie rozwiązanie szczególnie wspierałoby małe, młode organizacje, które nie dysponują środkami na wynajęcie własnego biura, a jednocześnie tworzyłoby przestrzeń współpracy i wymiany doświadczeń między różnymi NGO.

Najwięcej rekomendacji eksperci wskazali w zakresie procedur dotacyjnych. Wiąże się to z bardzo zróżnicowanymi wymogami konkursowymi. Ustawodawca od lat wprowadza regulacje alternatywne dla procedur konkursowych z ustawy o działalności pożytku publicznego i o

wolontariacie. Wskazać można chociażby uchwały jednostek samorządu terytorialnego podejmowane na podstawie ustawy o sporcie w zakresie odrębnych procedur dotacyjnych. Zdaniem ekspertów wielość zasad dotacyjnych nie jest uzasadniona interesem publicznym, a wynikać może z działalności lobbingowej określonych grup interesu. Ujednolicenie procedur ułatwi funkcjonowanie podmiotów i spowoduje rezygnację z dualizmów proceduralnych. Jest to także asumpt do rezygnacji z nadmiernego formalizmu w obszarze aplikowania o dotację oraz realizacji zadania publicznego w ramach otrzymanego wsparcia.

Rekomendowane zmiany w zakresie procedur konkursowych można podzielić na kilka grup. Po pierwsze to warunki realizacji zadania publicznego ujęte w ogłoszeniu konkursowym. Eksperti zwrócili uwagę w szczególności na zawyżony odsetek udziału środków własnych, ograniczony katalog kosztów kwalifikowanych, niefunkcjonalne terminy realizacji zadania, na przykład do 15 grudnia, oraz zawężanie kręgu podmiotowego podmiotów mogących aplikować o środki. Wymienione przykłady świadczą o tworzeniu sztucznych barier w zakresie aplikowania o środki. Rozwiązania ustawowe powinny hamować tego rodzaju praktyki poprzez ustanowienie jasnych granic dla swobody organu ogłaszającego konkurs w kształtowaniu warunków.

Wymóg wkładu własnego na poziomie dwudziestu, trzydziestu czy nawet pięćdziesięciu procent wartości projektu może być nie do spełnienia dla organizacji młodych, małych, działających w obszarach, gdzie trudno o komercyjne przychody. Taka organizacja, nawet mając doskonały pomysł na realizację zadania publicznego, zostaje wykluczona z konkursu. Z drugiej strony, całkowita rezygnacja z wymogu wkładu własnego również nie jest optymalna – pewien wkład własny, nawet symboliczny, świadczy o zaangażowaniu organizacji i realności projektu. Rozsądnym kompromisem byłoby ustawowe określenie maksymalnego wymaganego wkładu własnego na poziomie nieprzekraczającym dziesięciu procent dla małych projektów i piętnastu procent dla dużych, z możliwością uznania wkładu rzeczowego i pracy wolontariuszy.

Katalog kosztów kwalifikowanych także wymaga liberalizacji. Jeśli organizacja realizuje projekt edukacyjny dla dzieci, to czy zakup materiałów dydaktycznych powinien być kosztem kwalifikowanym? Oczywiście. A co z zakupem drukarki, która będzie służyła do drukowania materiałów na zajęcia? Różne konkursy odpowiadają na to pytanie różnie. A przecież drukarka jest niezbędna do realizacji projektu. Podobnie z kosztami wynajmu sali, transportu uczestników, ubezpieczenia. Im bardziej restrykcyjny katalog kosztów kwalifikowanych, tym

bardziej sztuczne stają się rozliczenia, a organizacje muszą poszukiwać kruczków prawnych lub po prostu dokładać środki z własnych źródeł.

Terminy realizacji zadań kończące się 15 grudnia wynikają z logiki budżetowej jednostek publicznych, które muszą wykonać budżet do końca roku. Ale z punktu widzenia organizacji realizujących projekty edukacyjne, kulturalne czy sportowe taki termin jest często nielogiczny. Rok szkolny kończy się w czerwcu, sezon sportowy ma swoją specyfikę, wydarzenia kulturalne mają swój kalendarz. Narzucanie terminu zakończenia projektu w połowie grudnia zmusza organizacje do sztucznego planowania lub rezygnacji z optymalnych terminów działań. Elastyczność w tym zakresie, na przykład możliwość realizacji projektów do końca marca roku następnego przy zachowaniu rozliczenia w ramach budżetu roku poprzedniego, znacząco poprawiłaby skuteczność realizacji zadań publicznych.

Kolejną grupą zagadnień są kwestie dotyczące umowy realizacji zadania publicznego. Wyzwania dotyczą w szczególności aspektu wydatkowania środków pochodzących z dotacji przed datą otrzymania środków na konto bankowe organizacji pozarządowej. Dostrzec należy rozbieżną praktykę w tym zakresie, w tym różne podejście podmiotów kontrolujących działania administracji publicznej. Zasadna byłaby w tym względzie interwencja ustawodawcy w celu wyeliminowania wątpliwości w tak istotnych obszarach funkcjonowania trzeciego sektora.

Organizacja, która w styczniu podpisuje umowę o dotację, ale środki otrzymuje dopiero w marcu, staje przed dylematem: czy może rozpocząć realizację projektu, ponosząc koszty z własnych środków lub kredytu, czy musi czekać na wpływ dotacji? Pierwsza opcja jest ryzykowna, bo niektóre organy kontroli uznają takie wydatki za niekwalifikowane. Druga paraliżuje działanie i powoduje opóźnienia w realizacji projektu. Jasne ustawowe rozstrzygnięcie, że kwalifikowane są wszystkie wydatki poniesione od daty podpisania umowy, niezależnie od daty wpływu środków, usunęłoby tę wątpliwość.

Obecne regulacje często pozwalają na przesunięcia między pozycjami budżetu tylko do dziesięciu lub piętnastu procent bez konieczności aneksowania umowy. Tymczasem w trakcie realizacji projektu okoliczności się zmieniają – okazuje się, że potrzeba więcej materiałów, a mniej transportu, albo że udało się wynegocjować niższą cenę za wynajem sali i można przeznaczyć zaoszczędzone środki na dodatkowe zajęcia. Zwiększenie dozwolonych

przesunięć do dwudziestu pięciu czy trzydziestu procent, z obowiązkiem poinformowania, ale bez konieczności czekania na zatwierdzenie, dałoby organizacjom potrzebną elastyczność przy zachowaniu kontroli nad celowością wydatków.

Za niezbędne w kontekście niestabilnej sytuacji gospodarczej – pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, inflacja – uznać należy wprowadzenie mechanizmów zbliżonych do prawa zamówień publicznych w zakresie waloryzacji wartości umowy. Obecnie organizacje pozarządowe są w dużo trudniejszej sytuacji niż przedsiębiorcy realizujący zamówienia publiczne. Nie jest rozwiązaniem sytuacji możliwość wejścia na drogę sądową przeciwko organowi administracji publicznej. Zważywszy na długotrwałość procedur sądowych oraz istotną nierówność w zakresie potencjału podmiotów, taka perspektywa jest całkowicie iluzoryczna.

Organizacja, która w 2021 roku złożyła wniosek i otrzymała dotację na organizację cyklu warsztatów w 2022 roku, planowała koszty w oparciu o ówczesne ceny. Tymczasem w 2022 roku nastąpiła gwałtowna inflacja, ceny wynajmu sal wzrosły o trzydzieści procent, koszty materiałów o pięćdziesiąt procent. Dotacja, która wcześniej wystarczała na dziesięć warsztatów, teraz wystarcza na siedem. Organizacja może zrealizować projekt w okrojonej formie, obniżając jego wartość merytoryczną, albo dołożyć własne środki, których często nie ma. Wprowadzenie mechanizmu waloryzacji, analogicznego do tego w prawie zamówień publicznych, pozwoliłoby na dostosowanie wartości dotacji do zmienionych warunków ekonomicznych.

W prowadzonych badaniach ankietowych i badaniach CATI wskazywano na wielość obowiązków sprawozdawczych. Eksperti wskazali także na wielość podmiotów, do których składane są sprawozdania i różne systemy w tym zakresie. Dotychczas poczyniono pewne pozytywne kroki, chociażby w zakresie uproszczonych sprawozdań finansowych dla małych organizacji. W dalszym ciągu jest to jednak istotny problem w działaniu organizacji. Eksperti postulują stworzenie jednej platformy sprawozdawczej. Zasadne jest także rozważanie rezygnacji ze składania niektórych sprawozdań.

Eksperti zwrócili także uwagę na jawność sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe. W części przypadków dokumenty są ogólnodostępne, jednak część istotnych dokumentów nie jest jawna. Jako przykład wskazać można sprawozdania finansowe podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej. Są one składane do Krajowej

Administracji Skarbowej, ale nie są upubliczniane na wzór tych składanych do KRS czy składanych z racji posiadania statusu organizacji pożytku publicznego. Ta niekonsekwencja budzi wątpliwości – jeśli organizacja działa w sferze publicznej, korzysta z ulg podatkowych, często z dotacji publicznych, dlaczego jej sprawozdanie finansowe miałyby być tajne?

Pełna transparentność finansowa nie oznacza naruszenia prywatności organizacji, ale budowanie społecznego zaufania. Obywatel powinien mieć możliwość sprawdzenia, ile dana organizacja otrzymała dotacji, na co je wydała, jakie ma inne źródła przychodów, ile wynoszą koszty jej funkcjonowania. To nie jest nadmierna ingerencja, to standardowa społeczna kontrola podmiotów działających w sferze publicznej. Oczywiście, osoby fizyczne wspierające organizacje, darczyńcy, wolontariusze, mają prawo do prywatności – ich dane osobowe nie powinny być upubliczniane. Ale zagregowane dane finansowe o przychodach, kosztach i majątku organizacji powinny być dostępne dla każdego.

Uwagi ustawodawcy wymaga, także kwestia podatku od nieruchomości. Poza zwolnieniem z tytułu posiadania statusu organizacji pożytku publicznego, ustawowo trzeci sektor zwolniony jest przedmiotowo od podatku od nieruchomości w sytuacji prowadzenia działalności wyłącznie na rzecz dzieci i młodzieży. W sytuacji prowadzenia zajęć z udziałem, jednocześnie w innych grupach, dla osób spoza wspomnianej kategorii wiekowych zwolnienie nie przysługuje. Owa nierówność hamuje rozwój podmiotów. Przyznanie wspomnianych zwolnień nie będzie stanowiło istotnego obciążenia dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaś będzie odczuwalne z poziomu bieżącego zarządzania organizacjami pozarządowymi.

Przykład: stowarzyszenie prowadzi świetlicę środowiskową. Z zajęć korzystają głównie dzieci i młodzież, ale raz w tygodniu organizowane są spotkania dla seniorów z osiedla. Formalnie świetlica nie prowadzi działalności wyłącznie na rzecz dzieci i młodzieży, więc traci zwolnienie z podatku od nieruchomości. Musi więc albo zrezygnować z działań dla seniorów, co jest absurdalne społecznie, albo płacić podatek, który pochłania znaczną część i tak skromnego budżetu. Zmiana przepisów na bardziej liberalne, na przykład zwolnienie gdy co najmniej siedemdziesiąt procent działalności skierowane jest do dzieci i młodzieży, lub po prostu pełne zwolnienie dla wszystkich organizacji pozarządowych realizujących cele społecznie użyteczne, usunęłyby tę barierę.

2. Czy sektor i państwo mówią dziś jednym głosem?

Relacja między państwem a organizacjami pozarządowymi przypomina rozmowę dwóch osób, które teoretycznie mówią tym samym językiem, ale używają tak różnych dialektów, że wzajemne zrozumienie wymaga nieustannego wysiłku. Administracja publiczna operuje logiką przepisów, rejestrów, sprawozdań i kontroli. Organizacje pozarządowe żyją dynamiką misji społecznych, projektów, wolontariuszy i beneficjentów. Te dwa światy powinny się uzupełniać – i faktycznie się uzupełniają – ale czy naprawdę mówią jednym głosem?

Obecny stan prawny sugeruje raczej, że państwo postrzega NGO przez pryzmat potencjalnego ryzyka, które trzeba kontrolować, niż partnera we wspólnym przedsięwzięciu. Mnożenie wymogów rejestracyjnych, sprawozdawczych i kontrolnych wskazuje na dominację podejścia administracyjnego nad partnerskim. Organizacje pozarządowe muszą się tłumaczyć, dokumentować, wykazywać – podczas gdy powinny przede wszystkim działać. Ta asymetria relacji nie wynika zapewne ze złej woli ustawodawcy czy urzędników, ale raczej z braku systemowego przemyślenia roli trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych.

Rekomendacje reform wyraźnie dostrzegają ten dysonans. Propozycje zmierzają do przywrócenia równowagi – uproszczenia procedur przy jednoczesnym wzmocnieniu mechanizmów transparentności. To podejście uznaje, że najlepszą formą kontroli nie jest mnożenie formularzy, lecz zapewnienie obywatelom łatwego dostępu do informacji o działalności organizacji. Społeczna kontrola może być skuteczniejsza niż biurokratyczna, jeśli tylko otrzyma odpowiednie narzędzia. Dziennikarstwo śledcze, portale watchdogowe, zaangażowani mieszkańcy potrafią wychwycić nieprawidłowości szybciej i skuteczniej niż najdokładniejsza kontrola formalna.

Państwo i organizacje pozarządowe realizują te same cele – edukację, kulturę, sport, pomoc społeczną, ochronę środowiska, aktywizację lokalną. Różnią się sposobem. Administracja publiczna działa przez instytucje, trwałe struktury, stabilne kadry i budżety. NGO działają przez projekty i inicjatywy, często krótkoterminowe, elastyczne, dopasowane do konkretnych potrzeb. Administracja dysponuje stabilnymi zasobami finansowymi z budżetu, organizacje żyją od grantu do grantu, od zbiórki do zbiórki. Administracja podlega hierarchii i procedurom, NGO cenią elastyczność i innowacyjność, zdolność szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby.

Ta komplementarność powinna być źródłem siły polskiego systemu realizacji zadań publicznych, ale obecny system prawny częściej ją utrudnia niż wspiera. Procedury dotacyjne traktują organizacje jak wykonawców zleceń, nie jak partnerów współtworzących polityki publiczne. Wymogi sprawozdawcze sugerują nieufność zamiast współpracy opartej na wzajemnym szacunku. Bariery w dostępie do infrastruktury – lokali, przestrzeni publicznej, obiektów sportowych – pokazują, że samorządy nie zawsze traktują NGO jako naturalnych sojuszników w realizacji zadań lokalnych.

Często zdarza się, że gmina ma trudność ze zrealizowaniem jakiegoś zadania – na przykład z organizacją zajęć dla dzieci w wakacje, z opieką nad seniorami, z rewitalizacją przestrzeni publicznej. W tej samej gminie działa organizacja, która mogłaby to zadanie zrealizować świetnie, ma doświadczenie, kadre, pomysły. Ale zamiast partnerskiej współpracy mamy konkurs z restrykcyjnymi wymogami, które dyskwalifikują lokalną organizację, albo wręcz brak konkursu i próbę zrealizowania zadania siłami urzędu, co kończy się w mało zadowalający sposób. Ta sytuacja wynika z braku nawyku współpracy, z nieufności, z nadmiernego formalizmu.

Proponowana reforma zmierza do zmiany tej logiki. Obowiązkowe tworzenie przez samorządy inkubatorów organizacji pozarządowych wysłałoby jasny sygnał: NGO są częścią lokalnego ekosystemu publicznego i zasługują na wsparcie instytucjonalne, nie tylko finansowe. Ujednoczenie procedur dotacyjnych i zniesienie sztucznych barier konkursowych pokazywałoby, że państwo widzi w organizacjach rzetelnych realizatorów zadań publicznych, którym można zaufać przy zachowaniu odpowiedniej transparentności. Pełna transparentność działalności NGO, połączona z uproszczeniem sprawozdawczości, budowałaby społeczne zaufanie zastępujące biurokratyczną kontrolę szczegółową.

Ministerialny nadzór nad fundacjami, ewidencyjny charakter rejestracji niektórych stowarzyszeń, rozbudowane kontrole realizacji dotacji, szczegółowe wymogi sprawozdawcze – wszystko to składa się na obraz państwa, które chwilami traktuje NGO bardziej jak potencjalny problem niż zasób. Tymczasem doświadczenia, badania naukowe i praktyka społeczna jednoznacznie pokazują, że tam gdzie trzeci sektor jest silny i aktywny, społeczeństwa są bardziej odporne na kryzysy, usługi publiczne lepiej dostosowane do potrzeb, a demokracja żywsza i bardziej uczestnicząca.

Pandemia COVID-19 była tego świetnym przykładem. Gdy państwowe struktury były przeciążone, to właśnie organizacje pozarządowe organizowały pomoc dla seniorów, szyły maseczki, dostarczały posiłki osobom w kwarantannie, wspierały psychicznie osoby w izolacji, pomagały w nauce zdalnej dzieciom z uboższych rodzin. Ta ogromna mobilizacja społeczna pokazała, jak wielki potencjał drzemie w trzecim sektorze i jak ważne jest, by państwo traktowało NGO jako partnerów, nie jako podmioty wymagające ciągłego nadzoru.

Reforma powinna przenieść ciężar z nadzoru represyjnego na wspieranie i kontrolę społeczną. Lokalizacja nadzoru nad fundacjami na poziomie starostów lub wojewodów zamiast ministrów to nie tylko kwestia sprawności administracyjnej, ale też symboliczna zmiana perspektywy – z centralnego monitorowania na lokalną współpracę. Zniesienie opłat sądowych dla wszystkich organizacji pozarządowych, nawet prowadzących działalność gospodarczą, to uznanie ich non-profitowego charakteru i specjalnej roli w społeczeństwie. Zwolnienia podatkowe to inwestycja w społeczną wartość, którą tworzą – każda złotówka zaoszczędzona na podatkach to złotówka przeznaczona na działalność statutową, na pomoc potrzebującym, na edukację, na kulturę.

Mechanizmy konsultacji społecznych projektów aktów prawnych dotyczących NGO istnieją, ale ich skuteczność budzi wątpliwości. Projekty ustaw są publikowane, organizacje mogą zgłaszać uwagi, ale często uwagi te nie znajdują odzwierciedlenia w ostatecznym brzmieniu przepisów. Wynika to częściowo z tego, że konsultacje odbywają się zbyt późno, gdy koncepcja legislacyjna jest już ustalona i trudno ją zmienić. Częściowo z tego, że administracja nie ma nawyku traktowania uwag NGO jako równoprawnego głosu w dyskusji, ale raczej jako jednego z wielu sygnałów, którym można, ale nie trzeba się kierować.

Reforma powinna obejmować również wzmocnienie mechanizmów partycypacji NGO w tworzeniu prawa ich dotyczącego. Mogłoby to obejmować utworzenie stałej Rady Organizacji Pozarządowych przy Premierze lub przy odpowiednim ministerstwie, która opiniowałaby projekty aktów prawnych dotyczących trzeciego sektora jeszcze na etapie wczesnych prac koncepcyjnych. Mogłoby to obejmować obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji dla NGO – analogicznie do oceny skutków dla przedsiębiorców czy dla budżetu – która wymuszałaby przemyślenie, jak dany przepis wpłynie na funkcjonowanie organizacji.

Warto też rozważyć stworzenie mechanizmów mediacji i dialogu w spornych sprawach. Gdy organizacja kwestionuje decyzję administracyjną dotyczącą dotacji czy nadzoru, zamiast od razu kierować sprawę na drogę sądową, można by próbować rozwiązać spór przez mediację z

udziałem niezależnego mediatora. To zaoszczędziłoby czas, pieniądze i nerwy obu stron, a często pozwoliłoby znaleźć rozwiązanie satysfakcjonujące wszystkich.

3. Co zyskuje obywatel, jeśli uprości się prawo dla NGO?

Pytanie o reformę prawa dla NGO nie jest pytaniem wewnątrzśrodowiskowym ani technicznym zagadnieniem prawniczym. To pytanie o jakość życia każdego obywatela. Organizacje pozarządowe prowadzą przedszkola i świetlice, organizują wydarzenia kulturalne i sportowe, dbają o środowisko naturalne, pomagają osobom w kryzysie, prowadzą programy edukacyjne, wspierają osoby starsze, aktywizują lokalną społeczność, chronią zabytki, ratują zwierzęta, promują zdrowy styl życia. Lista ta mogłaby być znacznie dłuższa. Jeśli te organizacje funkcjonują sprawnie, korzystamy wszyscy. Jeśli giną w gąszczu przepisów i formularzy, tracimy wszyscy.

Uproszczenie prawa oznacza, że więcej energii i środków organizacje będą mogły przeznaczyć na działania statutowe zamiast na spełnianie wymogów formalnych. Mniej czasu na wypełnianie sprawozdań to więcej czasu na pracę z beneficjentami – z dziećmi, seniorami, z lokalną społecznością. Niższe koszty obsługi administracyjnej to więcej projektów i inicjatyw, możliwość zatrudnienia dodatkowego pracownika merytorycznego zamiast księgowego, możliwość zakupu sprzętu potrzebnego do działań zamiast wydawania na obsługę prawną. Większa przewidywalność finansowania to ambitniejsze, długofalowe programy, a nie krótkoterminowe akcje od dotacji do dotacji.

Obecny system prawny zniechęca do angażowania się w formalną działalność organizacyjną. Założyć stowarzyszenie czy fundację to wejście w labirynt przepisów, rejestrów i sprawozdań. Dla kogoś, kto chce po prostu zorganizować lokalne sprzątanie parku, warsztaty dla dzieci czy grupę wsparcia dla rodziców, ten formalizm wydaje się przytłaczający. W efekcie wiele potencjalnie cennych inicjatyw nigdy nie powstaje albo pozostaje w szarej strefie grup nieformalnych, bez dostępu do dotacji, pomieszczeń czy ubezpieczenia, co ogranicza ich możliwości rozwoju i skali oddziaływania.

Reforma upraszczająca procedury rejestracyjne, zmniejszająca wymogi sprawozdawcze i ułatwiająca dostęp do wsparcia finansowego i infrastrukturalnego obniżyłaby próg wejścia w zorganizowaną działalność społeczną. To otworzyłoby drzwi dla nowej generacji aktywistów, animatorów lokalnych, społeczników, liderów inicjatyw oddolnych. Więcej organizacji to

większa różnorodność form pomocy, aktywizacji, edukacji. To lepsze dopasowanie oferty do potrzeb, bo NGO potrafią być bliżej ludzi i szybciej reagować niż wielkie instytucje publiczne z ich hierarchią i procedurami.

Młoda matka, która widzi, że na jej osiedlu brakuje place zabaw i chciałaby coś z tym zrobić, dziś staje przed dylematem. Może próbować działać nieformalnie, ale wtedy nie dostanie dotacji na plac zabaw, nie ma podmiotowości prawnej do podpisania umowy z gminą, trudno jej ubezpieczyć wolontariuszy. Może założyć stowarzyszenie, ale to wymaga znalezienia członków założycieli, napisania statutu, pójścia do sądu, czekania kilka miesięcy na rejestrację, a potem obowiązki sprawozdawcze. Po reformie, upraszczającej rejestrację i zmniejszającej wymogi, ta matka mogłaby w ciągu tygodnia zarejestrować prostą organizację, w ciągu miesiąca złożyć wniosek o grant w gminie, w ciągu kwartału rozpocząć budowę placu zabaw. Różnica jest ogromna.

Paradoksalnie, uproszczenie sprawozdawczości może iść w parze ze wzmocnieniem społecznej kontroli. Gdy wszystkie raporty finansowe i merytoryczne organizacji będą dostępne na jednej platformie, każdy obywatel będzie mógł sprawdzić, na co i jak wydawane są publiczne pieniądze przekazywane NGO. Dziennikarze śledczy, badacze, zainteresowani mieszkańcy otrzymają narzędzie do rzetelnej oceny skuteczności trzeciego sektora. Będzie można porównać, ile różne organizacje wydają na administrację, a ile na działania merytoryczne. Będzie można sprawdzić, czy organizacja rzeczywiście realizuje projekty, które deklaruje, czy może tylko pisze piękne wnioski, a potem nic nie robi.

Ta jawność to najlepsza obrona przed patologiami. Organizacje, które działają rzetelnie, nie mają czego się obawiać – przeciwnie, transparentność wzmocni ich pozycję i zaufanie społeczne. Będą mogły pokazać darczyńcom i wolontariuszom konkretne wyniki swojej pracy, udokumentowane w sprawozdaniach. Będą mogły bronić się przed nieuzasadnionymi podejrzeniami, pokazując otwartą księgowość. Te organizacje, które próbują wykorzystywać system, które wydają większość dotacji na wynagrodzenia zarządu, które nie realizują deklarowanych celów, znajdą się pod presją nie tylko kontroli państwowej, ale społecznej. W dłuższej perspektywie taka selekcja wzmocni cały sektor, podniesie jego standardy i zwiększy społeczne zaufanie.

Obecnie zaufanie do organizacji pozarządowych w Polsce jest stosunkowo niskie. Wynika to częściowo z nieznaności ich działalności, częściowo z medialnych afer dotyczących

nielicznych patologicznych przypadków, które są nieuczciwie uogólniane na cały sektor. Pełna transparentność pozwoliłaby to zmienić. Gdyby każdy mógł łatwo sprawdzić, co robi jego lokalna organizacja, jak wydaje pieniądze, jakie osiąga rezultaty, zaufanie naturalnie by rosło. A większe zaufanie to większe wsparcie społeczne, więcej darczyńców, więcej wolontariuszy, więcej zaangażowania.

Obecny system tworzy nierówności, które są często niewidoczne, ale bardzo dotkliwe. Organizacje duże, z profesjonalnym zapleczem, stałym biurem, zatrudnionymi prawnikami i fundraiserami, potrafią poradzić sobie z procedurami i wygrywać konkursy. Mają doświadczenie w pisaniu wniosków, znają żargon grantowy, wiedzą, czego komisje konkursowe oczekują. Małe, lokalne NGO, oparte na pasji i wolontariacie, prowadzone przez ludzi po godzinach pracy zawodowej, przegrywają konkurencję nie dlatego, że ich projekty są gorsze, ale dlatego, że brakuje im zasobów na profesjonalne pisanie wniosków i rozliczanie dotacji.

Zawyżone wymogi wkładu własnego, skomplikowane formularze, krótkie terminy składania wniosków, wymagania dotyczące doświadczenia i referencji – wszystko to faworyzuje silnych. To prowadzi do sytuacji, w której w małych miejscowościach, gdzie najbardziej potrzeba aktywności obywatelskiej, organizacje nie mogą się rozwijać, bo przegrywają konkursy z wielkimi graczami z dużych miast. Gmina ogłasza konkurs na zajęcia dla dzieci, lokalne stowarzyszenie rodziców chciałoby je prowadzić, ale przegrywa z dużą fundacją z Warszawy, która ma doświadczenie, referencje, profesjonalny wniosek. Fundacja wygrywa konkurs, przysyła swoich animatorów, realizuje projekt zgodnie z umową, ale to nie jest ta sama wartość, co lokalne zakorzenienie, ciągłość, długofalowe relacje.

Reforma upraszczająca procedury, obniżająca bariery wejścia i zapewniająca wsparcie infrastrukturalne wyrównałaby szanse. Mała biblioteka społeczna w małej miejscowości mogłaby konkurować z wielkomięską fundacją, bo nie musiałaby spełniać nadmiernych wymogów formalnych. Grupa rodziców chcąc zorganizować świetlicę nie musiałaby wynajmować prawnika do przygotowania wniosku grantowego, bo formularz byłby prosty i zrozumiały. To demokratyzacja trzeciego sektora, która przełożyłaby się na większą sprawiedliwość terytorialną i społeczną w dostępie do aktywności obywatelskiej i do środków publicznych przeznaczonych na zadania publiczne.

Organizacje pozarządowe to szkółki demokracji. To w nich ludzie uczą się formułować cele, podejmować decyzje w sposób demokratyczny, rozwiązywać konflikty, realizować wspólne przedsięwzięcia, współpracować pomimo różnic poglądów. To przestrzeń partycypacji, gdzie obywatele stają się współtwórcami rzeczywistości, a nie tylko biernymi odbiorcami usług publicznych czy przedmiotami polityki prowadzonej przez innych. Aktywność w NGO kształtuje kompetencje obywatelskie, które później są wykorzystywane w innych sferach życia społecznego i politycznego.

Im prostsze prawo, tym niższy próg wejścia w tę aktywność, tym więcej osób może się zaangażować, tym bardziej różnorodne społecznie i demograficznie będą organizacje. Im więcej wsparcia od samorządów – lokale, dotacje, szkolenia – tym łatwiej tworzyć lokalne inicjatywy i tym większa szansa, że przetrwają one trudne początkowe lata. Im większa transparentność, tym silniejsza społeczna kontrola i odpowiedzialność, tym mniejsze ryzyko patologii i tym większe zaufanie do instytucji demokratycznych.

Wszystko to składa się na silniejszą demokrację lokalną – więcej ludzi zaangażowanych w sprawy swojej społeczności, więcej projektów realizowanych oddolnie, więcej problemów rozwiązywanych we współpracy, a nie przez narzucanie decyzji odgórnie. Taka wspólnota jest bardziej odporna na kryzysy, bardziej kreatywna w poszukiwaniu rozwiązań, bardziej zintegrowana społecznie. Badania pokazują, że w społecznościach lokalnych o silnym trzecim sektorze ludzie są szczęśliwsi, zdrowsi, bardziej bezpieczni, mają większe poczucie wpływu na własne życie i otoczenie.

Ostatecznie wszystkie te zmiany przekładają się na coś najprostszego i najważniejszego – na jakość codziennego życia w naszych miastach, miasteczkach i wsiach. Na to, czy w mojej dzielnicy jest świetlica dla dzieci po szkole, gdzie mogą bezpiecznie spędzić czas, gdy ja jestem jeszcze w pracy. Na to, czy mam gdzie uprawiać sport amatorski lub rozwijać hobby – śpiew w chórze, taniec, majsterkowanie, fotografię. Na to, czy znajdę wsparcie, gdy będę go potrzebować – grupę wsparcia po stracie bliskiej osoby, poradnictwo w trudnej sytuacji życiowej, pomoc wolontariuszy gdy jestem chory. Na to, czy w moim mieście odbywają się ciekawe wydarzenia kulturalne, festiwale, koncerty, warsztaty. Na to, czy ktoś dba o lokalny park, rzekę, zabytkowy budynek, pomniki przyrody.

Wszystkie te rzeczy tworzą ludzie zorganizowani w NGO. Im łatwiej im działać, tym więcej dobra publicznego wytworzą. Im mniej energii stracą na walkę z biurokracją, tym więcej jej

zostanie na twórczą pracę społeczną. Proste prawo dla organizacji pozarządowych to inwestycja w społeczną jakość życia nas wszystkich.

Opisana reforma nie jest utopią ani odległą wizją na następne dekady. To zbiór konkretnych, realnych zmian w przepisach, które można wprowadzić w ciągu jednej kadencji parlamentu. Wymaga to woli politycznej, konsultacji ze środowiskiem, rzetelnej pracy legislacyjnej – ale nie wymaga rewolucji, ogromnych środków budżetowych ani rewizji fundamentalnych założeń ustrojowych. Niektóre z proponowanych rozwiązań, jak zniesienie opłat sądowych czy zwolnienia podatkowe, w ogóle nie generują istotnych kosztów dla budżetu, a te niewielkie koszty zwracają się wielokrotnie w postaci zwiększonej aktywności społecznej i lepszego wykorzystania potencjału trzeciego sektora.

Inne propozycje, jak tworzenie inkubatorów NGO przez samorządy, wymagają inwestycji, ale zwracają się wielokrotnie w postaci aktywnej, zaangażowanej społeczności lokalnej, która sama rozwiązuje swoje problemy, nie czekając na interwencję urzędu. Koszt udostępnienia sali w gminnym budynku i zapewnienia podstawowego wyposażenia to może kilkadziesiąt tysięcy złotych rocznie. Wartość społeczna wytworzona przez organizacje korzystające z takiego inkubatora – setki godzin wolontariatu, dziesiątki zrealizowanych projektów, setki beneficjentów – jest nieporównywalnie większa.

Polska ma żywą tradycję społecznej samoorganizacji, sięgającą daleko wstecz – od średniowiecznych cechów rzemieślniczych, przez dziewiętnastowieczne towarzystwa oświatowe i kółka rolnicze, po dwudziestowieczną Solidarność i współczesne organizacje pozarządowe. Współczesne NGO są spadkobiercami tej bogatej tradycji oddolnej aktywności obywatelskiej. Zasługują na prawo, które będzie je wspierać w tej misji, a nie utrudniać działanie przez nadmierny formalizm i biurokrację. Obywatele zasługują na to, by energia, pomysłowość i zaangażowanie tysięcy aktywistów społecznych, wolontariuszy i liderów organizacji mogły się swobodnie rozwijać i przynosić owoce w postaci lepszego życia dla nas wszystkich.

Reforma prawa dla organizacji pozarządowych jest potrzebna, wykonalna i przyniesie korzyści całemu społeczeństwu. Pozostaje pytanie, czy znajdzie się wola polityczna, by ją przeprowadzić. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że w Polsce możliwe są głębokie reformy systemowe, gdy istnieje konsensus co do ich potrzeby. Miejmy nadzieję, że w

przypadku prawa dla NGO taki konsensus uda się zbudować, ku dobru trzeciego sektora i nas wszystkich.

ZAKOŃCZENIE

Przechodząc przez wszystkie rozdziały tej publikacji — od opisu struktury sektora, przez wyniki badań ankietowych, CATI i fokusowych, aż po eksperckie analizy i rekomendacje — możliwe było uzyskanie kompleksowego obrazu funkcjonowania polskich organizacji pozarządowych. Sektor ten cechuje się dużą energią społeczną, pomysłowością i gotowością do działania, jednocześnie operując w otoczeniu regulacyjnym i administracyjnym, które często ogranicza jego efektywność. Wskazywane przez badanych bariery koncentrują się wokół nadmiaru obowiązków formalnych, braku przejrzystości procedur, rozproszenia odpowiedzialności oraz niejasności podatkowych — elementów, które częściej utrudniają niż wspierają pracę organizacji.

Analizy jakościowe i ilościowe potwierdzają, że organizacje dysponują kluczowymi zasobami: pomysłami programowymi, kapitałem społecznym oraz kompetentnymi zespołami. Jednakże potencjał ten pozostaje w znacznej części niewykorzystany z uwagi na strukturalne i proceduralne przeszkody. Stąd postulat uporządkowania ram prawnych i administracyjnych, centralizacji informacji, uproszczenia systemów sprawozdawczości oraz przejrzystego uregulowania zasad finansowania i rozliczania kosztów pośrednich. Realistyczne i konkretne rekomendacje zaproponowane w dalszej części publikacji wynikają bezpośrednio z zidentyfikowanych problemów i mają charakter praktyczny — celem jest zwiększenie sprawczości organizacji przy równoczesnym obniżeniu kosztów administracyjnych.

Ważnym elementem procesu badawczego była wielowarstwowa partycypacja przedstawicieli trzeciego sektora. Głosy organizacji pozarządowych zebrane w badaniach ankietowych i CATI posłużyły za podstawę do sformułowania propozycji rozwiązań praktycznych, które następnie skonfrontowano i uszczegółowiono w toku badań fokusowych. Dyskusje grupowe umożliwiły weryfikację priorytetów, doprecyzowanie terminologii oraz ocenę użyteczności poszczególnych zapisów proponowanego Kodeksu NGO. Rola ekspertów polegała na przełożeniu zidentyfikowanych potrzeb na konkretne zapisy i rekomendacje prawno-administracyjne — proces ten zapewnił, że zaproponowane rozwiązania są jednocześnie oparte na dowodach i wykonalne w praktyce. Efektem tych etapów pracy jest projekt Kodeksu NGO dołączony jako załącznik do niniejszej publikacji; dokument ten odzwierciedla priorytety i postulaty zgłaszane przez praktyków sektora oraz wskazuje kierunki możliwych zmian systemowych.

Wśród rekomendowanych działań pojawiają się rozwiązania możliwe do wprowadzenia etapami i skalowania zgodnie z możliwościami administracji i sektora. Do najistotniejszych należą: ujednoczenie i cyfryzacja procedur rejestracyjnych, utworzenie scentralizowanej platformy sprawozdawczej integrującej obowiązki wobec różnych instytucji, uproszczenie zasad udzielania dotacji oraz ustalenie czytelnych zasad rozliczania kosztów pośrednich. Rekomenduje się również pilotażowe wdrożenia nowych rozwiązań w wybranych regionach lub obszarach tematycznych, celem zebrania danych o skuteczności i możliwych efektach ubocznych przed wdrożeniem powszechnym.

Aby proponowane zmiany miały długotrwały efekt, konieczne jest ustanowienie mechanizmów stałego monitoringu i aktualizacji. Sugerowane instrumenty obejmują cykliczne badania ewaluacyjne z udziałem organizacji, mechanizmy zgłaszania problemów operacyjnych przez praktyków oraz wielostronne fora dialogu obejmujące przedstawicieli NGO, administracji i ekspertów. Wdrożenie Kodeksu powinno być powiązane z jasnym planem wdrożeniowym, harmonogramem oraz wskaźnikami mierzącymi m.in. redukcję obciążenia administracyjnego, skrócenie czasu na procedury oraz zwiększenie zdolności operacyjnej organizacji.

Należy również uwzględnić ograniczenia i obszary wymagające dalszych badań. Badania przeprowadzone w ramach tej publikacji miały charakter przekrojowy i obejmowały szerokie spektrum organizacji, ale nie wyczerpują wszystkich możliwych specyfik sektorowych ani regionalnych niuansów działania. Wskazane jest zatem prowadzenie badań uzupełniających, szczególnie w kontekście specyficznych typów organizacji (np. organizacje świadczące usługi społeczne, organizacje o charakterze przedstawicielskim) oraz w regionach o odmiennych uwarunkowaniach administracyjnych.

Publikacja pełni dwojaką funkcję: dokumentu analitycznego i praktycznego przewodnika. Z jednej strony przedstawia opis i ocenę obecnej sytuacji, z drugiej wskazuje możliwe instrumenty poprawy funkcjonowania sektora. Dołączenie projektu Kodeksu NGO ma na celu ułatwienie dyskusji merytorycznej — dokument ten może służyć jako punkt odniesienia w negocjacjach między sektorem a administracją oraz jako materiały do prac legislacyjnych czy programowych.

Końcowy akcent publikacji przypomina, że wszelkie zmiany systemowe wymagają współpracy i wymiany doświadczeń. Trzeci sektor, administracja publiczna, eksperci i społeczeństwo obywatelskie stoją przed zadaniem wspólnego wypracowania rozwiązań, które z jednej strony

będą redukować niepotrzebne obciążenia, a z drugiej będą zabezpieczać transparentność i odpowiedzialność działań. Wdrożenie rekomendacji zawartych w tej publikacji ma potencjał zwiększenia efektywności i odporności organizacji pozarządowych oraz przyczynienia się do wzmocnienia kapitału społecznego, co przekłada się na korzyści dla całego społeczeństwa.

Publikacja i dołączony do niej projekt Kodeksu NGO (dostępny na www.kodeksngo.pl) powinny zatem stanowić punkt wyjścia do kontynuowania dialogu, testowania rozwiązań i wspólnego monitorowania ich efektów — w taki sposób, aby proponowane zmiany odpowiadały rzeczywistym potrzebom praktyków i były możliwe do wdrożenia w warunkach polskiego systemu prawno-administracyjnego.