

Petycja do Prezesa Rady Ministrów pana Mateusza Morawieckiego  
w sprawie zmian w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Postulujemy wprowadzenie dwóch zmian w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, rozszerzających możliwości finansowania działalności organizacji pozarządowych ze środków publicznych w ramach otwartych konkursów ofert ogłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Postulowane zmiany dotyczą możliwości: [1] przeznaczenia części dofinansowania na rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych, [2] sfinansowania prowizji i odsetek bankowych od pożyczek lub kredytów zaciąganych przez organizacje na realizację celów statutowych.

**Na czym polega problem:**

[Ad. 1]

Organizacje pozyskują środki na swe działania merytoryczne, m.in. startując w konkursach na realizację zadań publicznych, ogłaszanych przez JST na podstawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Te konkursy zakładają wysoki potencjał i sprawne zaplecze beneficjentów, do udzielenia dotacji wręcz ich wymagają. Tymczasem sfera rozwoju instytucjonalnego pozbawiona jest szerszego wsparcia. Istotna dla potencjału organizacji pozarządowych strefa rozwoju kadr, infrastruktury sprzętowej czy zaplecza lokalowego pozostaje wysoce niedoinwestowana.

Rozwiązaniem tej sytuacji nie jest ogłaszanie przez JST jeszcze większej liczby konkursów na realizację zadań publicznych. Organizacje bez silnego zaplecza nie są w stanie skutecznie podejmować działań (w tym zadań publicznych) adekwatnie do zmieniających się potrzeb społecznych. Dlatego trzeba wprowadzić mechanizm finansowania potrzeb rozwojowych organizacji pozarządowych, ale nie poprzez zlecenie im kolejnych zadań publicznych, lecz przez wzmocnienie ich zaplecza i potencjału.

[Ad. 2]

Organizacje pozarządowe stają czasem przed koniecznością zaciągnięcia pożyczki lub kredytu. Najczęściej taka sytuacja występuje w związku z przekazywaniem środków przyznanych dotacji długo po terminie rozpoczęcia projektu bądź z opóźnieniem przekazywania kolejnych transz dotacji. Te środki są im niezbędne, aby utrzymać ciągłość działania i realizacji celów statutowych w okolicznościach trudnych bądź kryzysowych, na które nie zawsze mają wpływ. Jako podmiotom non-profit trudno im jednak zebrać środki na pokrycie opłat (prowizji czy odsetek). W efekcie, pozbawione zewnętrznych źródeł finansowania, a jednocześnie chcąc kontynuować podjętą działalność, stają przed sytuacją, w której niełatwo znaleźć rozwiązanie.

**Proponowane rozwiązanie:**

Postulujemy rozszerzenie art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w taki sposób, aby jednoznacznie wynikały z niego możliwości:

- a) uwzględnienia kosztów rozwoju instytucjonalnego w budżecie zadania publicznego dofinansowanego przez jednostki samorządu terytorialnego;
- b) pokrycia kosztów zobowiązań finansowych (prowizje, opłaty, odsetki) zaciąganych na realizację celów statutowych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.

**Uzasadnienie:**

Ad. [1]

Rozwój instytucjonalny oznacza koszty związane ze wzmocnieniem szeroko rozumianego zaplecza organizacji pozarządowej – osobowego, sprzętowego czy lokalowego. Jest ono niezbędne dla efektywnego funkcjonowania organizacji, w tym dla prawidłowej realizacji zadań publicznych. Przykładowe wydatki związane ze wsparciem instytucjonalnym to: podnoszenie kompetencji członków zespołu (m.in. w zakresie związanym z realizowanym zadaniem publicznym), zakup sprzętu (np. komputerów, kamer, rzutników

multimedialnych), doposażenie lokalu (np. konieczny remont, dostosowanie do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, modernizacja pomieszczeń).

Ostatnie „Badanie kondycji trzeciego sektora i sytuacji wolontariatu w województwie kujawsko-pomorskim” (31.10.2019) pokazuje, że wśród głównych potrzeb organizacji jest wzmocnienie zaplecza organizacyjnego. Przykładowo, w codziennej pracy organizacji wykorzystywany jest bardzo często prywatny sprzęt zaangażowanych osób (komputery, drukarki, itp.). Kolejną barierą są braki w zakresie warunków lokalowych, także pod kątem ich dostępności. W regulaminach konkursów i naborów bardzo rzadko pojawia się możliwość zakupu sprzętu czy remontu pomieszczeń. Podobnie jest w kwestii podnoszenia kompetencji osób tworzących zespół organizacji i realizujących działania – co ma szczególne znaczenie w okresie pandemii, kiedy wiele organizacji musi elastycznie reagować na zmieniające się warunki funkcjonowania.

W ogólnopolskim badaniu przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor pt. Rok w pandemii Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021, które objęło 850 organizacji z całej Polski wskazano, że jednym z najboleśniejszych skutków pandemii jest obniżenie potencjału organizacji, a więc zmniejszyła się zdolność organizacji do podejmowania działań, w tym do realizacji zadań publicznych.

Przeznaczenie części dofinansowania na rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych jest z powodzeniem stosowane w kilku programach dotacyjnych na poziomie ogólnokrajowym. Programem umożliwiającym tego rodzaju wydatki jest Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (możliwość przeznaczenia 20% dotacji na działania wzmocniające NGO pod względem instytucjonalnym) oraz Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, do którego NIW CRSO przeprowadził w 2019 roku pierwszy nabór. Możliwość finansowania niektórych kosztów związanych z rozwojem instytucjonalnym dają (niezależnie od kosztów pośrednich) dotacje Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (nakłady na nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia; koszty ich najmu, dzierżawy lub leasingu; koszty remontów, adaptacji i modernizacji pomieszczeń). Wsparcie instytucjonalne organizacji pozarządowych umożliwiają także dotacje z Programu Aktywni Obywatele 2014-2021, finansowanego w ramach Funduszy norweskich i Funduszy EOG. Jednak obszar tematyczny ww. funduszy oraz ich ogólnokrajowy charakter praktycznie wykluczają ze wsparcia m.in. niewielkie organizacje działające lokalnie bądź regionalnie.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby, aby możliwość przeznaczenia części dofinansowania na rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych została wprowadzona do regulaminów otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego, ogłaszanych przez samorządy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wówczas organizacja, która otrzyma środki publiczne, określony procent dofinansowania będzie wówczas mogła przeznaczyć na swój rozwój instytucjonalny, dzięki temu jeszcze lepiej i jeszcze sprawniej realizować zadania publiczne określone w ustawie. Aby jednak taka możliwość pojawiła się w regulaminach konkursów, niezbędnym jest wprowadzenie do ustawy precyzyjnego zapisu.

W aktualnym bowiem stanie prawnym nie ma podstawy do uwzględnienia kosztów rozwoju instytucjonalnego w budżecie zadania publicznego. I dlatego samorządy takiej możliwości zasadniczo nie dają. Można jedynie uwzględnić koszty zakupu sprzętu czy szkoleń o ile jest to konieczne i ma bezpośredni związek z realizacją danego zadania – ta możliwość nie jest jednak optymalną formą wspierania zaplecza instytucjonalnego organizacji.

Ad. [2]

Organizacje pozarządowe zaciągają pożyczki lub kredyty m.in. w sytuacji, gdy wobec opóźnień w wypłaceniu przyznanej dotacji ze środków publicznych stają przed koniecznością rozpoczęcia lub kontynuacji działań i sfinansowania z własnych środków, których nie posiadają. O ile kapitał kredytu prędzej czy później zostanie pokryty ze środków dotacji, o tyle prowizje i odsetki organizacja musi pokryć samodzielnie. Bywa tak, że w obawie przed utratą płynności finansowej, koniecznością zaciągania kredytów i kosztów odsetek, organizacje rezygnują z ubiegania się o środki publiczne i realizowania zadań publicznych.

Inną okolicznością, w której organizacje zaciągają zobowiązania finansowe są okresy „pomiędzy” – od zakończenia realizacji jednego projektu a przed rozpoczęciem drugiego. Aby utrzymać kadre, co jest kwestią zgoła kluczową dla utrzymania ciągłości funkcjonowania, organizacje zaciągają kredyty lub pożyczki. Jednak

koszty prowizji oraz odsetek, w zestawieniu z ratami zadłużenia, często przekraczają możliwości organizacji i są przysłowiową kroplą, która przepełnia czarę.

Są też sytuacje kryzysowe, kiedy np. trzeba pilnie naprawić cieknący dach. Na zbiórkę środków nie ma czasu. Wówczas kredyt lub pożyczka są jedynym rozwiązaniem. Dla podmiotu non-profit kwota odsetek lub prowizji, choć może być relatywnie niewielka, okazuje się nieraz poważnym obciążeniem.

Rozwiązaniem tych problemów byłby otwarty konkurs ofert na pokrycie odsetek od kredytów zaciągniętych na pokrycie zobowiązań projektowych organizacji. Mógłby mieć on formę analogiczną do ogłaszanych przez JST otwartych konkursów na pokrycie wkładu własnego do projektów zewnętrznych. Mógłby również być częścią tzw. trybu uproszczonego, na podstawie art. 19 a ustawy. W każdym przypadku wymaga jednak jasnego zapisu w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

#### Przewidywane skutki proponowanych zmian:

[Ad. 1]

Możliwość uwzględnienia w budżecie zadania publicznego kosztów rozwoju instytucjonalnego przyniesie skutek w postaci zwiększenia potencjału organizacji pozarządowej realizującej to zadanie. Przełoży się to na wyższą jakość jego realizacji.

Proponowane rozwiązanie pomoże przełamać bariery związane brakiem zaplecza niezbędnego do realizacji zadania publicznego. Dzięki temu większa liczba organizacji będzie mogła aplikować o dofinansowanie na realizację zadań publicznych.

Ryzyko proponowanego rozwiązania polega na stereotypowo negatywnej ocenie sposobu wykorzystania środków. A wiąże się z tym pewna obawa co do schematyczności w wydawaniu pieniędzy, np. przeznaczaniu ich głównie na sprzęt komputerowy (laptopy). Nawet jednak gdyby tak było, to swoboda dysponowania przez organizację pozyskanymi środkami jest istotna dla mechanizmu rozwoju instytucjonalnego. Wynika ona z tego, że to przedstawiciele organizacji najlepiej wiedzą, czego potrzebują. Nie dziwi, że jest to sprzęt, bo jest on potrzebny. Jednak rozwój instytucjonalny to np. także całe spektrum personalne, dotyczące dynamiki zespołu, który tworzy organizację. Zwłaszcza w okresie pandemii potrzeby na tym polu znacząco wzrosły. Dodatkowo, obowiązujące wymogi dotyczące dostępności nie tylko budynków, ale także stron internetowych i kanałów komunikacji, zmuszają organizacje do podejmowania inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej.

Proponowane rozwiązanie skutkuje niewielkim, ale faktycznym obniżeniem puli środków na realizację zadań publicznych. Bo te np. 5% dotacji nie posłuży już na realizację działań tylko na wsparcie potencjału organizacji. W tej sytuacji, utrzymanie lub zwiększenie puli środków na dane działanie w kolejnym roku będzie się wiązało z dodatkowymi kosztami dla JST. Wydaje się jednak, że kwota dotacji przeznaczona na rozwój instytucjonalny nie jest na tyle wysoka, aby nie mogła służyć wymiernemu podniesieniu jakości realizacji zadania.

[Ad. 2]

W przypadku możliwości sfinansowania prowizji i odsetek bankowych od pożyczek lub kredytów zaciąganych przez organizacje na realizację celów statutowych, skutkiem jego wprowadzenia będzie zwiększenie dostępności mechanizmów finansowych dla organizacji pozarządowych. Zwiększy to niezależność organizacji i szanse jej rozwoju nawet w niesprzyjających okolicznościach.

Ryzyko proponowanego rozwiązania dotyczy powiązania celu kredytu/pożyczki z realizacją zadania publicznymi. W aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe sfinansowanie kosztów bankowych od kredytu/pożyczki, która została zaciągnięta na cele inne, niż bezpośrednio związane z realizacją zadania publicznego. Wprowadzony zapis musiałby uwzględniać i regulować tę kwestię, co przy braku jednoznacznej definicji zadania publicznego może być sprawą niełatwą.

Obie proponowane zmiany pociągną za sobą konieczność rozszerzenia par. 221 ustawy o finansach publicznych i dodania zapisu o możliwości finansowania rozwoju instytucjonalnego oraz kosztów zobowiązań finansowych (prowizje, opłaty, odsetki) zaciąganych na realizację celów statutowych przez

organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

\*\*\*

Petycja została wypracowana w zespole **FORUM DOBREGO PRAWA**. Tworzy je grupa 49 osób - przedstawicieli organizacji pozarządowych z Województwa Kujawsko-Pomorskiego i absolwentów „Szkoły Stanowienia Prawa”. Chcemy wspólnie zmieniać i ulepszać prawo, angażować się w sprawy ważne i kluczowe dla III sektora oraz budować zaplecze eksperckie. W ramach Forum zajmujemy się monitorowaniem przepisów ważnych dla NGO i dla ich działalności oraz proponowaniem zmian w prawie. Forum to również forma kontaktu i współpracy przedstawicieli NGO, która pomaga nam w prowadzeniu działań rzeczniczych, wymienianiu się doświadczeniami i planowaniu kolejnych przedsięwzięć. Celem funkcjonowania Forum jest przede wszystkim stworzenie zaplecza eksperckiego III sektora w regionie dla potrzeb udziału organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa. Forum funkcjonuje przy Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. <https://federacja-ngo.pl/monitorujemy/>

\*\*\*

Sygnatariusze petycji:

Kontakt w sprawie petycji: