

RM-111-99-18

UCHWAŁA NR 104/2018

RADY MINISTRÓW

z dnia 7 sierpnia 2018 r.

w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO”

Na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 1306) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO”, zwany dalej „Programem”, stanowiący załącznik do uchwały.

§ 2. Nadzorowanie realizacji Programu powierza się Przewodniczącemu Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

§ 3. Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z realizacji Programu wraz z wnioskami, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZES RADY MINISTRÓW



MATEUSZ MORAWIECKI



Załącznik
do uchwały nr 104/2018
Rady Ministrów
z dnia 7 sierpnia 2018 r.

Program Rozwoju
Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030

PROO

Spis treści

1. Ramy prawne i spójność strategiczna Programu	4
2. Diagnoza rozwoju instytucjonalnego organizacji obywatelskich	8
3. Cele Programu	39
4. Priorytety Programu	43
5. Rezultaty Programu	52
6. System realizacji Programu	57
7. Plan finansowy Programu	63

Słownik skrótów i pojęć wykorzystanych w dokumencie

EACEA	Education, Culture and Audiovisual Executive Agency (Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego Komisji Europejskiej)
FIO	Fundusz Inicjatyw Obywatelskich
FWRSO	Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
Instytucja Zarządzająca	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
KE	Komisja Europejska
KSM	Komitet Sterująco-Monitorujący
NGO	Organizacja pozarządowa (ang. non-governmental organization)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NIW–CRSO	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
NPWRSO	Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
OPP	organizacja pożytku publicznego
Program, PROO	Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 (niniejszy dokument)
Przewodniczący Komitetu	Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
Rada, Rada NIW–CRSO	Rada Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
SRKS	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020
UoDPPiW	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 poz. 450, z późn. zm.)
UoNIW	Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. poz. 1909, z późn. zm.)

1. Ramy prawne i spójność strategiczna Programu

1.1. Otoczenie prawne Programu

Zgodnie z UoNIW, NIW–CRSO – nowo utworzona państwowa osoba prawna – jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Podstawę prawną dla Programu stanowi art. 23 UoNIW, zgodnie z którym NIW–CRSO zarządza programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które w drodze uchwały przyjmuje Rada Ministrów. Na podstawie art. 24 ust. 1 UoNIW do zadań NIW–CRSO należy realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru. Równocześnie, zgodnie z art. 31 UoNIW, w ramach programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego NIW–CRSO może dofinansować rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 UoDPPiW, w tym kosztów organizacyjnych i administracyjnych ich działalności. Przepisy te wyznaczają zakres przedmiotowy i podmiotowy wsparcia, które będzie udzielane w ramach Programu. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ust. 1 pkt 33 UoDPPiW działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 UoDPPiW w zakresie określonym w pkt 1–32a UoDPPiW należy do sfery zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę finansowanie oraz cele Programu, kluczowe znaczenie ma ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 165, z późn. zm.). Na mocy art. 88a tworzy ona FWRSO, którego dysponentem jest Przewodniczący Komitetu i którego przychodem jest 4% wpływów z dopłat z gier objętych monopolem państwa. Środki te będą w znaczącej części stanowiły źródło finansowania realizacji Programu. Zgodnie z art. 88a ust. 5 ww. ustawy wydatki FWRSO są przeznaczone na:

- działania nastawione na przygotowanie i wdrożenie systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu i podniesieniu jakości działania całego sektora pozarządowego lub jego znaczących części (branż, środowisk),
- wspieranie rozwoju porozumień organizacji, platform współpracy, reprezentacji środowisk organizacji sektora pozarządowego,

- wspieranie działań statutowych organizacji sektora pozarządowego,
- rozwój instytucjonalny organizacji, w tym: budowanie stabilnych podstaw ich dalszego funkcjonowania, tworzenie perspektywicznych planów działania i finansowania, podnoszenie standardów pracy i zarządzania organizacją.

Wsparcie takie jest bezpośrednio realizowane w ramach Programu. Dodatkowo Program stanowi instrument interwencji publicznej, który będzie wdrażany w oparciu o art. 88a ust. 7 ww. ustawy, zgodnie z którym Przewodniczący Komitetu określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, o których mowa w ust. 5, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków, biorąc pod uwagę priorytety społeczne i konieczność zapewnienia ciągłości realizowanych zadań.

1.2. Zgodność z dokumentami strategicznymi

SOR – zaktualizowana średniookresowa strategia rozwoju kraju – określa nowy model rozwoju: suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030. Ze względu na swoją rolę i przypisane jej zadania SOR stanowi instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju oraz wskazuje cele i niezbędne działania, instrumenty realizacji i kluczowe projekty zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji, wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki oraz ze społeczeństwem. W SOR zidentyfikowano ograniczoną liczbę oddolnych działań na rzecz dobra wspólnego. Zgodnie z diagnozą zawartą w SOR instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce mają charakter enklawowy i są jednymi z najsłabszych i relatywnie najmniej licznych w Europie. Od 2008 r. obserwowane jest systematyczne zmniejszanie się liczby członków stowarzyszeń. Przejawem słabej spójności społecznej i niewystarczającego kapitału społecznego jest także słabość instytucjonalna i finansowa organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

PROO realizuje założenia SOR, nie wpisując się jednak wprost w cele szczegółowe strategii. Tematyka wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest natomiast obecna w ramach jednego z tzw. obszarów wpływających na osiągnięcie celów SOR zdefiniowanego jako kapitał ludzki i społeczny. Zgodnie z zapisami SOR kapitał społeczny jest warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Zgodnie z SOR kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji, zwiększenie

partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne to warunki powodzenia planowanych działań rozwojowych. Równocześnie SOR wskazuje, że klimat trwałego zaufania pomiędzy obywatelami oraz w relacji państwo – obywatel należy traktować jako swego rodzaju katalizator wszystkich zmian lub działań, praktyczną dźwignię inicjatyw i podejmowanych celów rozwojowych.

Program jest również spójny ze SRKS. SRKS ta jest zintegrowaną strategią horyzontalną uszczegóławiającą i rozwijającą zapisy SOR. Zgodnie z SRKS wzmocnienia wymagają czynniki kapitału społecznego przekładające się na warunki życia i dobrostan obywateli, takie jak: zaufanie między ludźmi, poziom aktywności obywatelskiej, umiejętność współpracy i komunikowania, potencjał kulturowy i kreatywny. Zapisy SRKS wskazują, że tylko wzrost zaufania społecznego, którego poziom należy obecnie w Polsce do najniższych w Europie, usprawni szeroko pojętą współpracę między ludźmi w Polsce. Kapitał społeczny to także, zgodnie z SRKS, kapitał o charakterze sieciowym, oparty na więziach sięgających poza krąg najbliższych kontaktów oraz zdolność do nieszablonowego, kreatywnego działania – samodzielnie i razem. Strategia w obecnym kształcie przewiduje działania na rzecz wspierania rozwoju i wzmacniania zaplecza społecznego organizacji pozarządowych: liderów, pracowników, członków i wolontariuszy, a także promowanie i wspieranie rozwoju wolontariatu. Fundamentalne założenia PROO obejmują wsparcie realizacji misji organizacji obywatelskich i ich rozwoju poza systemem realizacji zadań publicznych określonym w UoDPPiW. W szerszej perspektywie Program ma oddziaływać w formie zwiększenia niezależności organizacji społeczeństwa obywatelskiego od środków publicznych dystrybuowanych w ramach systemu zlecenia zadań publicznych przez organy administracji. W tym sensie założenia Programu wykraczają poza SRKS w jej obecnym brzmieniu, gdzie kładzie się nacisk na wspieranie rozwoju partnerstwa i innych form współpracy, służących przekazywaniu realizacji zadań publicznych obywatelom.

Zakłada się, że w ramach aktualizacji SRKS tematyka wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uzyska większą rangę i wymiar. Wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ma stać się jednym z trzech wiodących obszarów tematycznych SRKS. Obszar ten zostanie rozwinięty w postaci kierunków działań stanowiących elementy NPWRSO. Wsparcie realizacji misji organizacji obywatelskich mieszczących się w sferze pożytku publicznego określonego w art. 4 ust. 1 UoDPPiW oraz ich rozwoju instytucjonalnego, rozwoju

zasobów organizacyjnych i finansowych, a także wsparcie zwiększania niezależności organizacji obywatelskich od władz, biznesu i innych grup nacisku są głównymi priorytetami określonymi w założeniach NPWRSO i należy oczekiwać, że znajdą swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w zapisach zaktualizowanej SRKS.

Wieloletni program wsparcia instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest zatem elementem realizacji założeń NPWRSO, który został uwzględniony w SOR, a także w projekcie Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, która będzie zaktualizowaną wersją SRKS.

Biorąc pod uwagę obowiązujące zapisy ww. dokumentów strategicznych należy oczekiwać, że Program będzie oddziaływał na osiągnięcie ich założeń (w odniesieniu do SOR jako element obszaru „kapitał ludzki i społeczny”, w odniesieniu do SRKS w zakresie Celu Operacyjnego 2. Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne). Biorąc jednak pod uwagę, że w analizowanych dokumentach strategicznych nie wskazuje się bezpośrednio wzmocnienia instytucjonalnego organizacji obywatelskich, nie można stwierdzić, że Program realizuje wprost cele SOR oraz SRKS. W związku z powyższym PROO nie jest programem rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307) z uwagi na fakt, że nie realizuje wprost celów zawartych w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 tej ustawy. Program nie jest również programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), tzn. nie został ustanowiony przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów.

2. Diagnoza rozwoju instytucjonalnego organizacji obywatelskich

W świetle Preambuły Konstytucji RP relacje państwo – obywatel i organizacje obywatelskie powinny układać się w myśl zasady pomocniczości, która oznacza, że zadania, jakie mogą być realizowane przez jednostkę (obywatela lub organizację obywatelską), nie powinny być wykonywane przez państwo. Misją i zadaniem państwa jest tak wspierać budowę i rozwój sektora obywatelskiego, by organizacje obywatelskie mogły skutecznie działać na rzecz dobra wspólnego. Właściwie funkcjonujący sektor obywatelski to istotny element demokracji i rozwoju społecznego, a co za tym idzie ważny element funkcjonalny życia publicznego. W związku z tym, jednym z priorytetów kształtowania polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powinno być przeciwdziałanie wszelkim barierom i przeszkodom stojącym na drodze rozwoju instytucjonalnego organizacji pozarządowych. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych to działania zmierzające do podniesienia skuteczności, efektywności i konkurencyjności działania organizacji pozarządowych w zakresie realizacji ich działań misyjnych oraz poszerzanie grupy organizacji mających odpowiedni potencjał do podejmowania aktywności na rzecz wspólnoty. Wśród licznych barier i problemów na polu funkcjonowania instytucjonalnego, jakie są zgłaszane przez organizacje pozarządowe, wiele może zostać usuniętych lub złagodzonych przez wdrożenie odpowiednich mechanizmów wspierających.

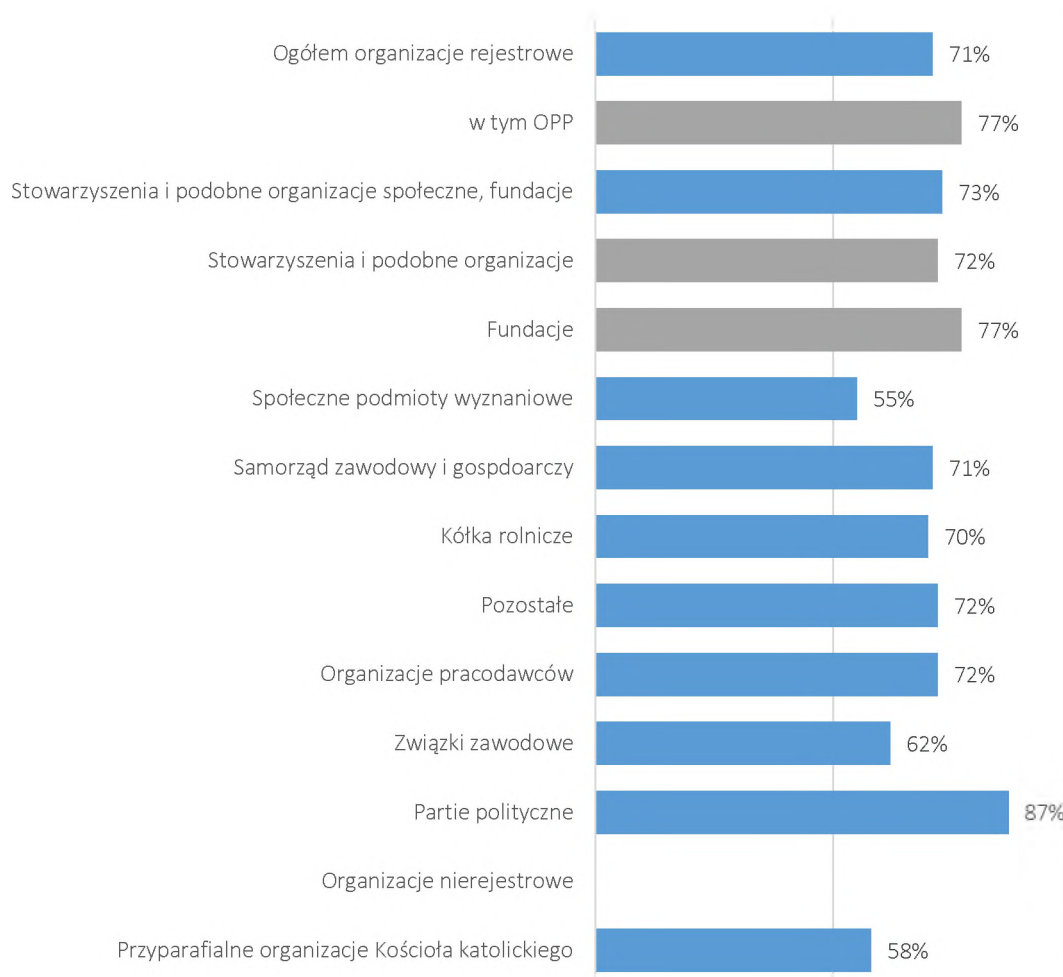
2.1. Struktura barier i problemów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe

Barierę i problemy przedstawiane przez organizacje pozarządowe jako najważniejsze przeszkody w ich funkcjonowaniu i rozwoju są jednym z istotnych tematów podejmowanych w badaniach dotyczących działania i rozwoju tychże organizacji¹. Co najmniej od roku 2005 lista najważniejszych problemów, z którymi borykają się organizacje, praktycznie nie ulega zmianie. Wysoki jest także odsetek organizacji, które napotykają na poważne przeszkody w prowadzeniu swojej działalności. Według badań GUS, w 2014 r. aż 71% organizacji deklarowało zmaganie się z co najmniej jedną istotną barierą znacząco utrudniającą im

¹ Za podstawowe źródła danych przedstawiających mechanizmy oraz zjawiska barier i problemów w działalności i rozwoju organizacji pozarządowych w prezentowanej analizie zostały przyjęte dane z raportu Głównego Urzędu Statystycznego pochodzące z badań przeprowadzonych w 2014 r. i opublikowane w dokumencie *Sektor non-profit w 2014 r., Warszawa 2016* oraz dane z raportu *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015, Warszawa 2016*, opracowanego przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR. W zakresie analiz porównawczych zostały wykorzystane wyniki analogicznych badań prowadzonych przez oba podmioty w latach wcześniejszych.

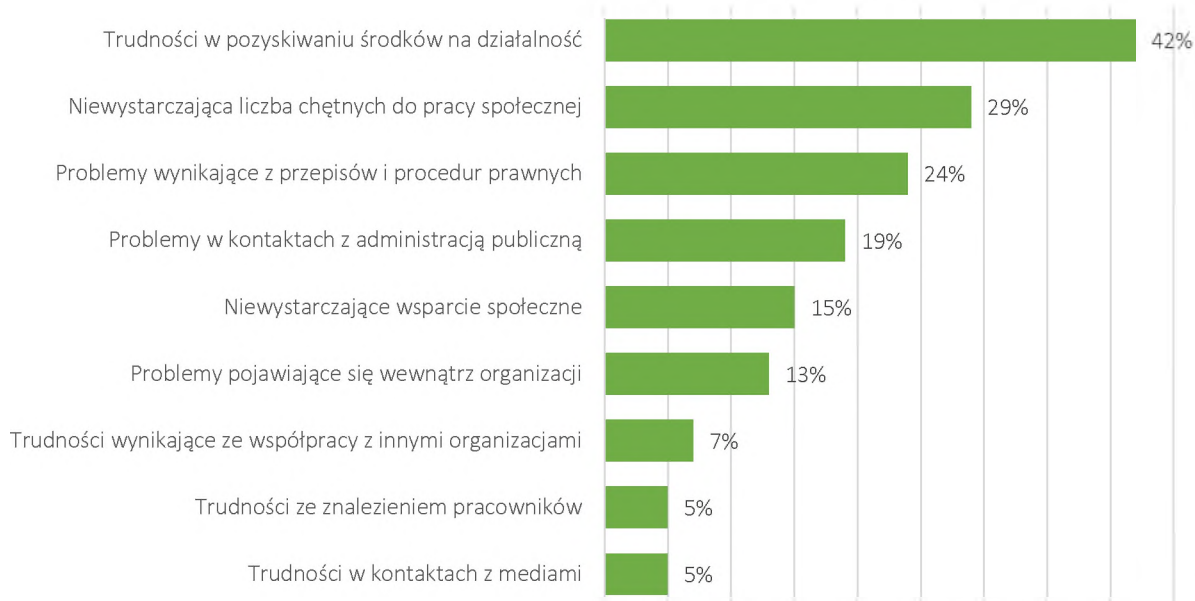
funkcjonowanie. W odniesieniu do poszczególnych rodzajów organizacji procentowa struktura tych, które napotykają różne problemy i bariery, wygląda następująco:

Wykres 1. Odsetek organizacji pozarządowych zgłaszających występowanie problemów i barier w prowadzonej działalności według rodzaju organizacji w 2014 r., źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



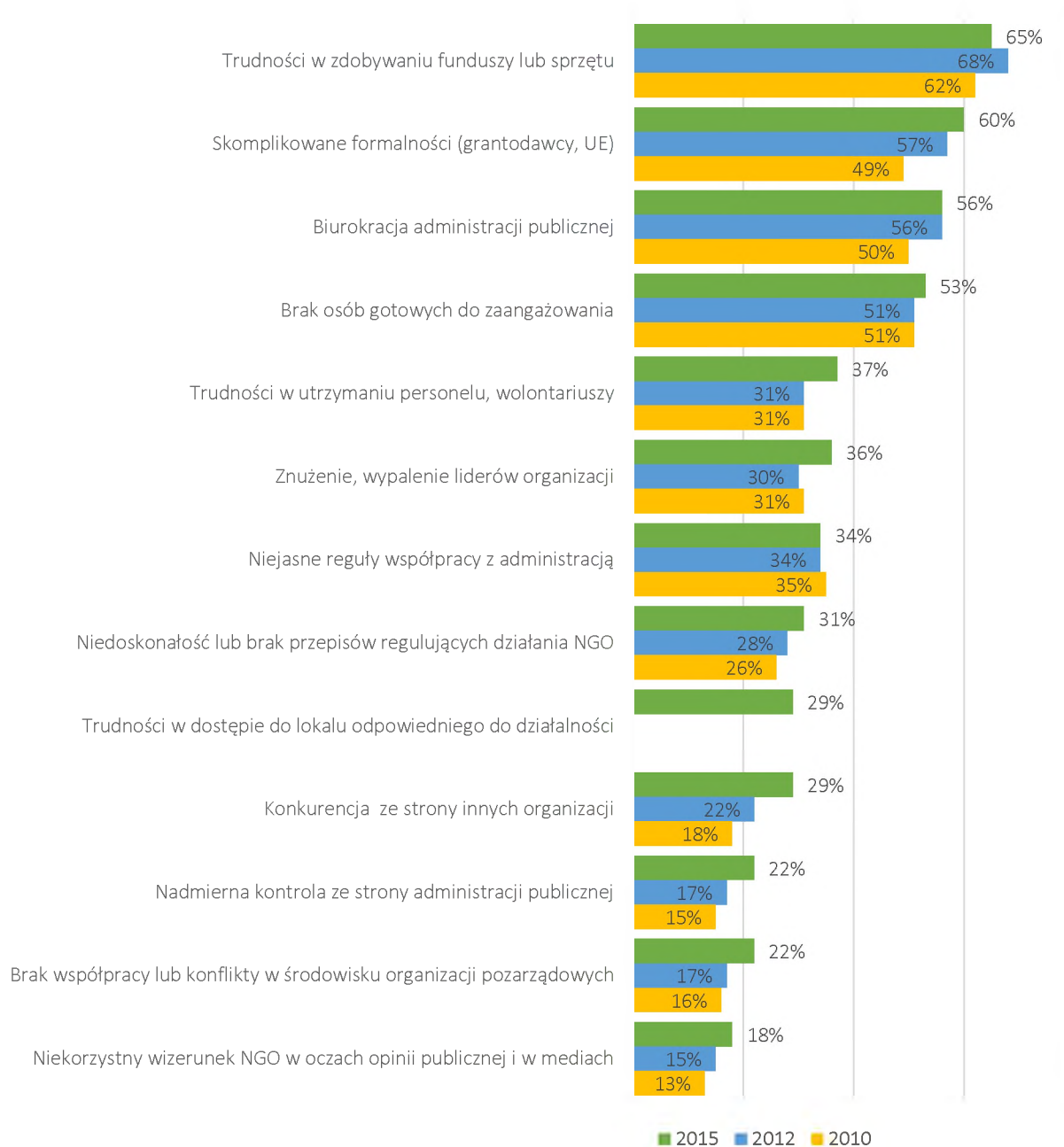
Najczęściej wykazywaną w badaniach GUS barierą w działalności były trudności w pozyskiwaniu środków finansowych – zadeklarowało ją 42% podmiotów. Następnymi w skali występowania były niewystarczająca liczba chętnych do pracy społecznej, zgłaszana przez niemal co trzecią organizację, oraz kolejno: 24% – trudności związane z przepisami i procedurami prawnymi, 19% – bariery prawno-administracyjne w kontaktach z administracją, 15% – niewystarczające wsparcie i zainteresowanie społeczne, 13% – problemy wewnętrzne samych organizacji, 7% – trudności we współpracy z innymi organizacjami i po 5% – braki kadrowe lub słabość kadry pracowniczej oraz trudności w kontaktach z mediami.

Wykres 2. Odsetek organizacji pozarządowych według rodzaju zgłaszanych barier i problemów w prowadzeniu działalności w roku 2014, źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



Analogiczną strukturę barier i problemów sektora potwierdzają wyniki podobnych badań przeprowadzonych rok później przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR. Trudności związane z zapewnieniem materialnego funkcjonowania organizacji oraz pozyskiwaniem i rozliczaniem środków to według tych badań największe bolączki sektora pozarządowego w Polsce. Problemów w zakresie zdobywania funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działalności doświadczało 65% organizacji. Z kolei 60% organizacji jako uciążliwość odczuwa nadmierne skomplikowanie formalności związanych z korzystaniem ze środków grantodawców, sponsorów lub z funduszy Unii Europejskiej. Wysoki jest odsetek organizacji, które doświadczają nadmiernej biurokratyzacji oraz braku przejrzystości reguł współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną – wskazywało na to odpowiednio 56% oraz 34% organizacji. Problemem, który coraz częściej odnotowują stowarzyszenia i fundacje, są niedobory kadrowe (członkowie organizacji, pracownicy, wolontariusze). Ponad połowa organizacji odczuwa brak osób gotowych do bezinteresownego angażowania się w podejmowane przez nie działania, 37% organizacji trudno utrzymać personel i wolontariuszy, a niewiele mniej (36%) ma problem ze znużeniem i wypaleniem liderów. Wysoki odsetek wskazań dotyczył również barier i problemów takich jak: braku dostępu do lokalu (29%), konkurencji i rywalizacji między organizacjami pozarządowymi (29%) czy konfliktów i braku współpracy (22%).

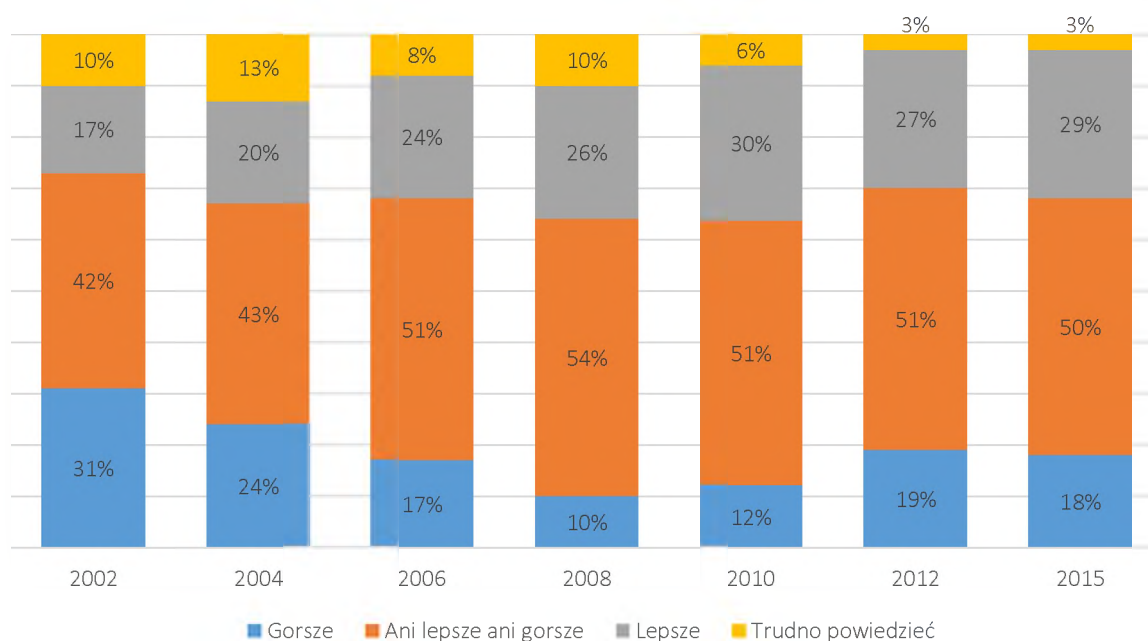
Wykres 3. Odsetek organizacji pozarządowych według rodzaju zgłaszanych barier i problemów w prowadzeniu działalności w latach 2010–2015, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Co istotne, odsetek organizacji pozarządowych deklarujących napotykanie poszczególnych typów barier oraz problemów w rozwoju i działaniu, jak potwierdzają zgodnie badania GUS i KLON/JAWOR, nie zmniejsza się od 2010 r., a dla wielu kategorii wartości liczbowe wzrosły. Oznacza to nasilanie się oraz utrwalanie uciążliwych zjawisk i mechanizmów utrudniających, a nawet uniemożliwiających rozwój sektora. Połowa organizacji nie zauważa żadnych zmian w warunkach dla prowadzonej działalności w ostatnim roku w porównaniu do lat

poprzednich. Znamienne jest to, że odsetek ten utrzymuje się pomimo wprowadzanych reform. Utrzymuje się również wysoki 18–19% poziom organizacji pozarządowych uznających obecne warunki funkcjonowania organizacji pozarządowych jako gorsze, a nawet pogarszające się.

Wykres 4. Ocena warunków działania organizacji w ostatnim roku w porównaniu z warunkami w poprzednich latach – opinie liderów w sprawie zmian warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



W przedstawionym powyżej obrazie struktury barier, problemów i słabości zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, zdecydowana większość ma swoje źródło w znaczącym niedofinansowaniu instytucjonalnym. Wzmocnienie tego obszaru w formule przygotowania i wdrożenia programu wsparcia instytucjonalnego oznacza złagodzenie wielu barier i trudności w funkcjonowaniu i skutecznej działalności organizacji obywatelskich. Wśród najistotniejszych obszarów słabości instytucjonalnej adresowanych w programie wsparcia wyliczyć można:

- trudności w pozyskiwaniu środków, brak stabilności finansowej, rozwarstwienie ekonomiczne (oligarchizacja) i małe zróżnicowanie przychodów (tzw. grantozna), niewystarczający potencjał organizacyjny (trudności lokalowe, brak narzędzi i majątku),
- braki i słabości kadrowe w zakresie bazy członkowskiej, pracowniczej i wolontariackiej, a także rozwarstwienie sektora w sferze zatrudnienia,

- brak współpracy, konflikty i rywalizacja wewnątrz sektora,
- brak dostępu do instytucji dialogu obywatelskiego i niewłaściwe ich funkcjonowanie.

2.2. Trudności w pozyskiwaniu środków, brak stabilności finansowej, rozwarstwienie ekonomiczne i małe zróżnicowanie przychodów

Brak środków i brak stabilności finansowej przekłada się bezpośrednio na brak potencjału instytucjonalnego, organizacyjnego, kadrowego i narzędziowego, a więc utratę zdolności do realizacji zadań publicznych i niemożność rozwoju organizacji. Odnotowywany w Polsce dynamiczny wzrost liczby organizacji pozarządowych, będący efektem polityki aktywizowania obywateli, nie może być wartością autonomiczną, lecz powinien być skorelowany z uzyskiwaniem przez nie zdolności operacyjnej do skutecznego realizowania zadań wspieranych przecież w dużej mierze ze środków publicznych².

Trudności w pozyskiwaniu środków i niestabilność finansowa

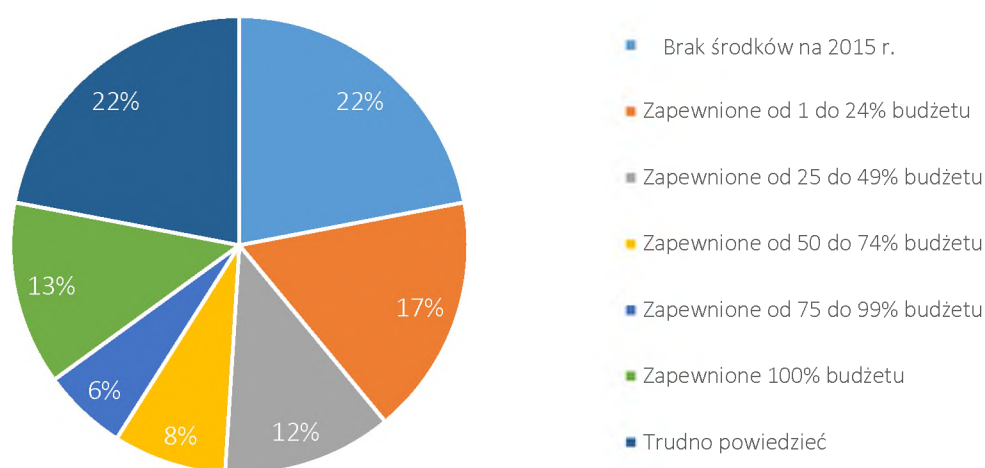
Badania GUS określają średni wskaźnik odsetka organizacji deklarujących trudności finansowe na poziomie 42%, co kategoryzuje sektor obywatelski jako borykający się w wysokim stopniu z problemem niedofinansowania. Najczęściej trudności z pozyskiwaniem środków finansowych wykazywały fundacje (aż 59% z nich doświadczało problemów w tym obszarze wobec średniej 42% dla ogółu podmiotów sektora pozarządowego). W stosunku do organizacji ogółem stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne także częściej odnotowywały trudności z pozyskaniem środków finansowych (zgłosiło je 46% stowarzyszeń, wobec 42% dla ogółu innych podmiotów).

Brak ciągłości, stabilności i przewidywalności finansowania, pomimo zauważalnego w ostatnich latach wzrostu przychodów, stanowi nadal obiektywnie istotny problem. Dla większości organizacji stabilne finansowanie działalności w dłuższej perspektywie było poza zasięgiem. Badanie przeprowadzone przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR w marcu 2015 r. wykazało, że 51% organizacji miało zapewnioną nie więcej niż połowę środków finansowych koniecznych dla funkcjonowania organizacji w danym roku (tzn. na pozostałe 10 miesięcy),

² Według GUS liczba aktywnych organizacji tzw. trzeciego sektora wzrosła z 27,4 tys. w 1997 r. do 67,5 tys. w 2005 r., 80,4 tys. w 2010 r., 83,5 tys. w 2012 r. i 100,7 tys. w 2014 r. Dynamika przyrostu liczby organizacji nie jest jednolita, ale jest zachowana stała tendencja wzrostowa, obserwowana do roku 2005, po czym odnotowano spowolnienie w latach 2005–2012, by znów od roku 2012 zauważyć wzrost do poziomu kilku procent w skali rocznej. W prowadzonym przez GUS rejestrze REGON liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych zwiększyła się z 96,8 tys. na początku 2012 r. do 110,6 tys. w połowie 2015 r.

a za ledwie 19% organizacji miało zagwarantowane ponad 75% rocznego budżetu. Perspektywa stabilnego i pewnego finansowania na rok następny, tzn. 2016, była dla zdecydowanej większości organizacji nieosiągalna³. Szczegółowe dane dotyczące wyników badań w obszarze pewności i gwarancji finansowania działalności prezentuje wykres zamieszczony poniżej.

Wykres 5. Odsetek zagwarantowanego budżetu organizacji w marcu 2015 r., źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Fakt, że organizacje nie są pewne, czy i jakie projekty będą realizować w danym roku budżetowym, ma głębokie konsekwencje dla systematycznej realizacji strategii rozwoju, zatrudnienia i profesjonalizacji działania w określonym kierunku. Skutkuje to też niemożnością wdrażania właściwej polityki zatrudnienia, rozwoju zasobów infrastrukturalnych, budowania trwałych (wykraczających poza pojedyncze konsorcjum) relacji z partnerami.

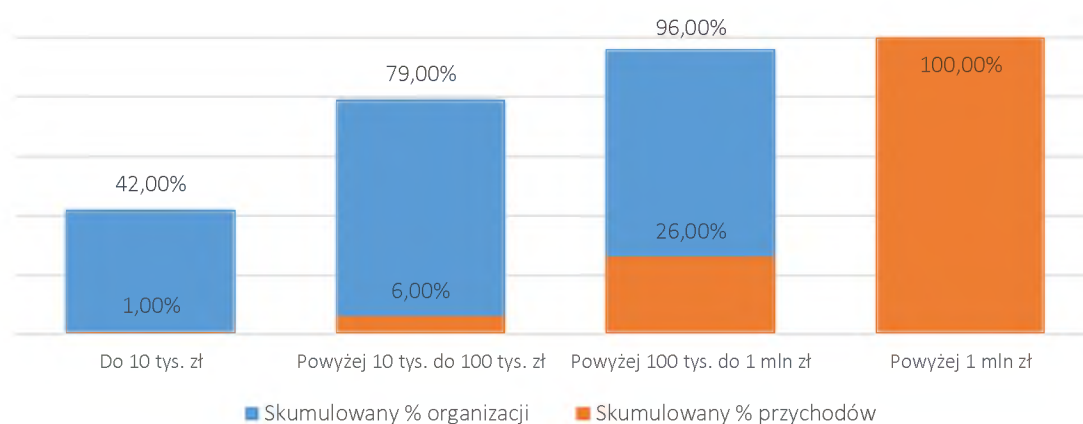
Rozwarstwienie ekonomiczne – oligarchizacja sektora

Charakterystycznym zjawiskiem obrazującym trudności ze zdobywaniem środków w sektorze polskich organizacji pozarządowych jest rozwarstwienie ekonomiczne wśród tworzących go podmiotów. Średnie przychody organizacji w 2014 r. były aż trzynastokrotnie wyższe niż ich mediana (która wyniosła 18 tys. zł), co oznacza kumulację znacznej ilości środków w rękach wąskiej grupy podmiotów przy równoczesnym bardzo niskim budżecie zdecydowanej większości organizacji. 74% wszystkich zgromadzonych w sektorze przychodów uzyskanych zostało przez 4% najzamożniejszych organizacji. Ich przychody przekraczają granicę 1 mln zł rocznie. Tymczasem 42% wszystkich organizacji pozarządowych miało przychody poniżej

³ Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016, str. 63.

10 tys. zł, a wszystkie pozyskiwane przez nie rocznie środki stanowiły zaledwie 1% całości przychodów sektora⁴. Graficzne ujęcie tej dynamiki wyraźnie wskazuje na uprzywilejowany status finansowy pewnej wąskiej grupy podmiotów przy równoczesnym prawie bezbudżetowym charakterze działalności prawie połowy organizacji w sektorze.

Wykres 6. Wartość środków finansowych zgromadzonych w poszczególnych grupach organizacji wyróżnionych na podstawie wysokości rocznych przychodów uzyskanych w 2014 r. (w %), źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



Zjawisko to przez wielu specjalistów nazywane jest oligarchizacją sektora pozarządowego. Jego istnienie potwierdza również pomiar poziomu nierówności ekonomicznych, zwany współczynnikiem koncentracji Giniego⁵. Wartość współczynnika Giniego obliczona dla organizacji pozarządowych w Polsce za rok 2014 wyniosła 0,871, co oznacza bardzo dużą koncentrację przychodów w ramach niewielkiej grupy podmiotów. Analiza rozwarstwienia przychodów w poszczególnych rodzajach organizacji wykazała, że największe dysproporcje pomiędzy średnią i medianą wystąpiły w grupie fundacji, gdzie mediana wyniosła 45,6 tys. zł i była niższa od średniej (610,4 tys. zł) o kwotę 565 tys. zł, czyli blisko 14-krotnie. W stowarzyszeniach i innych, podobnych organizacjach, z uwagi na niższe zasoby finansowe, różnica między medianą a średnią w złotych była wprawdzie mniejsza, ale w skali porównawczej dysproporcje wyglądały tu jednak jeszcze bardziej niekorzystnie. W tym przypadku mediana była niemal 16-krotnie niższa niż średnia przychodu przypadającego na statystyczne stowarzyszenie.

⁴ Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016, str. 82.

⁵ Współczynnik Giniego jest miarą pokazującą stopień koncentracji danej cechy (np. przychodów) w określonej zbiorowości. Miara ta przyjmuje wartość od 0 do 1. Wynik 0 oznacza całkowity brak koncentracji, natomiast 1 oznacza koncentrację całkowitą, czyli sytuację, w której jedna jednostka jest w posiadaniu całej sumy danej cechy.

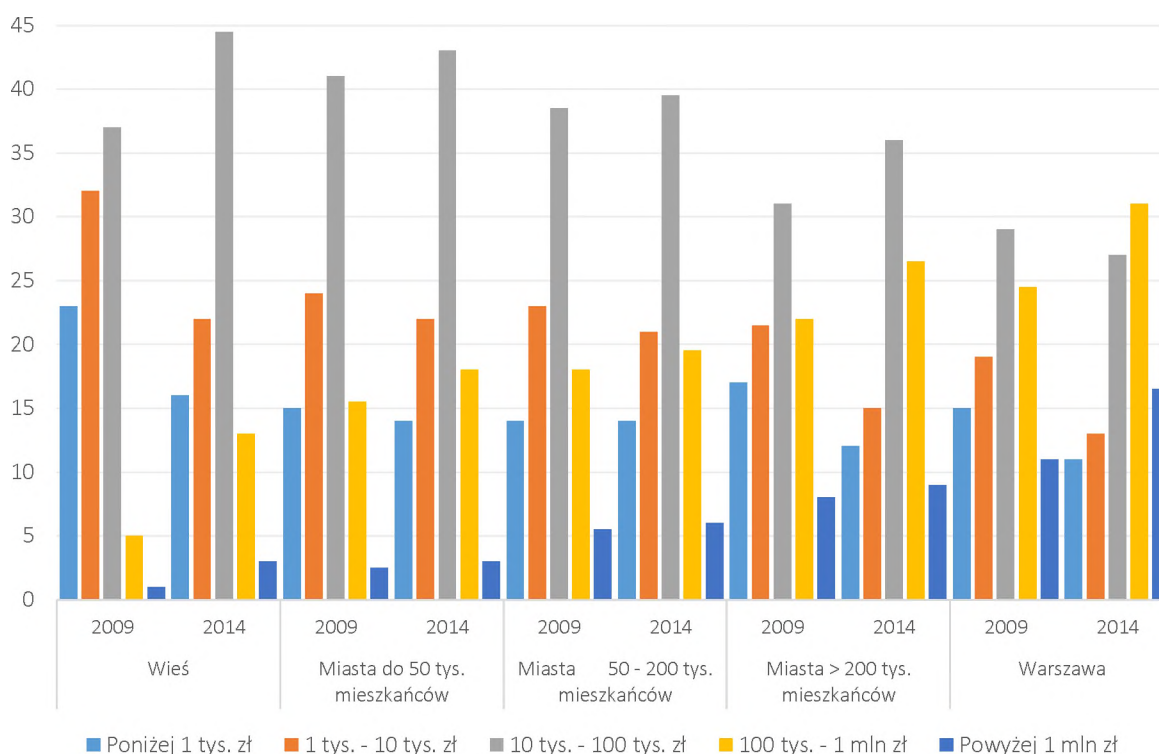
Tabela 1. Przychody całkowite stowarzyszeń i podobnych organizacji oraz fundacji według rodzaju, źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem stowarzyszenia i fundacje	Rodzaj organizacji					Fundacje
			Stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne					
			Razem	Typowe stowarzyszenia i organizacje społeczne	Stowarzyszenia sportowe	Ochotnicze straże pożarne	Koła łowieckie	
Liczba organizacji (tys.)	2010	75,0	67,9	32,2	18,4	14,8	2,5	7,1
	2012	78,0	69,5	32,4	19,8	14,9	2,4	8,5
	2014	82,7	72,0	35,5	19,0	15,1	2,4	10,7
Przychody ogółem								
Organizacje wykazujące przychody (%)	2010	90	90	93	84	89	100	92
	2012	91	90	93	84	92	100	91
	2014	91	91	93	84	92	100	90
Całkowita suma przychodów (mld zł)	2010	18,1	12,5	9,3	2,5	0,4	0,3	5,6
	2012	18,7	12,7	9,0	2,9	0,4	0,3	6,0
	2014	19,9	13,4	10,1	2,5	0,4	0,4	6,5
Średnia przychodów dla wszystkich aktywnych organizacji (tys. zł)	2010	240,9	184,2	290,0	136,0	27,6	106,6	782,1
	2012	240,7	182,5	278,3	149,0	25,7	142,4	705,9
	2014	240,8	185,9	283,5	134,1	28,0	144,9	610,4
Średnia przychodów dla organizacji wykazujących przychody (tys. zł)	2010	267,7	205,1	312,1	162,8	31,0	106,8	853,0
	2012	266,0	201,8	299,9	177,0	27,9	142,4	776,1
	2014	265,5	204,6	304,4	158,8	30,4	144,9	681,7
Mediana przychodów dla wszystkich aktywnych organizacji (tys. zł)	2010	18,0	16,1	20,0	20,0	5,3	50,9	67,0
	2012	17,0	15,1	18,1	19,4	6,3	59,5	51,9
	2014	18,1	16,3	17,9	20,7	7,5	62,1	45,6
Mediana przychodów dla organizacji wykazujących przychody (tys. zł)	2010	23,5	21,1	24,4	28,0	7,6	51,0	86,8
	2012	21,6	20,0	22,1	28,6	7,7	59,5	69,4
	2014	23,3	20,8	21,6	28,9	8,9	62,1	63,3

Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że 14% organizacji posiadało w roku 2014 budżety roczne nieprzekraczające 1 tys. zł, co klasyfikuje je praktycznie jako organizacje działające bez zaangażowania środków finansowych. 40% organizacji wykazało do 10 tys. zł rocznego przychodu. Powyżej 10 tys. zł, ale nie więcej niż 100 tys. zł, uzyskało 37% organizacji.

Skala zróżnicowania przychodów i rozwarstwienia ekonomicznego w sektorze pogłębia się ponadto o różnice w strukturze przychodów w zależności od lokalizacji organizacji. W 2014 r. przeciętne przychody organizacji z terenów wiejskich wynosiły 17 tys. zł, a im większa była miejscowość, w której stowarzyszenia i fundacje posiadały swoją siedzibę, tym wyższy był ich przeciętny budżet – w miastach do 50 tys. mieszkańców wynosił on ok. 22 tys. zł, w miastach między 50 a 200 tys. mieszkańców wynosił 29 tys. zł, natomiast w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców wynosił 69 tys. zł, a w samej Warszawie – 94 tys. zł.

Wykres 7. Struktura przychodów w zależności od lokalizacji organizacji w %, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Związek rozwarstwienia ekonomicznego i struktury przychodów organizacji z ich lokalizacją oznacza, że organizacje z mniejszych miejscowości działają głównie na podstawie małych grantów i to one dominują w ich strukturze przychodów, natomiast im większa miejscowość, tym bardziej wzrasta udział dużych dotacji. Prawidłowości tej nie da się do końca uzasadnić specyfiką środowiskową działalności w poszczególnych typach lokalizacji. Mamy tu raczej do

czynienia ze zjawiskiem nierównych szans i nierównego dostępu do środków, sprawiającym, że organizacje z terenów wiejskich, odległych od centrów dystrybuujących środki, korzystają głównie z małych funduszy przeznaczonych na niewielkie lokalne przedsięwzięcia. Tymczasem o dostęp do większych grantów toczy się ostra rywalizacja i konkurencja, w której zazwyczaj, biorąc pod uwagę wysoki poziom i konkurencję, zwycięskie są duże organizacje o największym potencjale i doświadczeniu, działające głównie w metropoliach i dużych ośrodkach miejskich.

Zjawisko rozwarstwienia czy też oligarchizacji znajduje swoje odzwierciedlenie także w zestawieniach organizacji posiadających status OPP. Liczba OPP wzrosła z 4,1 tys. w 2005 r. do 8,2 tys. w 2015 r., a kwota przekazywanych im środków z jednoprocetowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych z 42 mln zł do 618 mln zł. Spośród 8108 OPP, które otrzymały łącznie 617,5 mln zł jednoprocetowego odpisu od podatku dochodowego osób fizycznych za 2015 r., do 30 organizacji trafiło 51,3% środków. Wzrost liczby OPP i wzrost funduszy pochodzących z mechanizmu 1% nie przekłada się więc na rozwój całego segmentu organizacji ze statusem OPP, ponieważ środki trafiają w większości do wąskiej grupy wysokobudżetowych organizacji (0,3% organizacji ze statusem OPP otrzymuje ok. 50% zgromadzonych środków)⁶. Średnia wartość środków uzyskanych przez organizacje pożytku publicznego z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosła aż 63,4 tys. zł, jednak mediana była 14-krotnie niższa i wyniosła 4,4 tys. zł. Obserwowaną skalę nierówności potwierdza również współczynnik koncentracji Giniego, który w tym zakresie wyniósł aż 0,89, co oznacza, że dominująca część środków z omawianego źródła została pozyskana przez bardzo niewielką liczbę podmiotów.

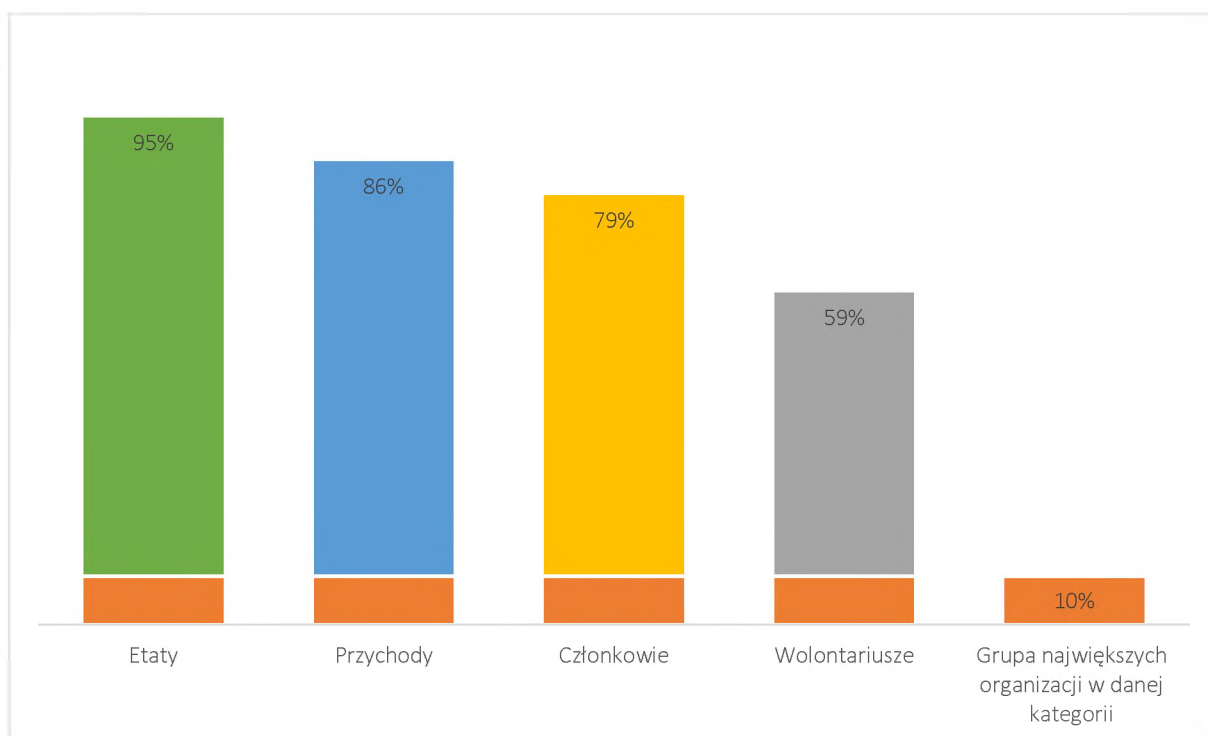
Podsumowując zagadnienie zjawiska rozwarstwienia ekonomicznego i oligarchizacji wśród organizacji pozarządowych w Polsce, należy podkreślić, że zjawisko to pogłębia się systematycznie co najmniej od 2005 r. Dane statystyczne wskazują na dysproporcje między wąską grupą największych organizacji a dużą liczbą małych podmiotów o niewielkiej aktywności. Zauważalny jest także brak grupy pośredniej, organizacji średniej wielkości, które powinny odgrywać rolę dominującą i prezentować znaczący potencjał. Ogranicza to konkurencyjność w trzecim sektorze i jego zdolność do efektywnego działania. Zjawisko to jest tym bardziej niepokojące, że występuje w sytuacji znaczącego wzrostu kwoty środków przekazywanych organizacjom obywatelskim, głównie ze źródeł publicznych. Oznacza to

⁶ Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016, str. 244.

bowiem, że beneficjentem wzrostu wydatkowania środków publicznych jest w głównej mierze wąski przedział sektora pozarządowego, a dla większości wzrost ten jest nieodczuwalny.

Zjawisko oligarchizacji sektora obrazuje dodatkowo struktura koncentracji zasobów – według danych GUS za 2012 r. 10% największych w danej kategorii organizacji dysponowało 95% zasobów ludzkich (na podstawie stosunku pracy), kumulowało 86% wszystkich przychodów, skupiało 79% członków i korzystało z pracy 59% wolontariuszy.

Wykres 8. Potencjał 10% największych organizacji w danej kategorii w Polsce w roku 2012, źródło: Opracowanie NIK – raport z realizacji PO FIO w latach 2012–2015



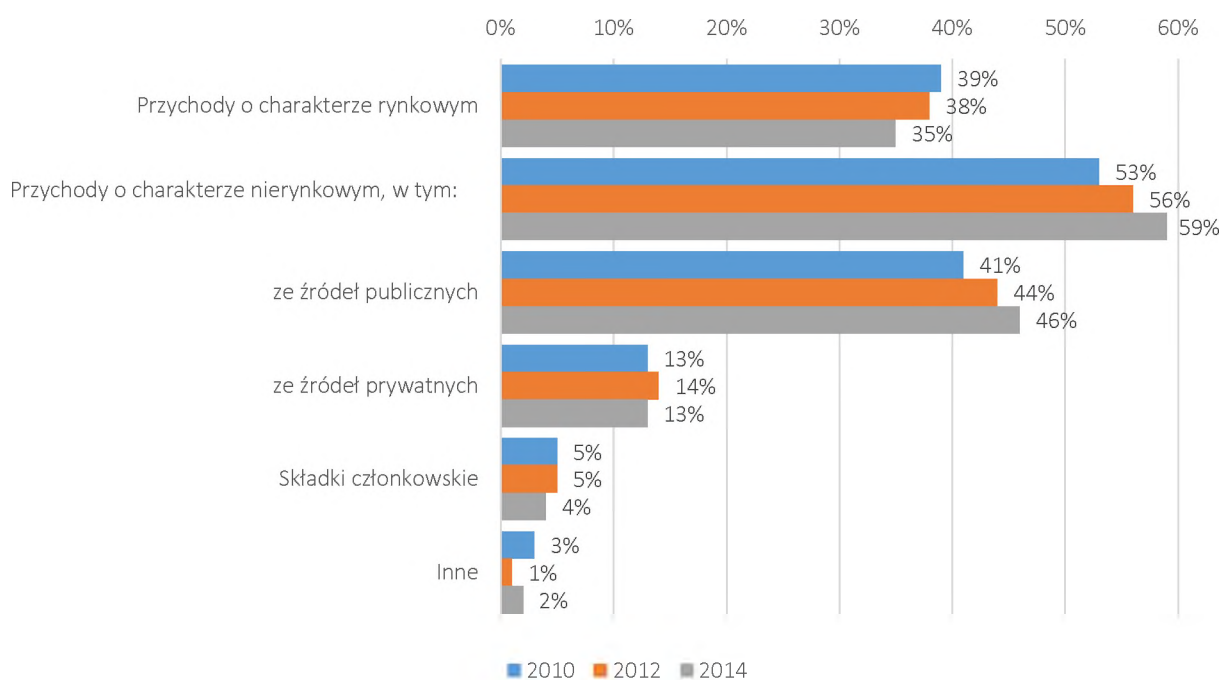
Wartym odnotowania jest przy tej okazji fakt, że od roku 2005 strona rządowa podjęła programową próbę wspierania działalności organizacji pozarządowych w sferze zadań publicznych w formie Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO). Zgodnie z raportem NIK „Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015 – Informacja o wynikach kontroli” programy FIO miały szansę odgrywać istotną rolę w zakresie wdrażania rozwiązań pilotażowych i gromadzenia doświadczeń w zakresie najlepszych praktyk zlecania zadań publicznych oraz realizowania polityki państwa przy udziale organizacji pozarządowych. W kontekście potencjału sektora pozarządowego należy postawić pytanie, czy realizacja programów FIO wpłynęła na wzmocnienie organizacji i poszerzenie grupy organizacji zdolnych do skutecznego realizowania zadań publicznych.

Zarówno ustalenia NIK, jak również wyniki badania ewaluacyjnego „Ocena wpływu PO FIO 2009–2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych” wskazują, że główne korzyści, które osiągają organizacje uczestniczące w programach FIO, to budowa kapitału w postaci wiedzy z zakresu przygotowywania wniosków o dofinansowanie i zdobycie doświadczenia w ubieganiu się o środki zewnętrzne. Natomiast w znacznie mniejszym stopniu organizacje budowały swój potencjał w obszarze zasobów ludzkich czy technicznych. Można zatem stwierdzić, że organizacje realizujące zadania publiczne w ramach programów FIO nabywały umiejętności sprawnego poruszania się w procedurach „wewnątrzprogramowych”, nie uzyskując przy tym wartości dodanej w postaci budowania trwałego potencjału w obszarze skuteczności realizowanych działań misyjnych i szeroko pojętego rozwoju instytucjonalnego. Dodatkowo wątpliwości NIK budzi finansowanie grup nieformalnych w ramach projektów regrantingowych, co będzie wymagało w przyszłości uregulowania systemowego.

Uzależnienie organizacji od środków publicznych – małe zróżnicowanie źródeł przychodu

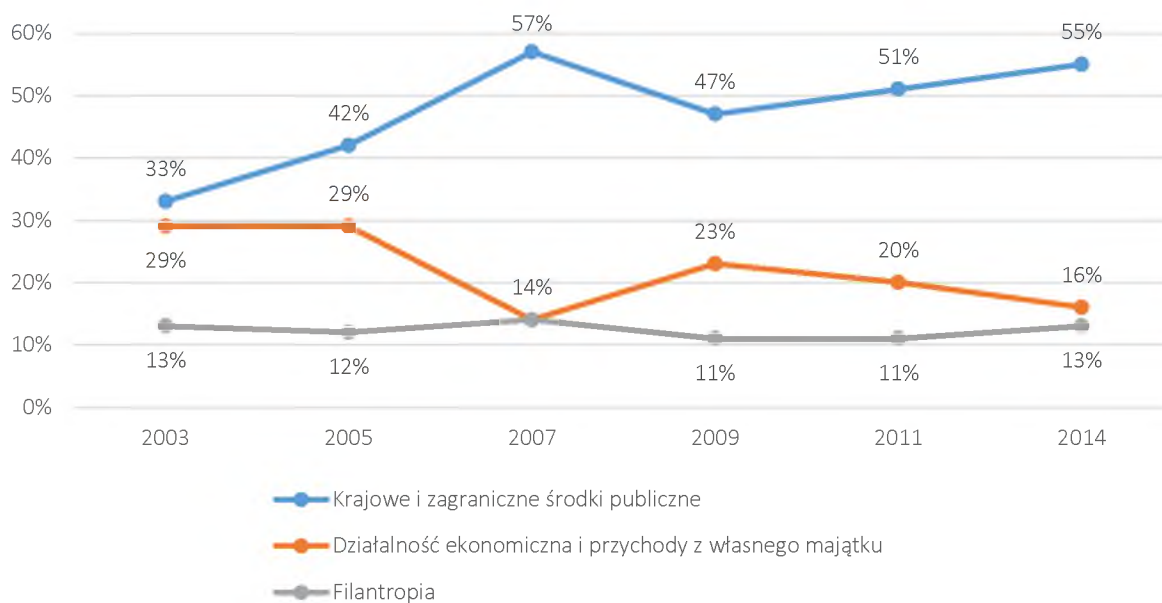
Odrębnym zjawiskiem charakteryzującym kondycję i problemy w zakresie finansowania sektora organizacji pozarządowych jest silne uzależnienie budżetów organizacji od dostępu do środków publicznych z równoczesnym poddaniem się dynamice funkcjonowania od grantu do grantu (tzw. grantozja). Środki przekazywane przez instytucje administracji publicznej (rządowej, samorządowej, międzynarodowej) stanowiły w 2014 r. wciąż największą kategorię przychodów i wynosiły 46% ich całkowitej wartości. Porównując, wkład przychodów uzyskanych ze źródeł rynkowych stanowił 38% wszystkich zgromadzonych środków finansowych, w tym środki pochodzące z działalności gospodarczej (17%), z odpłatnej działalności statutowej (16%), ze składek członkowskich tylko 8% uzyskanych przychodów. Ze środków publicznych korzysta ponad 75% stowarzyszeń i fundacji. Skalę zjawiska uzależnienia od środków publicznych potęguje fakt, że od 2010 r. można zaobserwować stały wzrost odsetka środków ze źródeł publicznych w strukturze przychodów organizacji pozarządowych. Według badań GUS jest to wzrost z 41% w 2010 r. do 46% w 2014 r.

Wykres 9. Struktura przychodów organizacji pozarządowych według źródeł przychodów w latach 2010, 2012 i 2014, źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



Badania przeprowadzane przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR jeszcze wyraźniej ukazują pogłębianie się zjawiska grantozy, wskazując, że krajowe i zagraniczne środki publiczne stanowiły w 2014 r. 55% sumy przychodów sektora, podczas gdy np. w 2003 r. było to 34%, a w 2005 r. – 42%.

Wykres 10. Źródła finansowania organizacji 2003–2014, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016

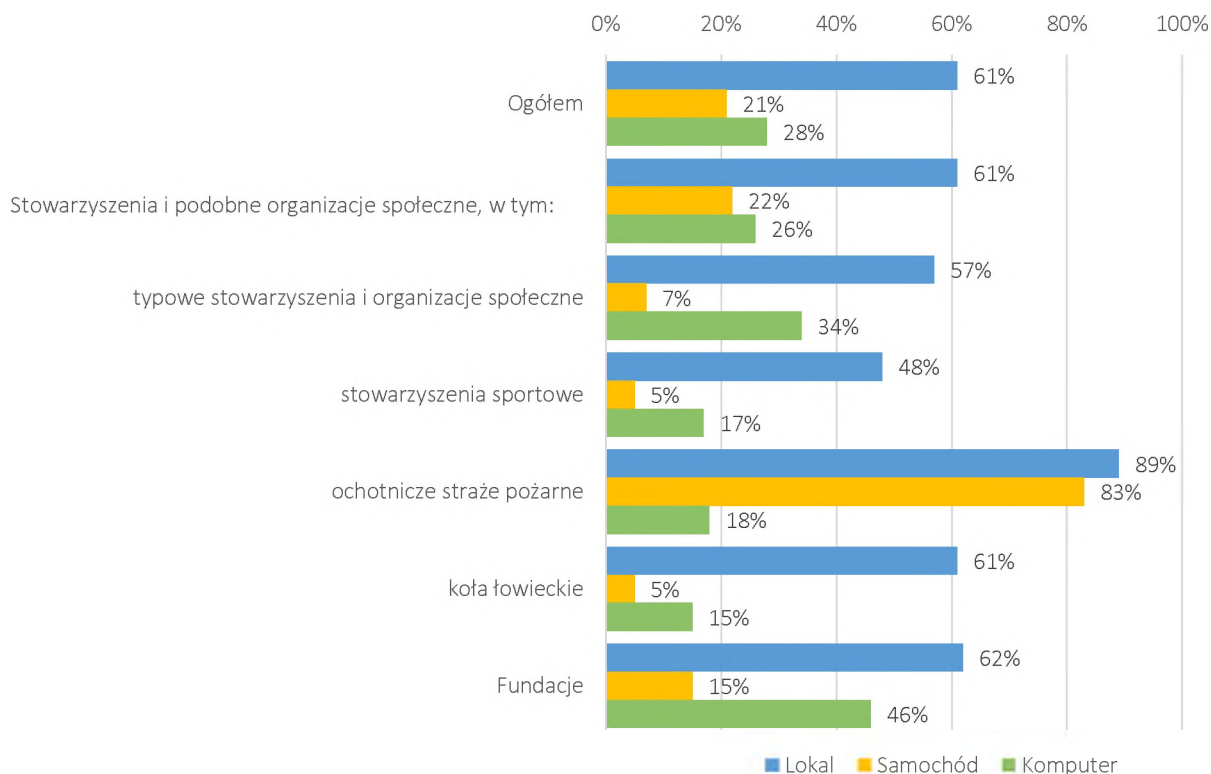


Grantozie i szybkiemu tempu uzależnienia sektora obywatelskiego od finansów publicznych towarzyszy regres statutowej działalności odpłatnej i gospodarczej wraz ze słabą dywersyfikacją źródeł przychodów. Są to wyzwania wymagające zdecydowanego przeciwdziałania, tak aby organizacje pozarządowe mogły tworzyć żywą, twórczą i niezależną tkankę społeczeństwa obywatelskiego. W przeciwnym razie organizacje obywatelskie przestaną być suwerennymi partnerami dla organów państwa, a staną się jedynie jego przedłużeniem i usługodawcami rywalizującymi o zlecenia państwowe, uzależniając się od dopływu środków publicznych. Już dziś organizacje wskazują, że ich rola ogranicza się często do bycia tanim usługodawcą w realizowaniu zadań publicznych, nie ma natomiast charakteru realnej i partnerskiej współpracy przy tworzeniu oraz realizacji lokalnych polityk publicznych. Organy administracji publicznej w zlecaniu zadań nadużywają jednocześnie ustawowego trybu wspierania, ograniczając do minimum tryb powierzania zadań publicznych. W trybie powierzania zlecniodawca pokrywa całkowite koszty realizacji zadania, zachowując pełną kontrolę nad sposobem jego wykonania. W trybie wspierania jest mowa o dofinansowaniu działań organizacji, co oznacza, że musi mieć ona własne zasoby na współfinansowanie tych zadań. Teoretycznie organizacje dysponują dużą swobodą w zakresie wyboru sposobu realizacji poszczególnych zadań, ale praktyka pokazuje jednak, że podmioty zlecające (głównie samorządy) wymagają od organizacji wkładu własnego, pozostawiając sobie równocześnie pełną kontrolę nad jej działaniami. Powoduje to sytuację, w której organizacje są *de facto* zmuszane współfinansować realizację zadań publicznych (dofinansowywać realizację zadań własnych samorządów), co jest odwróconą zasadą pomocniczości i swoistą patologią. Powszechne stosowanie trybu wspierania i wymóg współfinansowania przez organizacje sprawiają, że wiele spośród nich nie jest w stanie stawać do innych konkursów grantowych (np. z funduszy unijnych), gdzie wymagany jest wkład własny. Konieczne są więc zmiany na rzecz budowy równowagi w skali stosowania trybu wspierania i trybu powierzania zadań przez administrację publiczną.

Problemy w zdobywaniu środków przekładają się w dużej mierze na ciągłe borykanie się organizacji z zapewnieniem koniecznej bazy lokalowo-sprzętowej oraz potencjału instytucjonalno-administracyjnego do obsługi prowadzonej działalności. W następstwie braku środków 29% organizacji zmagają się z problemem uzyskania dostępu do odpowiedniego dla ich działalności lokalu. Jedynie 9% stowarzyszeń i 5% fundacji posiada lokal na własność, a około

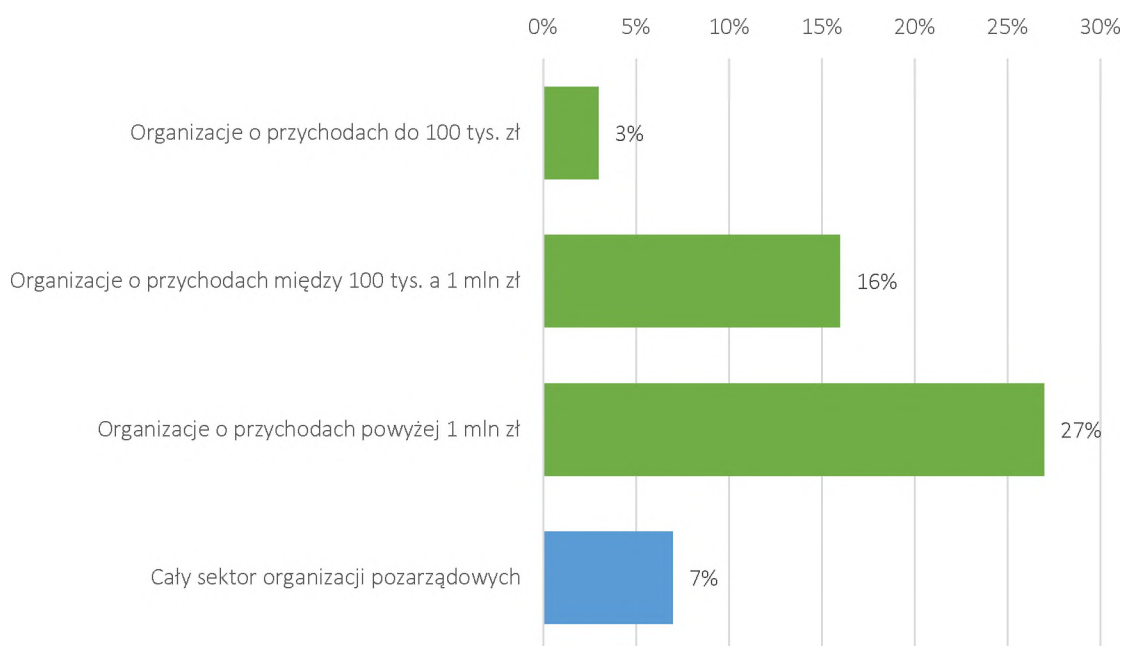
20% z nich ma do dyspozycji samochód. Tylko nieco ponad jedna trzecia organizacji posiada na własność sprzęt komputerowy.

Wykres 11. Dysponowanie lokalem, samochodem i komputerem przez organizacje w 2014 r., źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



43% organizacji nie dysponuje żadnym majątkiem. Zaledwie 30% spośród organizacji prowadzących działalność gospodarczą osiąga z tego tytułu znaczący zysk przekraczający 10%. Mały potencjał finansowy i niewielkie możliwości instytucjonalne (brak profesjonalnej kadry, zasobów, narzędzi i umiejętności) to zasadnicze bariery uniemożliwiające podjęcie działalności gospodarczej, co ujawnia się w ścisłej zależności pomiędzy wielkością organizacji a częstotliwością podejmowania działalności gospodarczej (im większe i bogatsze organizacje, tym częściej i efektywniej podejmują dochodową działalność gospodarczą). W 2014 r. działalność gospodarczą prowadziło zaledwie 3% organizacji o przychodach poniżej 100 tys. zł, wobec 27% takich organizacji w grupie osiągających przychody powyżej 1 mln zł. Zachodzi tu więc mechanizm sprzężenia zwrotnego, w którym brak środków pozbawia w konsekwencji możliwości generowania kolejnych, a organizacja zostaje praktycznie odcięta od niezależnych źródeł finansowania i skazana na granty.

Wykres 12. Odsetek organizacji mających dochody z działalności gospodarczej w 2014 r. a wielkość budżetu, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



2.3. Deficyty zasobów ludzkich – braki w kadrze pracowniczej, bazie członkowskiej i wolontariacie oraz rozwarstwienie sektora w sferze zatrudnienia

Obserwowana od lat tendencja wzrostu liczby organizacji pozarządowych nie jest skorelowana z analogicznym i równomiernym wzrostem liczby pracowników, członków i wolontariuszy. Według badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR w latach 2010–2015 odsetek organizacji przeżywających trudności w utrzymaniu personelu i wolontariuszy wzrósł z 31% do 37%, a braki w liczbie zainteresowanych zaangażowaniem się jako członkowie lub wolontariusze zgłosiło aż 53% organizacji.

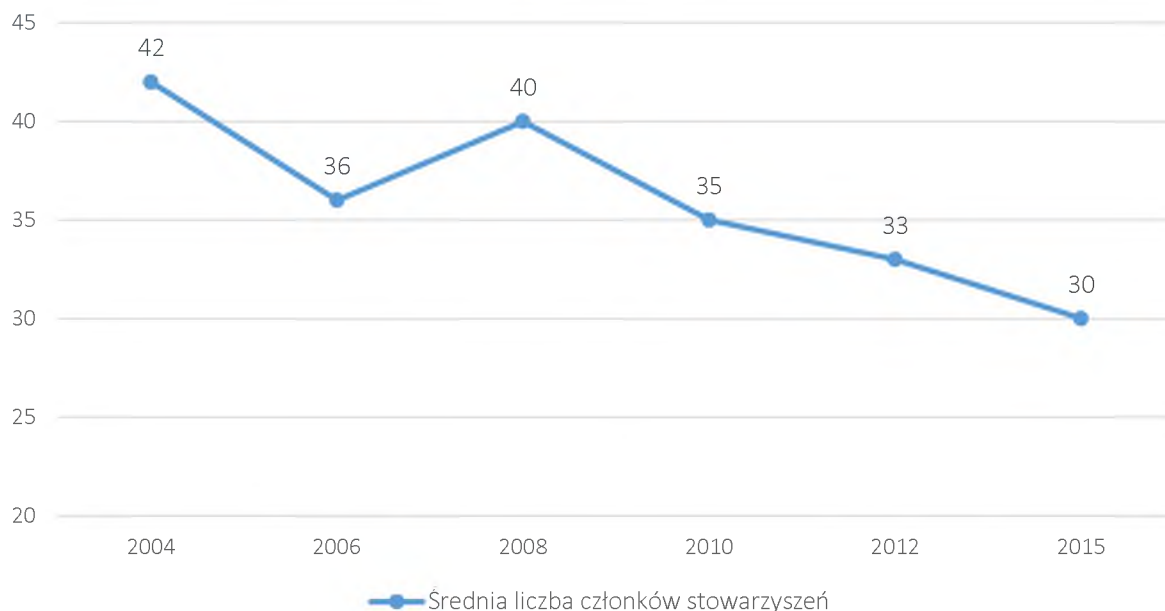
Braki w kadrze pracowniczej, bazie członkowskiej i wolontariackiej

Łączna liczba członkostw⁷ (osób fizycznych oraz prawnych) badanych stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych wyniosła w 2014 r. 11,4 mln, z czego 99% dotyczyło osób fizycznych. Mimo że w latach 2005–2014 liczba aktywnych stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych wzrosła o ponad 10%, to baza członkowska badanych podmiotów

⁷ Termin „członkostwo” odnosi się do łącznej liczby pozycji na listach członków w poszczególnych organizacjach, a więc poszczególne osoby mogą być brane pod uwagę wielokrotnie, jeśli należą do więcej niż jednej organizacji.

pozostała bez zmian⁸. W latach 2008–2015 nastąpiło gwałtowne obniżenie przeciętnej bazy członkowskiej stowarzyszeń. Podczas gdy w 2008 r. statystyczne stowarzyszenie zrzeszało 40 członków, to w 2015 r. liczba ta, jak wskazuje wykres poniżej, wynosiła już tylko 30.

Wykres 13. Średnia liczba członków stowarzyszeń w latach 2004–2014, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Pomiędzy rokiem 2010 a 2014 odnotowano spadek liczby członkostw osób fizycznych o 12%, tj. o 1 mln osób, przy czym dotyczył on przede wszystkim typowych stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, gdzie liczba członkostw osób fizycznych spadła z 7,1 mln osób w 2010 r. do 6,2 mln w 2014 r. Charakterystyczny jest również spadek liczby członkostw osób prawnych. Porównując lata 2014 i 2012, liczba osób prawnych będących członkami organizacji pozarządowych spadła o 47 tys. Fundacje działają z definicji bez bazy członkowskiej (formalnie opierają się tylko na zarządach i radach) i nie są w stanie funkcjonować bez pracowników oraz wolontariuszy. Fundacji przybywa też corocznie najwięcej, a więc odpowiadać temu musi wzrastające zapotrzebowanie na pracowników i wolontariuszy.

Jak widać z powyższych danych oraz z utrzymującej się tendencji wzrostu liczby organizacji pozarządowych (szczególnie dynamiczny przyrost tworzonych fundacji), sektor pozarządowy cechuje wzrastające i niezaspokojone zapotrzebowanie na zasoby ludzkie. Badania potwierdzają, że organizacje pozarządowe doświadczają coraz silniej braków w tym zakresie.

⁸ W roku 2005 według danych GUS było to 11,2 mln osób, zob. Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 r., Warszawa 2013, str. 167.

Niewystarczającą liczbę chętnych do pracy społecznej deklaruje według badań GUS 29% organizacji, a brak społecznego zainteresowania działalnością trzeciego sektora – 15% organizacji. Statystyki opublikowane przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR, ujmuje tę kategorię jako „brak osób gotowych do bezinteresownego angażowania się w działania organizacji”, pokazują, że aż 53% organizacji sygnalizowało problem w 2014 r., co daje wzrost o 2% w porównaniu z 2012 r. Według tych samych badań 37% organizacji ma problem z utrzymaniem współpracy personelu i wolontariuszy.

Wyniki badań porównawczych realizowanych w krajach Unii Europejskiej wskazują, że we wszystkich pomiarach wartości systematycznego wolontariatu, Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc i wykazuje się wskaźnikami znacząco poniżej średniej europejskiej. Najbardziej dramatycznie w tych statystykach wygląda wskaźnik liczby osób zaangażowanych w wolontariat długoterminowy. Na pytanie, „czy wykonujesz regularną działalność wolontariacką?”, odpowiedzi „tak” udzieliło tylko 2% badanych Polaków, co zsumowane z 7% Polaków deklarujących okazjonalne zaangażowanie w wolontariat daje nam i tak najniższą pozycję w Europie, dla której średni wynik w tym badaniu wyniósł 24%⁹. Podstawowy wskaźnik, jakim jest procentowy udział osób w wieku 15 lat i więcej angażujących się w działalność wolontariatu, wskazuje na niskie zaangażowanie Polaków na tym polu i jedynie niewielką tendencję wzrostową pomimo systematycznie realizowanych programów promocji wolontariatu zarówno ze strony samego sektora obywatelskiego, jak i instytucji państwa. W 2011 r. udział ten wynosił 10,3%, a w 2016 r. spadł do 8,5% i nadal jest najniższym wskaźnikiem w Europie. Niewiele lepiej wyglądają wyniki poszerzone o realizowany wolontariat nieformalny, czyli pracę niezarobkową wykonywaną samodzielnie poza wszelkimi strukturami. W tym wypadku dane GUS na 2013 r. mówiły o 21,4% obywateli (brak danych porównawczych na dalsze lata w tej samej metodologii), natomiast bardzo wymowne są raporty z badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR, które, zestawiając dane z lat 2011, 2012

⁹ Dane pochodzą z badania Eurobarometr 75.2, które objęło 26 825 obywateli z 27 państw Unii Europejskiej i przeprowadzone zostało metodą wywiadu bezpośredniego w dniach 13.04–2.05.2011 r. przez TNS Opinion&Social na zlecenie Parlamentu Europejskiego. Według opinii operatora badań przy tego rodzaju próbach o wielkości 1000 wywiadów w każdym państwie rzeczywiste wartości procentowe, tj. wynik, który otrzymano by, gdyby rozmowy przeprowadzono z całą populacją, wahają się w ramach przedziału wartości rzędu +/- 1.9 punktu dla obserwowanych wartości 10% lub 90%, a takie w przybliżeniu są wartości w Polsce, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/20150201PVL00072/2011-Europejski-Rok-Wolontariatu>.

i 2013, potwierdzają regres społecznej aktywności wolontariackiej w jej formalnym, jak i nieformalnym wymiarze¹⁰.

W ocenie konsekwencji rosnących barier związanych z rozwojem zasobów ludzkich, dotyczących szczególnie nieodpłatnej pracy społecznej, istotne jest uwzględnienie faktu, że według deklaracji złożonych w 2014 r. aż 93% badanych organizacji korzystało z pracy społecznej, która stanowiła dla większości z nich podstawę prowadzenia działalności (65% podmiotów w ogóle nie korzystało z pracy odpłatnej). Niedostatek liczby osób chętnych do zaangażowania się w działania społeczne jest więc czynnikiem alarmującym. Każdy regres w dziedzinie wolontariatu, a także brak poszukiwania rozwiązań problemu rosnącego i niezaspokojonego zapotrzebowania na wolontariat, nieuchronnie i negatywnie odbijają się na kondycji i funkcjonowaniu całego sektora.

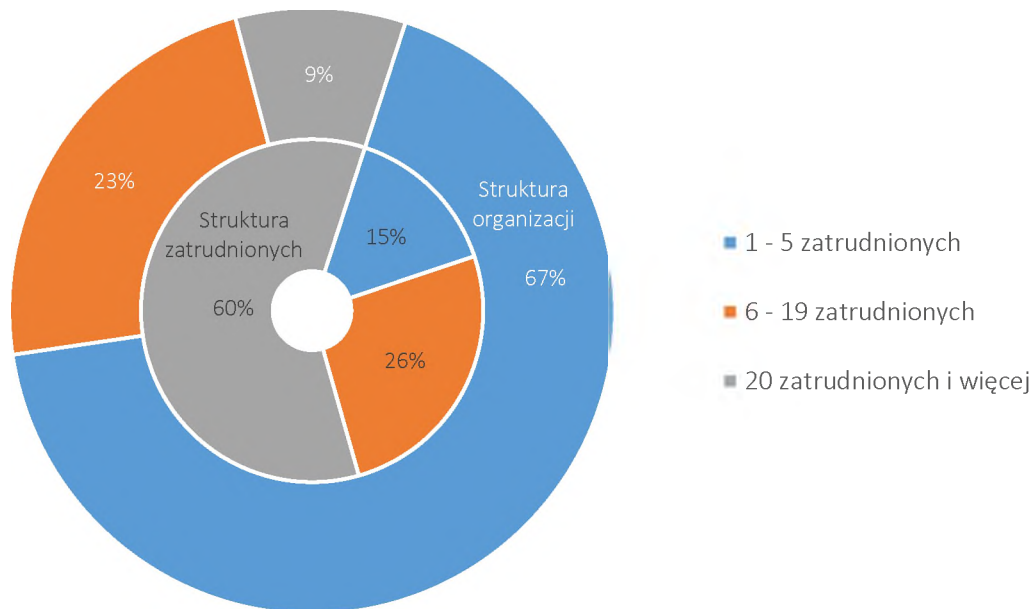
Rozwarstwienie sektora w sferze zatrudnienia

Braki i bariery dotyczące funkcjonowania i rozwoju organizacji pozarządowych są widoczne także w innych zjawiskach oraz mechanizmach charakteryzujących kapitał ludzki organizacji obywatelskich. Pierwszym z nich jest duże rozwarstwienie organizacji pod względem liczby zatrudnionego personelu. W 2014 r. w ramach stosunku pracy w jednej organizacji pracowało średnio 11 osób. W połowie organizacji zatrudniających personel etatowy pracowało w rzeczywistości kilkakrotnie mniej osób i mediana dla całej zbiorowości była 4-krotnie niższa, wynosząc mniej niż 3 osoby zatrudnione. W ponad 90% organizacji był to najwyżej 1 etat przeliczeniowy. Jest to zjawisko analogiczne do rozwarstwienia ekonomicznego i związane z oligarchizacją sektora, w którym bardzo mała grupa dużych podmiotów zatrudniających znaczną liczbę pracowników kontrastuje z przeważającą większością organizacji o niskiej liczbie zatrudnionych. Poziom zatrudnienia oczywiście przekłada się następnie na potencjał i możliwości organizacyjno-instytucjonalne, które, uwzględniając nieuchronną wewnątrzsektorową konkurencję choćby o dostęp do środków i sukcesy w trybie postępowań konkursowych, wyraźnie uprzywilejowują te duże, zasobne w profesjonalną kadrę podmioty. Według przedstawionych poniżej wyników badań GUS 9% zasobnych organizacji (tj. wykazujących zatrudnienie powyżej 20 pracowników) generowało 60% całego zatrudnienia w sektorze pozarządowym. Około 67% zbiorowości stanowiły organizacje, które zatrudniały

¹⁰ Dane pochodzą z raportu Głównego Urzędu Statystycznego Sektor non-profit w 2014 r, Warszawa 2016 oraz z raportu Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015, Warszawa 2016, opracowanego przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR.

nie więcej niż 5 pracowników, jednak pracujące w nich osoby to jedynie 15% całego personelu etatowego stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz fundacji. Z kolei niespełna 10% podmiotów dysponujących co najmniej 20 pracownikami kumulowało 60% zatrudnienia.

Wykres 14. Struktura zatrudnienia w organizacjach pozarządowych w roku 2014, źródło: Sektor non-profit w 2014 r., GUS 2016



Zatrudnienie etatowe w organizacjach sektora wzrastało z 99,3 tys. w 2005 r. do 114,4 tys. w 2010 r., 123,2 tys. w 2012 r. i 128,8 tys. w 2014 r. Ponieważ rosła także liczba organizacji, w latach 2005–2012 utrzymywał się wskaźnik 1,5 etatu na jedną aktywnie działającą organizację. W 2014 r. wskaźnik ten obniżył się do 1,3 w wyniku szybszego wzrostu liczby organizacji, przy równoczesnym wolniejszym wzroście zatrudnienia. W 2010 r. 62% organizacji nie korzystało z odpłatnego zatrudnienia, 22% współpracowało wyłącznie w ramach umów cywilnoprawnych, a 16% deklarowało posiadanie pracowników etatowych. W 2014 r. było to odpowiednio 61%, 24% i 15%.

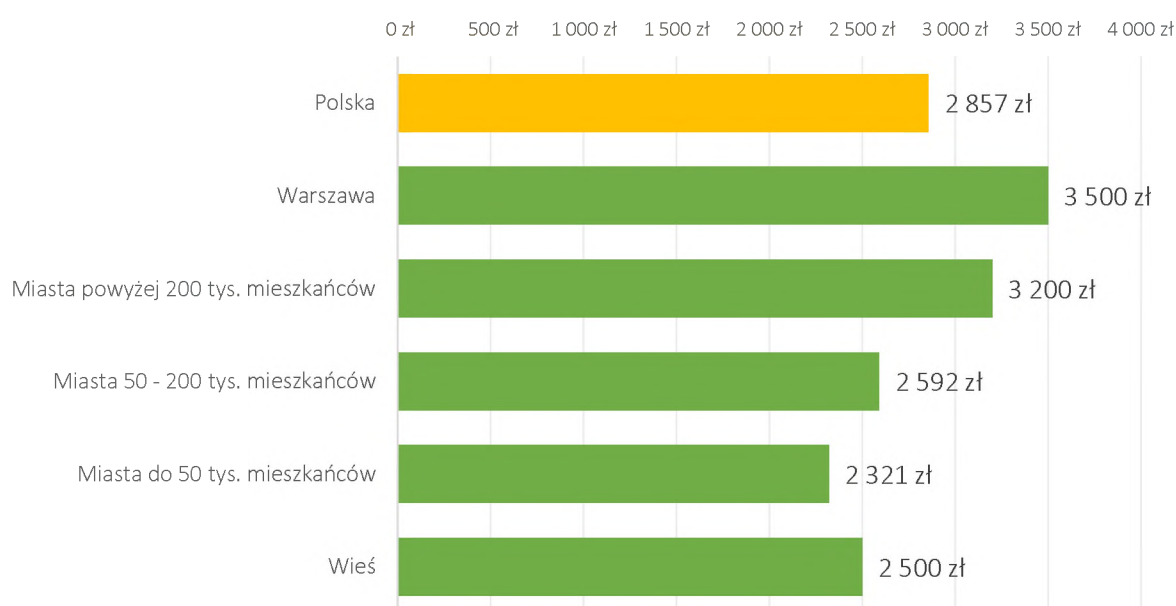
W latach 2010–2014 liczba osób zatrudnionych w stowarzyszeniach i podobnych organizacjach społecznych oraz fundacjach wzrosła o 17,2 tys., czyli o 20%. Jest to znaczny wzrost bez względu na to, czy zatrudnienie dotyczyło nowych osób, czy obejmowało działających wcześniej nieodpłatnie członków tych organizacji. W tym samym okresie liczba organizacji zatrudniających personel etatowy zwiększyła się jedynie o 0,4 tys., tj. o 4%, co

oznacza, że fakt wzrostu liczby organizacji nie jest bezpośrednio skorelowany ze wzrostem liczby miejsc pracy w sektorze. Dodatkowo nie uwidacznia się wzrost zatrudnienia w małych i średnich organizacjach. Brak równowagi w dynamice rozwoju zatrudnienia w sektorze potwierdza też systematyczny wzrost przeciętnej liczby pracowników etatowych przypadających na jedną zatrudniającą organizację z 8 pracowników w 2010 r., poprzez 9 w 2012 r. i 10 w 2014 r., przy równoczesnym utrzymywaniu się mediany w tych latach na takim samym poziomie – tzn. mniej niż 3 pracowników na organizację.

Mała atrakcyjność płacowa i inne zagrożenia dotyczące zatrudnienia w sektorze

W statystykach dotyczących personelu zatrudnionego w organizacjach pozarządowych zauważyć można jeszcze jeden istotny element mogący rzutować na jakość działań organizacji i ich konkurencyjność w zakresie wykonywania zadań publicznych. Czynnikiem tym jest generalnie niski poziom płac oferowany przez sektor pozarządowy. W 2014 r. średnia pensja przypadająca na jednego pełnoetatowego pracownika wyniosła niecałe 3 tys. zł brutto i była znacznie niższa od średniej pensji krajowej wynoszącej wówczas 3,8 tys. zł. Szczegółowe dane w kwestii nieatrakcyjności zarobków w trzecim sektorze przedstawia wykres zamieszczony poniżej. Dlatego też coraz częściej można spotkać się z opinią: „*Gdybym miał taką odpowiedzialną pracę gdzieś w biznesie, to zarabiałbym znacznie więcej.*”.

Wykres 15. Uśrednione zarobki pracowników zatrudnionych w organizacjach pozarządowych w roku 2014 w przeliczeniu na pełnoetatowy wymiar pracy, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Sytuację małej atrakcyjności ekonomicznej zatrudnienia w organizacjach pozarządowych (szczególnie wśród profesjonalistów) pogłębia jeszcze fakt sygnalizowanej niestabilności zatrudnienia i dużej rotacji kadr. Jak pokazują badania Stowarzyszenia KLON/JAWOR, 26% organizacji w 2015 r. dokonywało zmian kadrowych, z czego w połowie przypadków odejścia pracowników były spowodowane zwolnieniami lub nieprzedłużeniem umowy. Dochodzą do tego jeszcze takie niedogodności zatrudnienia jak wynikający często ze struktury organizacyjnej podmiotów brak możliwości awansu czy też brak możliwości rozwoju zawodowego. Spośród innych niekorzystnych uwarunkowań zatrudnienia wskazywane są również nadmiar i niejasno określony zakres obowiązków (w 45% organizacji z uwagi na małe zasoby kadrowe wymaga się od pracowników, aby byli specjalistami od wszystkiego i realizowali różnorodne zadania, często w ramach nieodpłatnych nadgodzin) oraz niski prestiż pracy w sektorze pozarządowym. Wszystkie te czynniki przedstawione w poniższym wykresie mają duży wpływ na motywacje pracownicze i decyzje podjęcia pracy w trzecim sektorze.

Wykres 16. Problemy pracowników organizacji pozarządowych w opinii liderów organizacji jako pracodawców, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



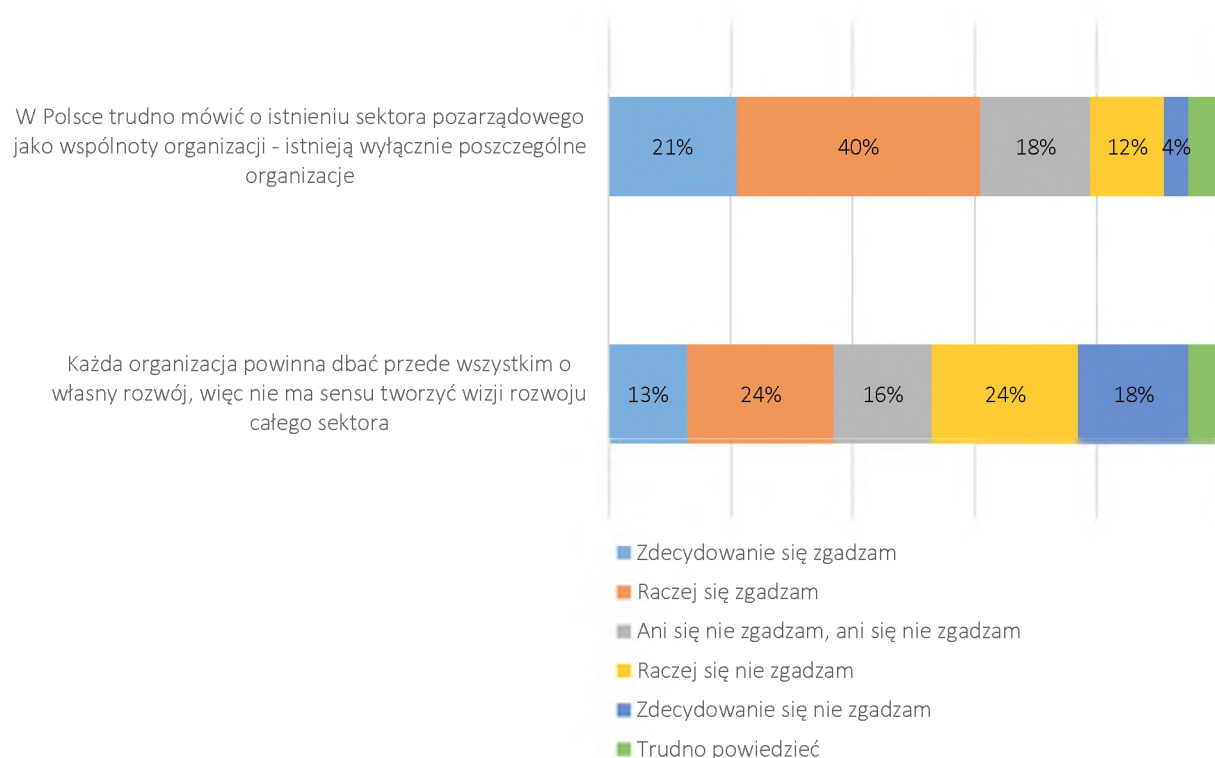
Ostatnia z istotnych barier dla rozwoju organizacji w obszarze kapitału ludzkiego dotyczy samych liderów tychże organizacji. Według badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR w 2014 r. około 36% organizacji spotkało się z problemem tzw. „wypalenia się” liderów. W porównaniu z rokiem 2012 nastąpił tu wzrost o 6%. Równocześnie z tym zjawiskiem można mówić o osamotnieniu liderów i zarządów organizacji oraz niskim poziomie fluktuacji kadry przywódczej. W ponad połowie organizacji skład zarządu pozostaje niezmienny od lat, a brak następców członków zarządu jest problemem odczuwalnym dla 40% organizacji. Podczas

wyborów do zarządów na rok 2015 w 76% organizacji liczba kandydatów na członków zarządu nie przekraczała liczby miejsc w zarządzie. Bez względu na przyczyny tego zjawiska nie jest ono obojętne dla rozwoju organizacji. Silne przywództwo liderów jest istotnym atrybutem wielu organizacji i nadaje im autorski rys, ale wypalenie się czy też odejście lidera często oznacza koniec działalności lub co najmniej kryzys organizacji. Podobnie może być z zarządem, który pozostaje w niezmienionym składzie tylko dlatego, że nie ma nowych kandydatów. Strategia wzmocnienia instytucjonalnego trzeciego sektora nie może pominąć wsparcia i rozwoju liderów oraz kadry zarządzającej, mających często kluczowy wpływ na realny potencjał poszczególnych organizacji.

2.4. Brak współpracy, konflikty i rywalizacja wewnątrz sektora

Ważnym zjawiskiem, które determinuje funkcjonowanie organizacji obywatelskich w Polsce, jest atomizacja sektora. Wśród liderów panuje przekonanie, że w Polsce trudno mówić o istnieniu sektora pozarządowego jako wspólnoty organizacji – istnieją wyłącznie poszczególne organizacje realizujące swoje cele. Takiego zdania, jak pokazuje zamieszczone poniżej zestawienie, jest 61% liderów, wobec zaledwie 16% przekonanych o jednolitości sektora i konsolidacji w działaniu.

Wykres 17. Opinie liderów na temat istnienia wspólnoty organizacji i sensowności tworzenia wizji rozwoju całego sektora, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



Pomimo że od wielu lat są podejmowane próby tworzenia sieci, budowania partnerstw i organizowania różnego rodzaju wspólnych przedsięwzięć w ramach sektora obywatelskiego, opinia ta pozostaje wciąż aktualna i problem jednolitości czy tworzenia wspólnej polityki rozwoju i współpracy jest przedmiotem nieustannych debat środowiska (np. na łamach portalu ngo.pl poświęcone są temu debaty: *Czy NGO są wsobne?, NGO kleją społeczeństwo?*)¹¹. Jednym z istotnych elementów wprowadzających napięcia wewnątrz trzeciego sektora jest rywalizacja i konkurencja w zakresie dostępu do ograniczonych zasobów wsparcia finansowego i pozafinansowego. Organizacje koncentrują się często na tworzeniu coraz lepszych aplikacji na potrzeby konkursów grantowych, a następnie maksymalnie efektywnej realizacji coraz to większej liczby projektów i osiągnięciu coraz lepszych wskaźników. W 2015 r. 29% organizacji deklaroowało, że przeszkadza im konkurencja ze strony innych organizacji pozarządowych, i było to o 7% więcej niż w 2012 r. Dla 22% organizacji brak współpracy i konflikty w środowisku stanowiły istotną trudność i w przypadku tego wskaźnika odnotowano wzrost o 5% w odniesieniu do roku 2012. Opinie te i faktyczne trudności w tworzeniu wzajemnych więzi, partnerstw i współpracy są istotne o tyle, że tak jak w przypadku innych krajów, które osiągnęły wysoki poziom kapitału społecznego, dobra kondycja sektora obywatelskiego była istotnym czynnikiem umacniającym ten kapitał. Sektor pozarządowy ma w sobie duży, niewykorzystany dotąd w pełni potencjał na podniesienie skrajnie niskiego dla Polski poziomu wskaźnika kapitału społecznego (20 pozycja w rankingu krajów UE). Wszelkie inicjatywy i wsparcie w budowaniu sieci wzajemnych powiązań, partnerstw i współpracy mogą się niewątpliwie do tego przyczynić, przełamując równocześnie bariery konfliktów, rywalizacji i niezdrowej konkurencji.

2.5. Brak efektywnych struktur dialogu obywatelskiego

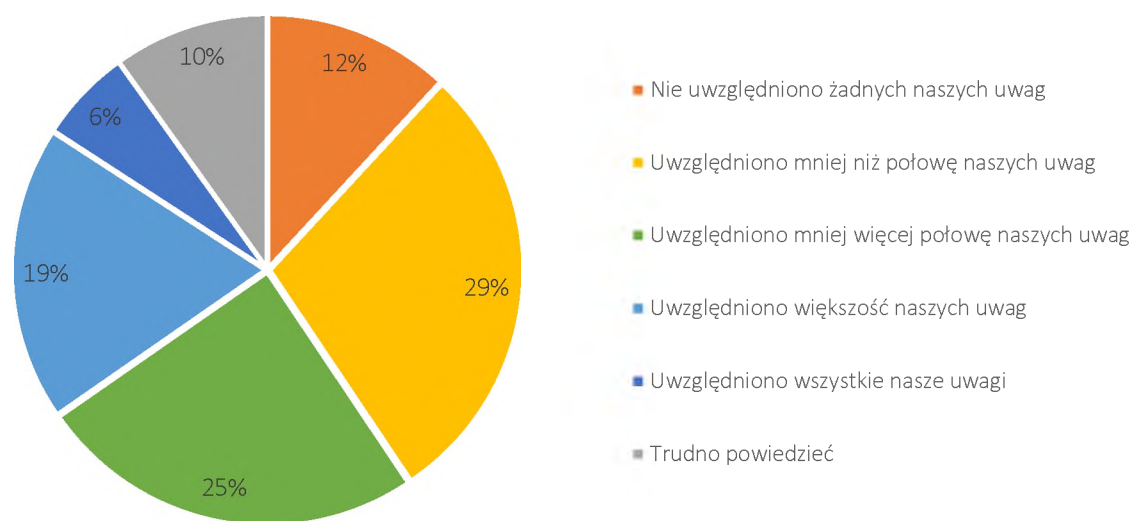
*Istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesu podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych dotyczących bezpośrednio tychże obywateli*¹². Obok Rady Działalności Pożytku Publicznego (oraz Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego)

¹¹ Zob. <http://opinie.ngo.pl/wiadomosci/1349913,2075701.html>

¹² Rymśza M., *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

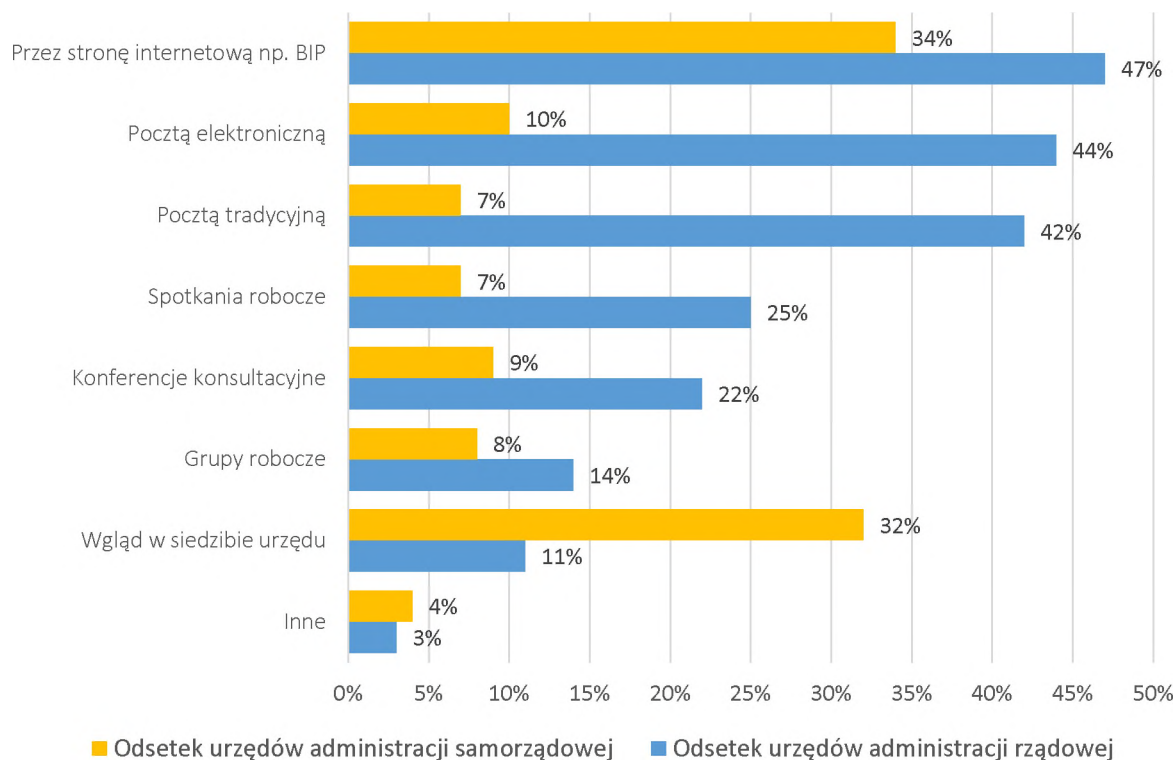
do najpowszechniej dostępnych i najważniejszych form dialogu obywatelskiego należą obecnie prowadzone przez urzędy administracji publicznej konsultacje oraz funkcjonowanie przy urzędach ciał o charakterze opiniodawczo-doradczym i inicjatywnym. Badania Stowarzyszenia KLON/JAWOR z 2015 r. pokazały, że tylko 39% organizacji uczestniczyło w jakiegokolwiek formie konsultacji uchwał, dokumentów, strategii lub planów przygotowywanych przez samorzady. Spośród tych organizacji, które nie wzięły udziału w żadnych konsultacjach, 40% deklaroowało brak wiedzy o stworzeniu takiej możliwości. Nie jest to oczywiście zawsze wina samych organizacji, ale podniesienie tego wskaźnika może stać się wyrazem rozwoju instytucjonalnego samych organizacji i umocnieniem ich pozycji w sferze publicznej. Wśród organizacji, które brały udział w konsultacjach, poczucie wpływu na decyzje zapadające w ich rezultacie jest bardzo zróżnicowane i zdania na temat jakości dialogu obywatelskiego w Polsce są podzielone, co pokazuje zestawienie poniżej.

Wykres 18. Opinie o efektach konsultacji z samorządem lokalnym, źródło: Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, KLON/JAWOR 2016



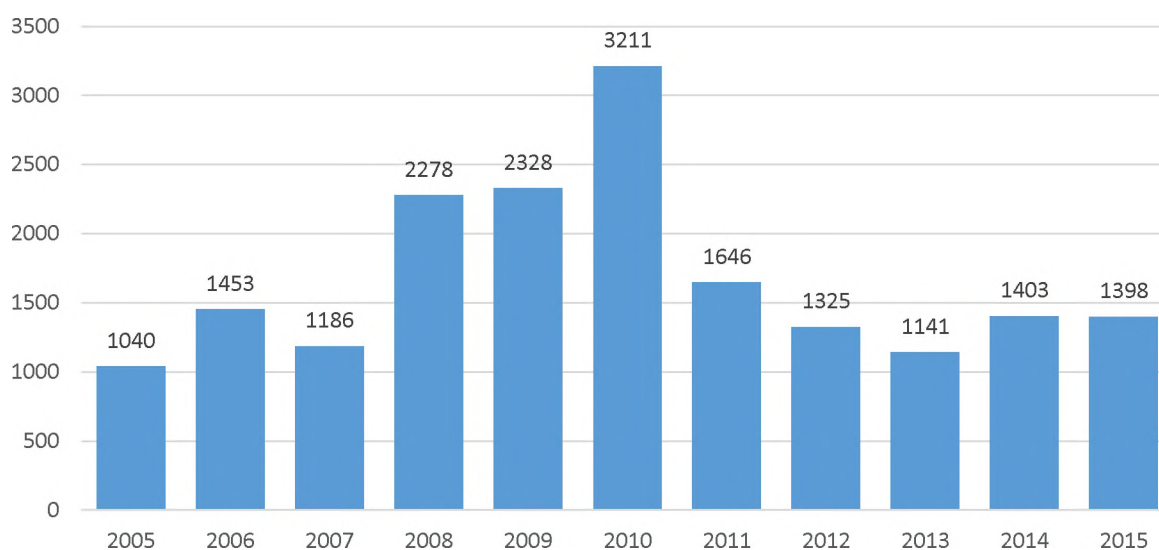
Także kwestia jakości i skuteczności konsultacji jest zjawiskiem wieloaspektowym, ale dążenie organizacji do większego wpływu na kształtowanie polityk państwa i polityk lokalnych jest wyrazem instytucjonalnej dojrzałości i zdolności do artykułowania potrzeb społecznych. Według statystyk prowadzonych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. 1288 urzędów administracji publicznej skonsultowało 4913 projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych, natomiast w 2015 r. było to odpowiednio 1159 urzędów i 9105 dokumentów.

Wykres 19. Formy prowadzenia konsultacji przez urzędy administracji publicznej w 2015 r., źródło: Opracowanie MRPiPS – Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015, MRPiPS 2016



Liczba wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym przy urzędach nie jest wysoka, biorąc pod uwagę rozległość i różnorodność zagadnień mogących leżeć w zakresie ich działania.

Wykres 20. Liczba zespołów funkcjonujących przy urzędach administracji publicznej, źródło: Opracowanie MRPiPS – Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015, MRPiPS 2016



Średnia liczba zespołów doradczych i inicjatywnych przypadających na jeden urząd według danych MRPiPS z roku 2015 w przypadku administracji rządowej wynosi 4,7, a w przypadku administracji samorządowej 3,5. Oczywiście liczba zespołów nie świadczy jeszcze o jakości dialogu czy konsultacji, niemniej jednak ich istnienie i intensywność spotkań jest wyrazem instytucjonalnej siły oraz dojrzałości organizacji pozarządowych w kształtowaniu współpracy z administracją rządową i samorządową.

Konieczna jest głębsza analiza w obszarze zasad i form prowadzenia dialogu obywatelskiego zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i jakościowym czy merytorycznym. Chodzi tu o zapewnienie możliwie szerokiego dostępu organizacji obywatelskich do struktur dialogu, które będą jednocześnie gwarantowały efektywność tych procesów. Na konieczność nowych rozwiązań w zakresie dialogu obywatelskiego wskazują opinie ekspertów z zespołu działającego przy Pełnomocniku Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego oraz Strategicznej Mapy Drogowej Rozwoju Sektora Obywatelskiego w Polsce, według których potrzebna jest instytucjonalna forma Rady Dialogu Obywatelskiego. Jej zadaniem byłoby wypracowanie i monitorowanie wdrażania instytucjonalno-prawnych rozwiązań i standardów w zakresie prowadzenia dialogu obywatelskiego umożliwiającego rzeczywistą partycypację gwarantowaną obywatelom i organizacjom obywatelskim w Konstytucji RP.

2.6. Niski potencjał mediów obywatelskich, organizacji strażniczych i think tanków

Funkcje kontrolne wobec administracji publicznej, a także zaangażowanie w procesy decyzyjne oraz stanowienie prawa, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym, są niezwykle ważnym obszarem aktywności obywatelskiej. Jednocześnie organizacje działające w tych obszarach są z jednej strony bardzo nieliczne, z drugiej zaś strony najczęściej nie dysponują trwałym potencjałem instytucjonalnym dla systematycznej realizacji swoich celów. W odniesieniu do mediów obywatelskich można wręcz mówić o regresie – nie funkcjonują obecnie żadne trwałe sieci czy fora wymiany informacji i doświadczeń dziennikarzy obywatelskich, a liczba tytułów wydawanych regularnie spada. Równocześnie aktywność internetowa dziennikarzy obywatelskich w formie blogów czy niezależnych lokalnych portali jest często nieregularna, krótkotrwała, charakteryzuje się brakami „warsztatowymi”. W konsekwencji w niewielkim tylko stopniu może ona skutecznie osiągać pożądane oddziaływanie w zakresie kontroli i wzrostu przejrzystości lokalnej polityki oraz budować trwałe grupy odbiorców.

Ważnym aspektem na poziomie lokalnym w odniesieniu do organizacji strażniczych i mediów obywatelskich jest dostępność finansowania. Utrwalony i powszechny model finansowania organizacji obywatelskich w ramach systemu zlecenia zadań publicznych przez organy administracji publicznej oddziałuje na rzeczywistą wartość działania zarówno lokalnych organizacji strażniczych, jak i mediów obywatelskich. Finansowanie pociąga za sobą bowiem pewien poziom zależności, co w oczywisty sposób stoi w sprzeczności z funkcjami kontrolnymi, które mają realizować tego typu organizacje. Równocześnie działalność strażnicza w różnych formach musi mieć z natury rzeczy charakter systematyczny i ciągły, co powoduje, że lokalnym organizacjom funkcjonującym w tych obszarach trudno jest pozyskiwać środki grantowe w ramach programów ogólnopolskich, które premią konkretnie projekty oraz osiągnięcie konkretnych rezultatów w konkretnym czasie. Również think tanki obywatelskie stają wobec barier strukturalnych takich jak dominacja grantów celowych w systemie finansowania, zamknięty system procesów decyzyjnych, nieufność władzy publicznej w odniesieniu do podmiotów prywatnych.

Dodatkowo śledzenie procesów decyzyjnych i krytyczna analiza działań instytucji publicznych w naturalny sposób powoduje brak przychylności lokalnych struktur władzy, a w niektórych wręcz przypadkach stwarzanie barier dla efektywnego prowadzenia działalności. Budowa silnego segmentu organizacji strażniczych i mediów obywatelskich jest więc jednym z kluczowych wyzwań w kontekście rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce jako zbiorowości mającej zdolność wywierania realnego wpływu na sprawy publiczne, w szczególności na poziomie lokalnym.

2.7. Podsumowanie

W świetle przedstawionej powyżej analizy wyodrębniono następujące zjawiska w obrębie sektora organizacji obywatelskich, które stanowią najważniejsze bariery dla ich rozwoju instytucjonalnego oraz budowania trwałych podstaw dla skutecznej realizacji działań misyjnych:

- Brak stabilnego finansowania to istotny problem dla wielu organizacji pozarządowych. Działania realizowane przez organizacje obywatelskie to w dużej mierze zadania publiczne zlecane przez organy administracji publicznej. Zadania te mają charakter pojedynczych projektów i w dłuższej perspektywie nie dają pewności w odniesieniu do finansowania działań statutowych i trwałości instytucjonalnej samej organizacji.

Dlatego budowa modeli trwałego i stabilnego finansowania działalności poszczególnych organizacji w dłuższej perspektywie jest obecnie jednym z kluczowych wyzwań w kontekście wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

- Widoczne jest mocne rozwarstwienie w odniesieniu do szeroko pojętego potencjału ekonomicznego w sektorze obywatelskim. Ma ono przede wszystkim wymiar terytorialny – organizacje działające w mniejszych ośrodkach dysponują nieproporcjonalnie mniejszymi zasobami, co wpływa także na skuteczność w pozyskiwaniu finansowania oraz realizacji ich celów statutowych.
- Organizacje, które nie działają w oparciu o trwały model finansowania, nie koncentrują się na realizacji długofalowych i długoterminowych strategii, ale na zapewnieniu finansowania dla zaspokojenia bieżących, doraźnych potrzeb oraz realizacji konkretnych, krótkoterminowych projektów – zleconych zadań publicznych. Stąd osiągnięte w szerszej perspektywie oddziaływania nie są proporcjonalne do, trudnego do przecenienia, zaangażowania ich członków, wolontariuszy czy pracowników. Wpływa to na niewystarczające możliwości angażowania się organizacji w życie publiczne i dialog obywatelski, realizacji większych i długoterminowych projektów wymagających wkładu własnego, a w skrajnych przypadkach reagowania w nagłych sytuacjach wymagających pilnego poniesienia niewielkiego często wydatku.
- Oddolne inicjatywy budowane przez obywateli mają bardzo często charakter rzeczniczy i strażniczy czy – szerzej ujmując – obywatelski. Działania te są podejmowane, by uzyskać wpływ na decyzje na poziomie lokalnym, kontrolować przejrzystość realizowanych procedur. Organizacji tych jest jednak wciąż mało i zwykle nie dysponują trwałymi zasobami instytucjonalnymi. Podobnie jest z mediami obywatelskimi, których działalność na poziomie lokalnym jest często nieregularna. Organizacje te wymagają doinwestowania zarówno instytucjonalnego, jak i wzmocnienia zasobów ludzkich. Słabe instytucjonalnie i kadrowo organizacje strażnicze, obywatelskie czy think tanki to słaba kontrola obywatelska administracji publicznej i w efekcie niewielki wpływ zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego na procesy decyzyjne na różnych poziomach oraz stanowienie prawa.

- Wzmocnienie organizacji pozarządowych nierozzerwalnie wiąże się z rozwojem kapitału ludzkiego tych podmiotów. Organizacje pozarządowe, aby skutecznie działać na rzecz swoich interesariuszy, muszą wspierać rozwój umiejętności i kompetencji osób w nich działających. Brak środków finansowych na wzmacnianie kapitału ludzkiego organizacji, w tym podnoszenie kompetencji i umiejętności ich członków, pracowników i wolontariuszy, wpływa negatywnie na potencjał poszczególnych podmiotów – także w zakresie realizacji działań fundraisingowych, budowania lokalnych koalicji i partnerstw.

3. Cele Programu

Głównym celem Programu jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości. Wzmocnienie instytucjonalne będzie prowadzić do wszechstronnego rozwoju sektora obywatelskiego, w tym do podniesienia jakości działania organizacji, ich efektywnego zaangażowania w życie publiczne, zwiększenia funkcji kontrolnych oraz eksperckich. Istotnym założeniem Programu jest wsparcie budowy silnego, sprawnego sektora obywatelskiego, który, zachowując swoją różnorodność i niezależność, będzie równocześnie realnym, równoprawnym partnerem w życiu publicznym i społecznym dla znacznie silniejszych instytucji władzy politycznej, ekonomicznej, medialnej czy samorządowej. Poniżej zaprezentowano cele szczegółowe Programu.

Cel szczegółowy 1. Wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne

Spółeczności lokalne są miejscem, gdzie pojawia się wiele różnorodnych inicjatyw, które służą kształtowaniu się dojrzałych wspólnot obywatelskich. W pierwszej kolejności obywatele łączą swoje wysiłki, aby wspólnie rozwiązywać problemy społeczności lokalnych, które nie znajdują z różnych powodów dostatecznego wsparcia ze strony administracji publicznej. Jednak zarówno motywacja do działania wspólnego, jak i zakres podejmowanych inicjatyw jest dużo szerszy. W różnych miejscach pojawiają się inicjatywy o charakterze rzeczniczym i strażniczym, zaangażowane społecznie media obywatelskie. Mieszkańcy organizują się, aby sprawować obywatelską kontrolę władzy, przy czym często impulsem do takiego działania bywają pojawiające się głosy o nieprawidłowościach w wypełnianiu obowiązków publicznych przez władze. Obywatele podejmują wysiłki na rzecz tworzenia instytucji partycypacyjnych, żeby mieć realny wpływ na decyzje podejmowane w społeczności lokalnej. Oddolne inicjatywy obywatelskie często jednak nie mogą się rozwinąć, ponieważ w pierwszym okresie aktywności napotykają na bariery związane z dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania oraz deficytami kompetencji (np. w kwestii, jak skutecznie działać i wywierać wpływ, jak się organizować itd.). Niezbędne jest więc dedykowane wsparcie dla działań podejmowanych przez organizacje na rzecz lokalnych społeczności, tak aby zwiększać ich zdolność do skutecznego monitorowania i kontroli władzy, reprezentacji i społecznego doradztwa,

a w konsekwencji osiągania realnego wpływu na kształtowanie życia publicznego. Przewiduje się zarówno udzielanie pomocy niewielkim, nowym przedsięwzięciom realizowanym na rzecz wspólnot lokalnych, jak i wsparcie dla już istniejących inicjatyw, które z różnych przyczyn nie miały dotychczas dogodnych warunków do pełnego rozwoju. Innym aspektem promocji zaangażowania organizacji obywatelskich w życie publiczne będzie stworzenie mechanizmu wsparcia finansowego z przeznaczeniem na pokrycie kosztów uczestnictwa w ważnych wydarzeniach z punktu widzenia sektora lub danej branży. Zwiększenie możliwości udziału przedstawicieli lokalnych organizacji w istotnych wydarzeniach życia publicznego oznacza z jednej strony poprawę dostępności informacji o kierunkach rozwoju czy propozycjach rozwiązań, które planuje przyjąć władza publiczna, a z drugiej strony poszerza przestrzeń konsultacji społecznych oraz buduje możliwość realnego wpływu na ostateczny kształt decyzji podejmowanych przez organy administracji. W szerszej perspektywie pozwoli to organizacjom obywatelskim stawać się bardziej widocznymi i skutecznymi partnerami instytucji publicznych w dialogu obywatelskim.

Cel szczegółowy 2. Wzmocnienie organizacji obywatelskich w wymiarze strategicznym

Organizacje obywatelskie, aby nie były tylko enklawami aktywności społecznej, muszą angażować się w działania mające na celu budowę szeroko pojętego kapitału społecznego. Dynamiczny rozwój skutecznych organizacji pozarządowych zaangażowanych w rozwiązywanie problemów lokalnych wymaga systematycznego podnoszenia kompetencji osób w nich działających. Wzmocnienia wymaga także sprawność i efektywność funkcjonowania struktur organizacyjnych tych podmiotów. Istotne jest zatem budowanie wszechstronnego potencjału instytucjonalnego organizacji obywatelskich wykraczającego poza perspektywę indywidualnych przedsięwzięć i projektów. Jednym z aspektów dojrzałości organizacyjnej jest właśnie wymiar zarządzania strategicznego, obejmującego planowanie działań w perspektywie kilkuletniej, budowanie stabilnych modeli finansowania działalności opartych o zdywersyfikowane źródła przychodów i tworzenie kapitału ludzkiego. Ważną rolę w tym procesie powinny odgrywać organizacje sieciowe, zrzeszenia organizacji, różnego typu federacje i konfederacje organizacji, a także organizacje infrastrukturalne, tj. takie, których istotną część działalności polega na wspieraniu innych organizacji. Organizacje realizujące tego typu działalność powinny spełniać najwyższe standardy jakości usług dostarczanych na rzecz swoich interesariuszy – innych organizacji obywatelskich. Sam proces planowania

rozwoju, poczynając od zastosowania metod bilansu strategicznego, aż po wyznaczenie konkretnych celów, które organizacja zamierza osiągać, może być ważnym elementem procesu profesjonalizacji instytucjonalnej. Systemowe wsparcie rozwoju instytucjonalnego, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak również technicznym oraz merytorycznym, ma docelowo oddziaływać w postaci budowy trwałych zasobów organizacji obywatelskich, które będą stanowiły podstawę dla skutecznej realizacji ich celów statutowych w perspektywie wieloletniej. Dodatkowo wzmocnione w ten sposób organizacje niejako automatycznie będą mogły odgrywać bardziej znaczącą rolę w życiu publicznym. Wymiar strategiczny wsparcia instytucjonalnego ma uwolnić dynamikę organizacji obywatelskich, która była dotychczas ograniczana przez model funkcjonowania „od grantu do grantu”. Dodatkowo utrwalony w Polsce system zlecania zadań publicznych nie pozwala realnie rozwijać obszarów zainteresowań i misyjnej aktywności organizacji, które zmuszone są do koncentrowania się na działalności *de facto* usługowej na rzecz organów administracji publicznej. Konieczne jest zatem podjęcie nowej próby skonstruowania systemu stymulowania rozwoju instytucjonalnego organizacji obywatelskich w oparciu o model wsparcia podmiotowego, który premiować będzie wieloletnie programy rozwoju nastawione na budowanie wielostronnych koalicji, a także rozwój zasobów organizacji obywatelskich oraz ich sieci. Towarzyszyć temu musi systematyczny rozwój badań i analiz stanu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, działalności organizacji pozarządowych, współpracy międzysektorowej.

Cel szczegółowy 3. [Poprawa stabilności finansowej organizacji obywatelskich](#)

Zauważany w Polsce dynamiczny wzrost liczby organizacji pozarządowych nie może być traktowany jako wartość autonomiczna, ale powinien być skorelowany z uzyskiwaniem przez organizacje zdolności operacyjnej do skutecznego realizowania celów statutowych w obszarze pożytku publicznego. Tymczasem brak ciągłości, stabilności i przewidywalności finansowania pomimo dostrzegalnego w ostatnich latach nominalnego wzrostu przychodów sektora stanowi nadal duży problem wielu organizacji pozarządowych. Stabilne finansowanie działalności w dłuższej perspektywie jest zatem wciąż poza zasięgiem dla większości organizacji. Ze środków publicznych jest finansowanych (lub częściowo współfinansowanych) wiele zadań publicznych, których wykonawcami są organizacje pozarządowe. Ponad połowa globalnego budżetu polskich organizacji pochodzi ze środków publicznych. Wciąż jednak

zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom obywatelskim (w formie powierzenia lub częściowej wspierania) ma charakter ściśle projektowy i nie wiąże się z budowaniem fundamentów stabilności finansowej. Aby organizacje obywatelskie stały się w przyszłości bardziej skutecznym i stabilnym partnerem instytucji publicznych w realizacji zadań publicznych, niezbędne jest stworzenie perspektywy finansowania rozwoju instytucjonalnego i wsparcia organizacji w budowaniu ich stabilności finansowej. By osiągnąć ten cel, zakłada się z jednej strony uruchomienie systemu grantów instytucjonalnych, które mają umożliwiać wzmocnianie zasobów organizacji poza bieżącą działalnością projektową, z drugiej strony rozwój struktur organizacji dysponujących kapitałami żelaznymi, które odpowiednio inwestowane będą pozwalały na osiągnięcie przez te podmioty trwałej zdolności do realizacji swoich celów statutowych bez względu na skuteczność aplikowania w różnych konkursach dotacyjnych. Dodatkowo istotnym problemem polskiego sektora obywatelskiego (w szczególności najmniejszych organizacji) jest często brak jakichkolwiek rezerw finansowych, co powoduje, że w nagłych sytuacjach organizacje nie mają praktycznie możliwości skutecznego reagowania. Konieczne jest więc stworzenie mechanizmu zaradczego, pozwalającego na doraźne wspieranie organizacji, które znalazły się w tego typu sytuacji, pod warunkiem, że wyczerpały one inne możliwości uzyskania pomocy. Innym obszarem w odniesieniu do stabilności finansowej, który wymaga interwencji publicznej, jest budowa trwałego i otwartego systemu finansowania wkładów własnych w odniesieniu do projektów, na które organizacje obywatelskie pozyskują finansowanie z innych źródeł.

4. Priorytety Programu

Priorytet 1. Zrównoważony rozwój organizacyjny

Aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest obecnie w dużej mierze determinowana przez uzyskiwane w różnorodnych formach granty i dotacje. W szczególności należy tu wskazać istniejącą, utrwaloną strukturę dystrybucji środków publicznych w oparciu o przepisy UoDPPiW. Obejmuje ona organizacje działające na poziomie lokalnym, jak również (w mniejszym stopniu) krajowym i regionalnym. Organizacje osiągają zatem swoje cele statutowe poprzez realizację konkretnych projektów (najczęściej zadań publicznych), których budżety przedkładają w kolejnych konkursach grantowych czy ofertach, nie mając przy tym gwarancji uzyskania wsparcia dla danego przedsięwzięcia, a co za tym idzie, pewności w zakresie finansowania swojej działalności. Organizacje obywatelskie nie dysponują więc najczęściej środkami „pozaprojektowymi”, które pozwalałyby budować stabilność instytucjonalną (zarówno w zakresie zasobów ludzkich, jak i technicznych) oraz dawały podstawową niezależność od wyników poszczególnych konkursów dotacyjnych, a także, co szczególnie istotne, umożliwiały realne zarządzanie strategiczne – długofalowe planowanie działań, aktywne poszukiwanie partnerów, w tym donatorów, angażowanie się w życie lokalnych wspólnot poza działaniami wynikającymi z realizowanych projektów. Biorąc pod uwagę źródła finansowania organizacji na poziomie lokalnym, ważna jest potrzeba zwiększenia niezależności organizacji od środków dystrybuowanych przez samorządy. Inną barierą dla rozwoju organizacji jest brak zdolności realizacji projektów w ramach programów, w których instytucje zarządzające wymagają finansowego wkładu własnego. Jako przykład można wskazać program „Europa dla Obywateli”, gdzie dotacja nie może pokrywać całkowitych kosztów projektu.

Priorytet 1a. Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego

Program zakłada dofinansowanie realizacji misji i kosztów prowadzenia działalności statutowej, w tym budowanie kapitału ludzkiego oraz zasobów technicznych w ramach spójnych, wieloletnich strategii lub programów rozwoju organizacji. Wsparciem objęte zostaną takie programy rozwoju instytucjonalnego organizacji, które będą zakładać budowanie trwałych modeli finansowania działalności ze środków niepublicznych. W szczególności pomocą będą mogły zostać objęte działania tych organizacji, które zaprezentują realny plan rozwoju, możliwy do skutecznej realizacji niezależnie od

pozyskiwania lub nie środków pochodzących z realizacji zadań publicznych zleconych przez organy administracji publicznej. W ramach Priorytetu 1a zaplanowano wsparcie organizacji obywatelskich poza realizowanymi przez nie projektami. Istotnym elementem, który będzie brany pod uwagę w kontekście interwencji w ramach Priorytetu 1a, będzie gotowość aplikujących podmiotów do budowy lub rozwijania sieci, federacji lub innych form aliansów w ramach sektora na rzecz wzmocnienia potencjału organizacyjnego, skuteczności realizacji celów statutowych, możliwości oddziaływania i współpracy z sektorem prywatnym i publicznym.

Szczegółowe zasady przyznawania wsparcia w ramach Priorytetu 1a, w tym minimalna i maksymalna wysokość dotacji, wymagania dotyczące okresu wykorzystania środków pochodzących z Programu, zostaną każdorazowo określone we właściwym regulaminie konkursu. Regulamin konkursu będzie dodatkowo definiował kryteria formalne i merytoryczne oraz procedurę wyboru organizacji uzyskujących dofinansowanie w ramach dotacji operacyjnych.

Priorytet 1b. Dotacje na wkład własny

Jednym z ważnych wyzwań stojących przed polskimi organizacjami obywatelskimi jest zwiększenie aktywności w zakresie realizacji projektów międzynarodowych oraz sięgania po środki w ramach programów wdrażanych przez instytucje zagraniczne, w tym między innymi KE i jej agencje. Jako przykład można wskazać zestawienia prezentowane przez agencję wykonawczą Komisji – EACEA w odniesieniu do programu „Europa dla Obywateli”, gdzie polskie organizacje uzyskujące granty pojawiają się niezwykle rzadko. Jedną z barier ubiegania się o środki pochodzące z programów ponadnarodowych jest konieczność pokrycia części kosztów projektu ze środków własnych, co przy większych przedsięwzięciach stanowi argument na rzecz rezygnacji z aplikowania. Równocześnie realizacja projektów finansowanych w ramach programów międzynarodowych jest ważnym elementem budowania profesjonalizmu organizacji. Stąd w ramach Priorytetu 1b zaplanowano wsparcie finansowe wkładów własnych organizacji, które uzyskują dofinansowanie z innych źródeł.

Szczegółowe zasady przyznawania wsparcia w ramach Priorytetu 1b, w tym minimalna oraz maksymalna wysokość dotacji, wymagania dotyczące okresu wykorzystania środków pochodzących z Programu, zostaną każdorazowo określone we właściwym regulaminie konkursu. Regulamin konkursu będzie dodatkowo definiował kryteria formalne

i merytoryczne oraz procedurę wyboru organizacji uzyskujących dofinansowanie w ramach dotacji na wkłady własne.

Priorytet 2. Kapitały żelazne

Stanowiące owoc filantropii indywidualnej i korporacyjnej, nienaruszalne, bezpiecznie inwestowane i zarządzane w sposób przejrzysty kapitały żelazne umożliwiają realizację długofalowych strategii wspierania celów społecznych. W ramach Priorytetu 2 w pierwszej kolejności (Priorytet 2a) zakłada się wsparcie projektów, których celem będzie przygotowanie i realizacja działań zmierzających do zbudowania, w oparciu o lokalne środowisko organizacji, jej partnerów społecznych i publicznych, początkowych kapitałów żelaznych organizacji obywatelskich. Następnie wsparcie uzyskają początkowe kapitały żelazne organizacji (Priorytet 2b) w ustalonej w regulaminie konkursu proporcji pod warunkiem, że zebrane przez organizację środki na początkowy kapitał żelazny przekroczą wartość minimalną określoną w regulaminie konkursu. W ramach Priorytetu 2 możliwe będzie także uzyskanie wsparcia dla istniejących kapitałów żelaznych (Priorytet 2c). Zaplanowana została możliwość dokapitalizowania zarówno kapitałów żelaznych utworzonych w wyniku wsparcia w ramach Programu, jak również takich, które zostały zbudowane przy wykorzystaniu innych źródeł finansowania.

Priorytet 2a. Dotacje operacyjne na wsparcie budowania początkowych kapitałów żelaznych

Doświadczenia organizacji, które budują stabilność realizacji celów w oparciu o kapitał żelazny, pokazują, że jest to trudny, wymagający czasu oraz znaczącego zaangażowania operacyjnego proces. Dodatkowo działania podejmowane w związku z budowaniem kapitału żelaznego nie mogą negatywnie wpływać na skuteczność bieżącej działalności organizacji. Strategia tworzenia kapitału żelaznego powinna zakładać włączanie zidentyfikowanych w środowisku lokalnym interesariuszy (np. majątne osoby prywatne, lokalne przedsiębiorstwa, które w idei budowy kapitałów żelaznych odnajdą jeden z celów swojej społecznej odpowiedzialności itp.). Z całą pewnością proces budowania kapitałów żelaznych powinien zostać wsparty przez samorządy lokalne, które mogą udzielić mu poparcia w formie co najmniej patronatu, aż po zaangażowanie finansowe. Organizacje pozarządowe przystępujące do tworzenia początkowych kapitałów żelaznych winny uczynić wszystko, co w ich mocy, aby zmobilizować lokalne struktury obywatelskie do wsparcia ich inicjatywy. Tylko wtedy taka inicjatywa obywatelska staje się wiarygodna i ma szansę odnosić sukcesy w dłuższej

perspektywie. W ramach Priorytetu 2a zaplanowano udzielanie organizacjom obywatelskim dotacji operacyjnych na wsparcie budowania początkowych kapitałów żelaznych pod warunkiem zaangażowania wiarygodnych partnerów społecznych, publicznych i prywatnych oraz przedstawienia realnej strategii działań na rzecz utworzenia kapitału żelaznego. Szczegółowe reguły dotyczące udzielanego wsparcia, w tym jego maksymalna wysokość, nieprzekraczalny czas trwania projektu polegającego na budowaniu kapitału żelaznego oraz warunki wymagane od organizacji i jej partnerów przystępujących do projektu, zostaną określone w regulaminie konkursu na dotacje operacyjne na wsparcie budowania początkowych kapitałów żelaznych.

Priorytet 2b. Dofinansowanie początkowych kapitałów żelaznych

Jednym z warunków powodzenia tworzenia początkowego kapitału żelaznego jest uzyskanie efektu skali przedsięwzięcia. Zainteresowana stworzeniem kapitału żelaznego organizacja zrealizuje projekt fundraisingowy, który pod warunkiem, że zebrane przez organizację środki na początkowy kapitał żelazny przekroczą określoną wartość minimalną, zostanie dofinansowany w ramach Programu dotacją kapitałową. Szczegóły wsparcia, w tym jego maksymalna wysokość, minimalna wartość początkowego kapitału żelaznego, który może zostać dokapitalizowany, oraz zasady dokapitalizowania, warunki wymagane od organizacji i jej partnerów przystępujących do projektu, zostaną określone w regulaminie konkursu na dofinansowanie początkowych kapitałów żelaznych.

Priorytet 2c. Dofinansowanie rozbudowy kapitałów żelaznych

Zbyt często inicjowane przez organizacje obywatelskie i ich partnerów społecznych przedsięwzięcia w zakresie budowania kapitałów żelaznych kończą się niepowodzeniem na skutek braku dostatecznego wsparcia w perspektywie długoterminowej. Problem ten można zaobserwować między innymi w odniesieniu do wyników Programu Rozwoju Funduszy Lokalnych. W ramach pierwotnie stworzonej sieci organizacji lokalnych aspirujących do odegrania roli funduszu lokalnego tylko części udało się zbudować początkowy kapitał żelazny, który został dofinansowany w ramach programu zarządzanego przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce. Nieliczne z funduszy istnieją do dziś i wypełniają swoją społeczną misję. Niewątpliwie istotnym powodem, dla którego części z organizacji nie udało się kontynuować rozbudowy kapitału żelaznego, było szybkie zakończenie programu wsparcia przez darczyńców. Możliwym remedium na przedwczesne zakończenie działania inicjatyw tworzenia

kapitałów żelaznych jest systematyczne wsparcie merytoryczne i finansowe w ramach Programu, które pozwoli poszczególnym inicjatywom na osiągnięcie poziomu zapewniającego ich dalsze stabilne funkcjonowanie. Systematyczny monitoring rozwoju poszczególnych inicjatyw budowania kapitałów żelaznych umożliwi zbudowanie sieci organizacji, które uzyskają możliwość skorzystania ze środków operacyjnych przeznaczonych na tworzenie i realizację długofalowej strategii budowy kapitałów żelaznych. Szczegóły wsparcia, w tym jego maksymalna wysokość, nieprzekraczalny czas trwania projektu – tworzenia i realizacji długofalowej strategii budowy kapitału żelaznego, warunki wymagane od organizacji i jej partnerów przystępujących do projektu, zostaną określone w Regulaminie Konkursu na dotacje operacyjne na dofinansowanie rozbudowy kapitałów żelaznych. Okresowo, nie częściej niż raz w trakcie realizacji Programu, organizacja realizująca długofalową strategię budowy kapitału żelaznego będzie mogła uzyskać wsparcie w formie dokapitalizowania.

Priorytet 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich

Większość prodemokratycznych i aktywizujących funkcji sektora obywatelskiego wymaga wzmocnienia. Szczególnie istotne są: funkcja kontrolna wobec władzy, partycypacja obywatelska w procesach podejmowania decyzji politycznych, a także funkcja ekspercka. Różnorodność organizacji strażniczych i mediów obywatelskich oraz specyfika ich działalności powoduje, że tylko niewielu podmiotom udaje się uzyskać pewien poziom stabilności instytucjonalnej. W szczególności dotyczy to organizacji działających na rzecz wspólnot lokalnych. Wykorzystanie przez te organizacje środków publicznych dystrybuowanych przez samorządy może tworzyć sytuację patogenną, w której funkcja kontrolna ma być realizowana wobec instytucji finansującej tę działalność. Co więcej organizacje pozyskujące granty na realizację konkretnych projektów czy kampanii koncentrują się następnie na ich realizacji i osiągnięciu deklarowanych wskaźników, co generalnie nie sprzyja trwałemu zaangażowaniu społecznemu i budowie silnych, niezależnych ośrodków kontrolnych czy eksperckich. Analogiczna sytuacja dotyczy mediów obywatelskich, które z jednej strony nie mogą konkurować z mediami komercyjnymi czy finansowanymi ze środków publicznych, z drugiej strony z natury rzeczy nie mają charakteru „projektowego”, a zatem, realizując swoją misję, nie mogą liczyć na wsparcie w ramach dostępnych programów finansowania dedykowanych organizacjom obywatelskim. Dodatkowo media obywatelskie są często produktem tworzonym przez pojedyncze osoby lub grupy osób (dziennikarzy obywatelskich). Brak osobowości

prawnej jest często kolejną „ułomnością” tych mediów, będąc w konsekwencji podstawową barierą dla pozyskiwania środków finansowych na działalność.

Instytucjonalne wsparcie organizacji strażniczych i mediów obywatelskich stanowi realną odpowiedź na zidentyfikowane w tym segmencie sektora obywatelskiego potrzeby. Dotacje instytucjonalne mają na celu wzmocnienie organizacji strażniczych i mediów obywatelskich tak, aby mogły one realizować właściwe sobie funkcje społeczeństwa obywatelskiego, budować swoją realną pozycję oraz wpływ w obszarach zaangażowania. Równocześnie wsparcie na poziomie krajowym adresowane do organizacji działających lokalnie pozwoli na uniknięcie ewentualnego wpływu na poziom niezależności i obiektywizmu podejmowanych przez te organizacje działań strażniczych. W ramach Priorytetu 3 zakłada się wspieranie działania osób (grup nieformalnych) i instytucji na rzecz tworzenia przestrzeni dla pluralistycznej debaty wokół istotnych spraw publicznych, monitorowania działań instytucji publicznych i prywatnych (np. korporacji) w duchu troski o dobro wspólne, w szczególności tam, gdzie podejmowane są decyzje lub stanowione jest prawo. Dominującym kierunkiem wsparcia w ramach Priorytetu 3 będzie dofinansowanie inicjatyw na poziomie lokalnym.

Szczegóły wsparcia udzielanego w ramach Priorytetu 3, w tym jego minimalna i maksymalna wysokość, wymagania dotyczące okresu realizacji wsparcia, uprawnionych beneficjentów pomocy, zostaną określone w Regulaminie Konkursu na dotacje w obszarze rozwoju instytucjonalnego organizacji strażniczych i mediów obywatelskich.

Priorytet 4. Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich

Organizacje obywatelskie o profilu analityczno-badawczym, działające nie dla zysku (non-profit) i funkcjonujące na marginesie formalnych procesów politycznych (zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i regionalnym), stanowią istotny element pejzażu polskiego sektora pozarządowego. Think tanki są definiowane jako organizacje, które opracowują badania, analizy i opinie związane ze sprawami krajowymi lub międzynarodowymi w celu merytorycznego wspierania procesów podejmowania strategicznych decyzji lub przyjmowania rozwiązań i regulacji. W tym sensie think tanki odpowiadają na postulat, zgodnie z którym władza potrzebuje wiedzy. Równocześnie w Polsce zainteresowanie wiedzą dostarczaną przez think tanki jest wciąż niewystarczające, a ich działalność nie jest powszechnie uznaną formą wpływania na politykę. Wsparcie zaplanowane w ramach Priorytetu 4 ma zapewnić pozarządowym think tankom większą stabilność finansową. W przeciwieństwie do dotacji

i grantów dedykowanych pojedynczym projektom wsparcie obejmować będzie rozwój instytucjonalny (np. w zakresie administracji, stałego personelu eksperckiego, pomieszczeń i sprzętu biurowego itp.). Dotacje instytucjonalne pozwolą think tankom strategicznie planować działalność w perspektywie wieloletniej, reagować na bieżąco na ważne wydarzenia i nie ograniczać działalności badawczej do tematyki definiowanej każdorazowo w ramach projektów finansowanych z programów grantowych. Kluczowym warunkiem uzyskania wsparcia w ramach Priorytetu 4 będzie przedstawienie wiarygodnego programu rozwoju instytucjonalnego obejmującego zarówno techniczne, organizacyjne, jak i merytoryczne aspekty działalności danego podmiotu. Podczas procedury wyboru organizacji, które uzyskają dotację, brane pod uwagę będą między innymi planowane działania służące budowie wizerunku i marki think tanku (w tym w wymiarze międzynarodowym), zaangażowanie w procesy konsultacji społecznych, a także działania mające na celu pozyskanie finansowania ze środków prywatnych. Dodatkowo przewiduje się wsparcie think tanków zaangażowanych w działania na rzecz rozwoju regionalnego – tak aby wojewódzkie struktury samorządowe również zyskiwały dostęp do dedykowanych badań i analiz.

Szczegóły wsparcia udzielanego w ramach Priorytetu 4, w tym jego minimalna i maksymalna wysokość, wymagania dotyczące okresu realizacji wsparcia, uprawnionych beneficjentów pomocy, zostaną określone w Regulaminie Konkursu na dotacje w obszarze rozwoju instytucjonalnego think tanków obywatelskich.

Priorytet 5. Wsparcie doraźne

Istotną barierą w działalności organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym jest brak rezerw finansowych, które mogą być uruchamiane w nagłych sytuacjach wymagających interwencji. Chodzi tu głównie o zdarzenia nieprzewidziane (np. awarie sprzętu), które mogą mieć istotny wpływ na skuteczność działania organizacji i realizacji jej celów statutowych. Sytuacje takie wymagają często pilnego wsparcia w ramach maksymalnie uproszczonej procedury, tak aby możliwie szybko rozwiązać problem. Równocześnie organizacje obywatelskie sygnalizują także utrudniony dostęp do wydarzeń życia publicznego ze szczególnym uwzględnieniem dialogu obywatelskiego. Organizacje, pomimo realizacji różnych zadań publicznych, nie mają często wystarczających zasobów, aby pokrywać koszty udziału swoich przedstawicieli – działaczy lokalnych i regionalnych organizacji w przedsięwzięciach sektorowych o charakterze ogólnopolskim, ponadregionalnym, a także europejskim.

W ramach Priorytetu 5 „Wsparcie doraźne” organizacje pozarządowe będą mogły uzyskać wsparcie zarówno na pokrycie kosztów służących zaspokojeniu nagłych, nieprzewidzianych potrzeb, jak również na pokrycie kosztów uczestnictwa w konkretnych wydarzeniach życia publicznego o charakterze ponadlokalnym. W ramach Priorytetu 5 zostanie zbudowany mechanizm wsparcia reprezentacji lokalnych i regionalnych organizacji podczas wydarzeń życia publicznego istotnych zarówno z punktu widzenia sektora pozarządowego, jak również, w uzasadnionych przypadkach, związanych z branżą, w której działa dana organizacja. Założeniem wsparcia jest zwiększenie wpływu organizacji obywatelskich na kształtowanie polityk państwa i polityk lokalnych, a także budowania ich instytucjonalnej dojrzałości.

Szczegóły wsparcia, w tym jego maksymalna wysokość, nieprzekraczalny czas, na który dotacja zostanie udzielona, warunki wymagane od organizacji ubiegającej się o mikrodotację, zostaną określone w Regulaminie Konkursu na wsparcie doraźne – mikrodotacje. Warunkiem wymaganym do uzyskania mikrodotacji na wsparcie doraźne będzie wykazanie przez ubiegającą się organizację, że sfinansowanie celu dotacji w inny sposób jest niedostępne dla organizacji, a także zewnętrzne potwierdzenie wiarygodności danego podmiotu (np. w formie listu rekomendacyjnego). Procedura dostępu do środków publicznych w ramach Priorytetu 5 zostanie maksymalnie uproszczona z uwagi na niską maksymalną wartość środków, o jakie organizacja będzie mogła się ubiegać, oraz potrzebę szybkiego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie.

Priorytet 6. Pomoc techniczna

Założeniem priorytetu Pomoc techniczna jest zapewnienie sprawnego systemu realizacji Programu w latach 2018–2030. Priorytet gwarantuje środki finansowe na obsługę realizacji Programu i obejmuje swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, koordynacji, monitorowania, ewaluacji, informacji i komunikacji, rozpatrywania skarg oraz kontroli i audytu. Pomoc techniczna gwarantuje zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków gwarantujących sprawne działanie Instytucji Zarządzającej, w szczególności niezbędnego zaplecza technicznego dla skutecznej implementacji Programu. Pomoc techniczna obejmuje swoim zakresem także rozwój potencjału organizacji – wnioskodawców, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego. Zakłada się realizację szkoleń oraz wykorzystanie innych form edukacyjnych na rzecz podniesienia kompetencji organizacji obywatelskich

w zakresie rozwoju instytucjonalnego, zarządzania strategicznego itp. Pomoc techniczna obejmuje:

- wprowadzenie i realizację odpowiednich procedur zarządzania i kontroli, w tym zapewnienie wysokiej jakości obsługi wnioskodawców i beneficjentów Programu,
- zapewnienie technicznego i finansowego wsparcia procesów zarządzania, oceny wniosków, wdrażania, monitorowania i kontroli (w tym zapewnienie ekspertów, których zadaniem będzie ocena merytoryczna wniosków w ramach konkursów prowadzonych w ramach poszczególnych priorytetów Programu),
- sprawną i efektywną realizację działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących wsparcia udzielanego w ramach Programu,
- zapewnienie ewaluacji, monitoringu oraz audytu dotacji udzielanych w ramach Programu.

5. Rezultaty Programu

Interwencja w ramach Programu ma charakter ograniczony zarówno w odniesieniu do wielkości środków przeznaczonych na jego realizację, jak również okresu, na jaki zaplanowano jego wdrażanie. Stąd efekty wdrożenia Programu należy z jednej strony rozpatrywać jako konkretne wyniki osiągnięte w okresie jego trwania, z drugiej strony zaś jako horyzontalne oddziaływania, które nie mogą zostać wprost wyrażone w mierzalnej formie. W odniesieniu do celów Programu zdefiniowano zatem oczekiwane rezultaty rozumiane jako szersze, długoterminowe zmiany strukturalne w odniesieniu do poziomu rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, z drugiej zaś rezultaty, które wyrażono w formie skwantyfikowanych wskaźników. Zidentyfikowano następujące rezultaty horyzontalne Programu rozumiane jako istotne zmiany osiągnięte w obszarze procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce:

- wzrost zaangażowania organizacji obywatelskich w życie publiczne, w szczególności wyrażony zwiększeniem liczby organizacji zaangażowanych w procesy konsultacji społecznych na różnych poziomach,
- zwiększenie dynamiki dialogu obywatelskiego w Polsce, zbudowanie trwałych płaszczyzn kontaktów i wymiany informacji między organami administracji publicznej a organizacjami trzeciego sektora, w zakresie wzajemnego przekazywania sobie opinii, ustaleń i założeń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityk publicznych na różnych poziomach,
- znacząca poprawa stabilności działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w wyniku dostępności środków „operacyjnych” pozwalających na realizację celów statutowych poza bieżącymi projektami, głównie w zakresie rozwoju organizacyjnego, wzmocnienia zasobów, wdrożenia standardów zarządzania strategicznego,
- wzmocnienie organizacji, które dotychczas z uwagi na profil lub specyfikę działalności miały ograniczone możliwości korzystania ze wsparcia publicznego (np. organizacje strażnicze i rzecznice, think tanki, media obywatelskie itp.),
- poprawa bieżącej zdolności organizacji obywatelskich do realizacji podstawowych form działalności w wyniku możliwości skorzystania z unikatowej formy wsparcia doraźnego,

- wzrost stabilności finansowej organizacji pozarządowych w perspektywie wieloletniej w wyniku istotnej interwencji na rzecz budowy kapitałów żelaznych w polskim sektorze obywatelskim.

5.1. Wskaźniki

Zamieszczona poniżej tabela prezentuje oczekiwane rezultaty Programu wyrażone w formie skwantyfikowanych wskaźników.

Tabela 2. Wskaźniki osiągnięcia celów Programu

Lp.	Wskaźnik	Wartość bazowa	Wartość docelowa
1	Odsetek organizacji non-profit, których główna dziedzina działalności statutowej jest definiowana w obszarze „prawo i jego ochrona, prawa człowieka”	1,9	3
2	Odsetek organizacji wskazujących trudności wewnętrzne w organizacji jako przeszkodę w działalności i rozwoju	11,9	7
3	Odsetek organizacji, które wskazują trudności w pozyskiwaniu środków finansowych jako barierę w działalności	43,9	38
4	Przychody pochodzące z odsetek i dywidend jako % przychodów organizacji ogółem	0,7	2
5	Syntetyczny wskaźnik profesjonalizacji zarządzania organizacjami non-profit (w skali od 1 – wartość najniższa, do 10 – wartość najwyższa)	3,65	4,5
6	Odsetek organizacji non-profit współpracujących z przedsiębiorstwami	34,6	40
7	Odsetek organizacji non-profit, w których funkcjonował dokument strategiczny	10,4	15
8	Ocena współpracy z urzędem administracji w zakresie włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał (w skali od 1 do 4)	2,85	3,2

Wskaźniki zostały zdefiniowane na podstawie danych udostępnianych przez GUS w ramach badań: „Stowarzyszenia, fundacje, samorząd gospodarczy i zawodowy oraz społeczne jednostki wyznaniowe” oraz „Sprawozdanie o współpracy, zarządzaniu i działalności informacyjnej wybranych organizacji non-profit”. Badania te są realizowane naprzemiennie w cyklach dwuletnich i zgodnie z planem GUS badania będą realizowane w kolejnych latach,

stąd można oczekiwać kolejnych pomiarów w ramach wytypowanych wskaźników w okresie referencyjnym. Metoda oszacowania docelowych wartości wskaźników opierała się na analizie i ekstrapolacji trendów na podstawie szeregów historycznych, a następnie przyjęciu wartości docelowych uwzględniających potencjał zmiany, która zostanie osiągnięta w wyniku interwencji w ramach Programu. Jako wartości bazowe przyjęto dane za rok 2016 dla wskaźników od 1 do 4 oraz rok 2015 dla wskaźników od 5 do 8. Wynika to z dostępności danych publikowanych przez GUS.

W celu skutecznego monitorowania postępów wdrażania Programu dokonano również oszacowania wskaźników na poziomie „produktowym”. Poniższa tabela prezentuje zakładaną skalę wsparcia, które zostanie zrealizowane w ramach wdrażania Programu do 2030 r.

Tabela 3. Wskaźniki realizacji priorytetów Programu

<i>Lp.</i>	<i>Wskaźnik</i>	<i>Wartość docelowa</i>
1	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie w zakresie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego	850
2	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie na pokrycie wkładu własnego w ramach projektów współfinansowanych z innych źródeł	120
3	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie operacyjne w zakresie budowania początkowego kapitału żelaznego	170
4	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie na utworzenie początkowego kapitału żelaznego	80
5	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie w formie powiększenia kapitału żelaznego	60
6	Liczba lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich otrzymujących wsparcie	550
7	Liczba organizacji – think tanków obywatelskich otrzymujących wsparcie	200
8	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie doraźne	9100
9	Liczba organizacji, która uzyskała wsparcie w ramach PROO	11 130

5.2. Logika interwencji w ramach Programu

Logika interwencji – poziom celów i rezultatów

Cel główny Programu: Wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości		
	Priorytet	Wskaźnik
Cel szczegółowy 1. Wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne	Priorytet 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich	<ul style="list-style-type: none"> – Ocena współpracy z urzędem administracji samorządowej w zakresie włączania organizacji w planowanie i podejmowanie istotnych decyzji i uchwał – Odsetek organizacji non-profit, których główna dziedzina działalności statutowej jest definiowana w obszarze „prawo i jego ochrona, prawa człowieka”
	Priorytet 4. Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich	
	Priorytet 5. Wsparcie doraźne	
Cel szczegółowy 2. Wzmocnienie organizacji obywatelskich w wymiarze strategicznym	Priorytet 1. Zrównoważony rozwój organizacyjny	<ul style="list-style-type: none"> – Odsetek organizacji wskazujących trudności wewnętrzne w organizacji jako przeszkodę w działalności i rozwoju – Odsetek organizacji non-profit, w których funkcjonował dokument strategiczny – Syntetyczny wskaźnik profesjonalizacji zarządzania organizacjami non-profit
	Priorytet 2. Kapitały żelazne	
	Priorytet 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich	
	Priorytet 4. Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich	
Cel szczegółowy 3. Poprawa stabilności finansowej organizacji obywatelskich	Priorytet 1. Zrównoważony rozwój organizacyjny	<ul style="list-style-type: none"> – Odsetek organizacji non-profit współpracujących z przedsiębiorstwami – Przychody pochodzące z odsetek i dywidend jako % przychodów organizacji ogółem – Odsetek organizacji, które wskazują trudności w pozyskiwaniu środków finansowych jako bariera w działalności
	Priorytet 2. Kapitały żelazne	
	Priorytet 5. Wsparcie doraźne	

Logika interwencji – poziom produktowy

	Wskaźnik
Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie w zakresie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego
Priorytet 1b Dotacje na wkład własny	Liczba organizacji otrzymujących dotacje na pokrycie wkładu własnego w ramach projektów współfinansowanych z innych źródeł
Priorytet 2a Dotacje operacyjne na wsparcie budowania początkowych kapitałów żelaznych	Liczba organizacji realizujących działania na rzecz utworzenia kapitału żelaznego
Priorytet 2b Dofinansowanie początkowych kapitałów żelaznych	Liczba organizacji otrzymujących dofinansowanie na utworzenie kapitału żelaznego
Priorytet 2c Dofinansowanie rozbudowy kapitałów żelaznych	Liczba organizacji, których kapitał żelazny został dokapitalizowany
Priorytet 3 Rozwój instytucjonalny organizacji strażniczych i mediów obywatelskich	Liczba lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich otrzymujących wsparcie
Priorytet 4 Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich	Liczba organizacji – think tanków obywatelskich otrzymujących wsparcie
Priorytet 5 Wsparcie doraźne	Liczba organizacji otrzymujących wsparcie doraźne

6. System realizacji Programu

System realizacji Programu został określony zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, gdzie na mocy art. 88a utworzono FWRSO, w ramach którego jest finansowany Program, a także przepisami UoNIW, które regulują zasady zarządzania programami wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. System realizacji Programu respektuje także regulacje zawarte w UoDPPIW.

6.1. Zarządzanie i koordynacja

Instytucją Zarządzającą Programu jest NIW–CRSO. Instytucja Zarządzająca realizuje Program zgodnie z zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności określonymi w art. 5 ust. 3 UoDPPIW.

Do zadań Instytucji Zarządzającej należy realizacja celu głównego oraz celów szczegółowych Programu poprzez wdrażanie procedur dotacyjnych w ramach poszczególnych priorytetów, w szczególności:

- przygotowanie konkursów grantowych w ramach Programu:
 - opracowywanie regulaminów konkursów regulujących zasady przyznawania dotacji oraz zawierających kryteria i procedury wyboru organizacji uzyskujących wsparcie w ramach poszczególnych konkursów,
 - przeprowadzanie konsultacji społecznych regulaminów konkursów,
 - określanie kryteriów kwalifikowalności beneficjentów, działań oraz wydatków w ramach przyznawanych dotacji,
 - określanie zasad finansowania w ramach poszczególnych konkursów, w tym minimalnych i maksymalnych kwot dofinansowania, o które można się ubiegać w konkursach, wymagań w zakresie wkładu własnego,
 - przygotowywanie wzorów umów oraz wzorów wniosków aplikacyjnych i innych dokumentów związanych z realizacją Programu,
 - dokonywanie wyboru w procedurze konkursowej niezależnych ekspertów zewnętrznych, którym powierzona zostanie ocena merytoryczna przedłożonych w ramach poszczególnych konkursów aplikacji,
- dokonywanie wyboru podmiotów, które w oparciu o ustalone w regulaminach konkursów procedury selekcji (przy udziale ekspertów zewnętrznych) otrzymają wsparcie w ramach Programu (wybór beneficjentów Programu),

- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie,
- dokonywanie płatności ze środków Programu na rzecz beneficjentów na podstawie umów o dofinansowanie i w trybach określonych w regulaminach konkursów,
- systematyczne monitorowanie stanu realizacji przez beneficjentów działań objętych wsparciem,
- weryfikowanie sprawozdań końcowych z realizacji działań realizowanych przez beneficjentów przy wykorzystaniu środków pochodzących z Programu,
- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację Programu w ramach dotacji przekazywanych Instytucji Zarządzającej przez Prezesa Rady Ministrów,
- odzyskiwanie środków finansowych nienależnie wypłaconych beneficjentom, środków finansowych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,
- przygotowywanie cyklicznych sprawozdań z realizacji Programu do wiadomości Rady NIW–CRSO, Przewodniczącego Komitetu oraz KSM,
- prowadzenie i koordynacja procesów wewnętrznej oceny Programu,
- przygotowywanie propozycji zmian w Programie wynikających z oceny jego wdrażania,
- przygotowywanie rocznej aktualizacji planu finansowego Programu,
- opracowanie i wdrożenie systemu kontroli beneficjentów Programu w zakresie działań finansowanych lub współfinansowanych ze środków Programu,
- opracowanie i wdrożenie planu komunikacji Programu,
- przygotowywanie raportów o nieprawidłowościach i przekazywanie ich do uprawnionych instytucji,
- opracowanie procedur archiwizacji dokumentacji związanej z wdrażaniem Programu,
- opracowanie innych procedur niezbędnych dla skutecznego wdrażania Programu oraz zintegrowanego zbioru procedur – stanowiącego kompletny system wdrażania Programu.

System wewnętrznego zarządzania Programem jest skoncentrowany w ramach jednego podmiotu – Instytucji Zarządzającej i jako taki jest koordynowany przez Dyrektora NIW–CRSO. Funkcje kontrolne i nadzorcze będą realizowane przez Przewodniczącego Komitetu. Czynności związane ze sprawozdawczością na rzecz Przewodniczącego Komitetu realizuje Dyrektor NIW–CRSO przy wykorzystaniu struktur Instytucji Zarządzającej.

Dla zapewnienia efektywnej koordynacji Programu Przewodniczący Komitetu powoła KSM, w skład którego wejdą w połowie przedstawiciele organów administracji publicznej oraz przedstawiciele organizacji obywatelskich wskazani przez Przewodniczącego Komitetu, na podstawie przedstawionych przez Radę NIW–CRSO rekomendacji. Przewodniczącym KSM będzie przedstawiciel Przewodniczącego Komitetu. KSM rozpatruje wszelkie kwestie mogące mieć wpływ na wykonanie Programu. Do zadań KSM w ramach systemu wdrażania Programu należy:

- opiniowanie zasad i warunków uzyskiwania dotacji,
- okresowe kontrolowanie postępu w zakresie osiągnięcia celów Programu, na podstawie informacji przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą,
- analizowanie rezultatów realizacji Programu, przede wszystkim osiągnięcia wyznaczonych celów oraz wyników ewaluacji związanych z monitorowaniem realizacji Programu, w szczególności w przypadku, gdy monitoring wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w Programie,
- prezentowanie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji Programu, jak również monitorowanie działań podjętych w ich następstwie,
- analizowanie sprawozdań z realizacji Programu,
- przedkładanie Instytucji Zarządzającej propozycji zmian w Programie ułatwiających realizację jego celów,
- opiniowanie propozycji zmian w Programie przedkładanych przez Instytucję Zarządzającą,
- opiniowanie planu ewaluacji Programu,
- opiniowanie planu komunikacji Programu.

Prace KSM prowadzone są w sposób jawny i przejrzysty. Instytucja Zarządzająca podaje do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacje dotyczące prac KSM, w szczególności:

- informację na temat składu KSM, wraz ze wskazaniem podmiotów, które dane osoby reprezentują,
- protokoły z posiedzeń KSM,
- uchwały podejmowane przez KSM.

6.2. Monitoring

Monitorowanie służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wdrażania PROO. Za monitorowanie Programu odpowiedzialna jest Instytucja Zarządzająca, współdziałając w tym zakresie z KSM, zgodnie z zakresem zadań realizowanych przez KSM. Celem monitorowania będzie dostarczanie niezbędnych informacji do podejmowania decyzji, które pozwolą na efektywną realizację Programu. Monitoring będzie skoncentrowany na procesie wdrażania Programu i jako taki będzie operacyjnie użyteczny, warunkując możliwość ewentualnych korekt w trakcie implementacji Programu oraz dokonywania systematycznych ocen w zakresie skuteczności prowadzonej interwencji publicznej. Monitoring Programu będzie polegał na zbieraniu, gromadzeniu i analizowaniu informacji i będzie obejmował poziomy:

- wewnętrzny – realizacji Programu,
- wdrażania (udzielonych dotacji w ramach poszczególnych priorytetów),
- zewnętrzny – w zakresie zmian w obszarach zdefiniowanych przez cele Programu.

Po zakończeniu realizacji działań w ramach dotacji przyznanej w ramach Programu każdy beneficjent będzie zobowiązany do wypełnienia ankiety monitorującej i przekazania jej do Instytucji Zarządzającej w sposób określony w regulaminie konkursu, w ramach którego uzyskał wsparcie. Monitorowanie Programu będzie więc realizowane na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów, danych wewnętrznych gromadzonych przez Instytucję Zarządzającą (w tym danych kontekstowych) oraz danych pochodzących z badań społecznych realizowanych w obszarach interwencji. Monitorowaniu podlegać będą w szczególności wskaźniki określone w ramach Programu. Tak prowadzony monitoring będzie miał charakter zintegrowany. Zestaw procedur i narzędzi monitoringu Programu zostanie opracowany i wdrożony przez Instytucję Zarządzającą.

6.3. Ewaluacja

Ewaluacja Programu służy poprawie jakości, efektywności i spójności realizowanych działań, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju. Instytucja Zarządzająca będzie prowadzić ewaluację Programu w trakcie jego trwania – w celu rozstrzygnięcia, czy jego realizacja prowadzi do osiągnięcia zdefiniowanych celów oraz czy jest zgodna z celami polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo po zakończeniu wdrażania Programu zostanie przeprowadzana ewaluacja *ex post*, obejmująca w szczególności ocenę stopnia osiągnięcia celów oraz ewentualnie określenia przyczyn ich nieosiągnięcia. Przeprowadzenie ewaluacji może zostać zlecone zewnętrznym podmiotom,

wybranych w drodze otwartego konkursu. Odpowiadając za prowadzenie i koordynację procesu oceny Programu, Instytucja Zarządzająca będzie realizować w szczególności następujące zadania:

- opracowanie szczegółowego planu ewaluacji,
- opracowanie założeń i zakresu poszczególnych badań ewaluacyjnych, w tym wybór i opracowanie narzędzi ewaluacyjnych,
- samodzielną realizację lub zlecenie podmiotom zewnętrznym poszczególnych badań ewaluacyjnych,
- opracowanie lub zatwierdzanie raportów ewaluacyjnych,
- wdrożenie wyników i rekomendacji do praktyki realizacji Programu lub w formie zmian w Programie.

Harmonogram ewaluacji Programu obejmuje:

- ewaluację *on-going* – w cyklu dwuletnim:
 - do 31 marca 2020 r.,
 - do 31 marca 2022 r.,
 - do 31 marca 2024 r.,
 - do 31 marca 2026 r.,
 - do 31 marca 2028 r.,
 - do 31 marca 2030 r.,
- ewaluację *ex post* – po zakończeniu okresu wdrażania – do 31 maja 2031 r.

Wyniki ewaluacji w formie raportów są każdorazowo przekazywane Przewodniczącemu Komitetu, Radzie NIW–CRSO oraz KSM, a także publikowane na stronie internetowej Instytucji Zarządzającej.

6.4. Nadzór i kontrola

Nadzór nad prawidłową realizacją Programu sprawuje Przewodniczący Komitetu. Nadzór jest realizowany zgodnie z UoNIW oraz UoDPPiW. Przewodniczącego Komitetu w realizacji nadzoru wspiera Rada NIW–CRSO. W ramach nadzoru Przewodniczący Komitetu będzie realizował kontrolę nad działalnością Instytucji Zarządzającej, a co za tym idzie funkcję kontrolną w zakresie wdrażania Programu, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

6.5. Sprawozdawczość

Sprawozdawczość będzie prowadzona, a jej wyniki agregowane na poziomach: dotacji, konkursu grantowego, Programu. W szczególności Instytucja Zarządzająca będzie wymagała sprawozdawczości od beneficjentów Programu w zakresie działań realizowanych przy wykorzystaniu środków pochodzących z Programu. Na poziomie konkursu grantowego będzie prowadzona sprawozdawczość wewnętrzna w ramach Instytucji Zarządzającej. Na poziomie Programu sprawozdawczość obejmuje zawarcie informacji na temat wdrażania Programu w rocznym sprawozdaniu z działalności oraz rocznym sprawozdaniu finansowym NIW–CRSO, które Dyrektor NIW–CRSO przedstawia Przewodniczącemu Komitetu po uprzednim uzyskaniu opinii KSM oraz Rady NIW–CRSO. Dodatkowo wyniki ewaluacji Programu (*on-going* i *ex post*) będą przedstawiane KSM oraz Radzie NIW–CRSO.

6.6. Informacja, komunikacja i promocja

Instytucja Zarządzająca zapewni odpowiednią informację i promocję celów Programu, oczekiwanych rezultatów Programu oraz jego Priorytetów, a także szczegółowych zasad i procedur realizacji Programu opisanych w dokumentach wykonawczych Programu.

Instytucja Zarządzająca opracuje i wdroży plan komunikacji Programu adresowany do kluczowych grup docelowych: organizacji społeczeństwa obywatelskiego – potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów Programu, podmiotów i instytucji z sektorów publicznego i prywatnego – potencjalnych partnerów organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także szerzej – do opinii publicznej. Plan komunikacji dla Programu będzie podstawą prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych mających na celu promocję efektów wdrażania Programu oraz zapewnienie beneficjentom, potencjalnym beneficjentom oraz pozostałym interesariuszom wdrażania Programu dostępu do aktualnych, spójnych i dostosowanych do potrzeb odbiorców informacji o możliwościach finansowania działań. Działania te będą polegały przede wszystkim na utworzeniu, utrzymywaniu i rozwijaniu kanałów internetowej komunikacji Programu, współpracy z mediami i partnerami społeczno-gospodarczymi, prowadzeniu zdywersyfikowanych działań informacyjno-promocyjnych takich jak: organizacja konferencji, szkoleń, warsztatów praktycznych, działalności wydawniczej, a także innych przedsięwzięć służących upowszechnieniu wiedzy o Programie i kształtowaniu dobrych relacji ze wszystkimi interesariuszami Programu. Instytucja Zarządzająca przygotuje i uruchomi przyjazne narzędzia elektronicznej komunikacji w Programie.

7. Plan finansowy Programu

7.1. Źródła finansowania Programu

Realizacja Programu finansowana będzie z krajowych środków publicznych w ramach FWRSO utworzonego na podstawie art. 88a ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, którego dysponentem jest Przewodniczący Komitetu. Zgodnie z nowelizacją ww. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r., przychodem FWRSO jest 4% wpływów z dopłat z gier objętych monopolem państwa. Środki te będą w znaczącej części stanowiły źródło finansowania realizacji niniejszego Programu.

Przewodniczący Komitetu, na podstawie rocznego planu finansowego FWRSO, określi wielkość środków na realizację Programu oraz zawrze umowę z Instytucją Zarządzającą na realizację Programu, w szczególności na realizację zadań określonych w pkt 6.1. Programu.

Dodatkowo Przewodniczący Komitetu może podjąć decyzję o zwiększeniu środków przeznaczonych na realizację Programu w kolejnych latach ze środków pochodzących z budżetu państwa, jeśli środki takie zostaną zapisane w budżecie państwa.

Z uwagi na fakt, że wartość środków przeznaczonych na realizację Programu jest z jednej strony uzależniona od wartości wpływów z dopłat z gier objętych monopolem państwa, a z drugiej strony od wartości środków pochodzących z budżetu państwa ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, plan finansowy Programu został zaprezentowany w ujęciu procentowym, w podziale na priorytety. Szacuje się, że łączna wartość Programu w latach 2018–2030 wyniesie 585 mln zł.

Na podstawie decyzji Przewodniczącego Komitetu określającej wielkość środków przeznaczonych na realizację Programu w kolejnych latach Instytucja Zarządzająca ustali roczny plan finansowy Programu, który podlega zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Komitetu.

7.2. Plan finansowy Programu

Tabela 4. Plan finansowy Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich w %

Priorytet Programu	Środki na realizację Programu w kolejnych latach w %												
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego	66%	62%	62%	57%	57%	57%	50%	48%	48%	48%	48%	48%	48%
Priorytet 1b Dotacje na wkład własny	0%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Priorytet 2a Dotacje operacyjne na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Priorytet 2b Dofinansowanie początkowych kapitałów żelaznych	0%	0%	0%	5%	5%	5%	5%	7%	7%	7%	7%	7%	7%
Priorytet 2c Dofinansowanie rozbudowy kapitałów żelaznych	0%	0%	0%	0%	0%	0%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%
Priorytet 3 Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Priorytet 4 Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Priorytet 5 Wsparcie doraźne	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Priorytet 6 Pomoc techniczna	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Wykres 21. Plan finansowy Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich w %

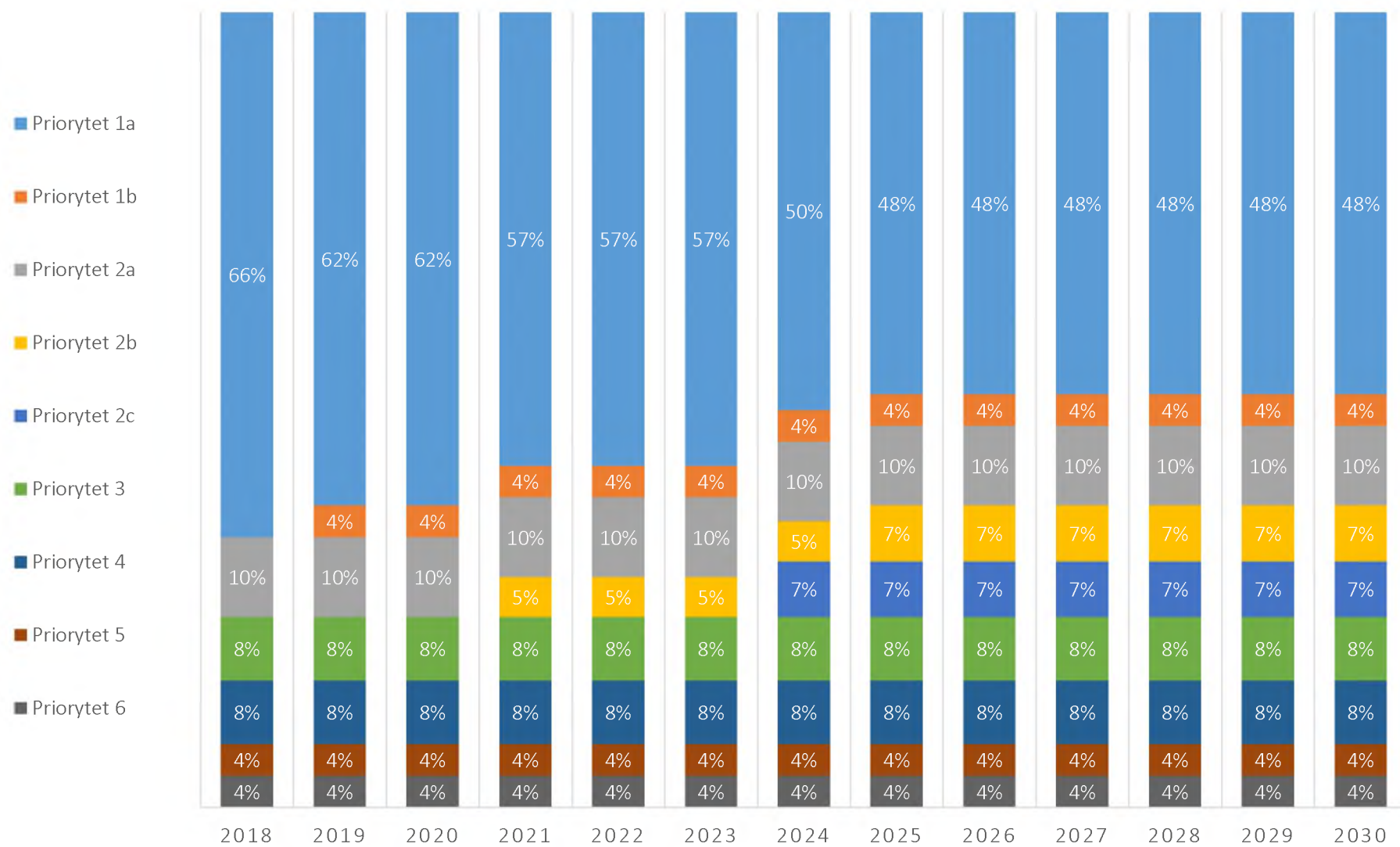


Tabela 5. Plan finansowy Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich – w mln zł

<i>Priorytet Programu</i>	2018	2019	2020
Priorytet 1a Wsparcie działań misyjnych i rozwoju instytucjonalnego	29,7	27,9	27,9
Priorytet 1b Dotacje na wkład własny	0	1,8	1,8
Priorytet 2a Dotacje operacyjne na wsparcie budowy początkowych kapitałów żelaznych	4,5	4,5	4,5
Priorytet 2b Dofinansowanie początkowych kapitałów żelaznych	0	0	0
Priorytet 2c Dofinansowanie rozbudowy kapitałów żelaznych	0	0	0
Priorytet 3 Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich	3,6	3,6	3,6
Priorytet 4 Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich	3,6	3,6	3,6
Priorytet 5 Wsparcie doraźne	1,8	1,8	1,8
Priorytet 6 Pomoc techniczna	1,8	1,8	1,8
	45	45	45

Środki na realizację Programu w kolejnych latach w mln zł

<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>	<i>2030</i>
25,65	25,65	25,65	22,5	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
2,25	2,25	2,25	2,25	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15
0	0	0	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15
3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
45	45	45	45	45	45	45	45	45	45