

FILIP PAZDERSKI

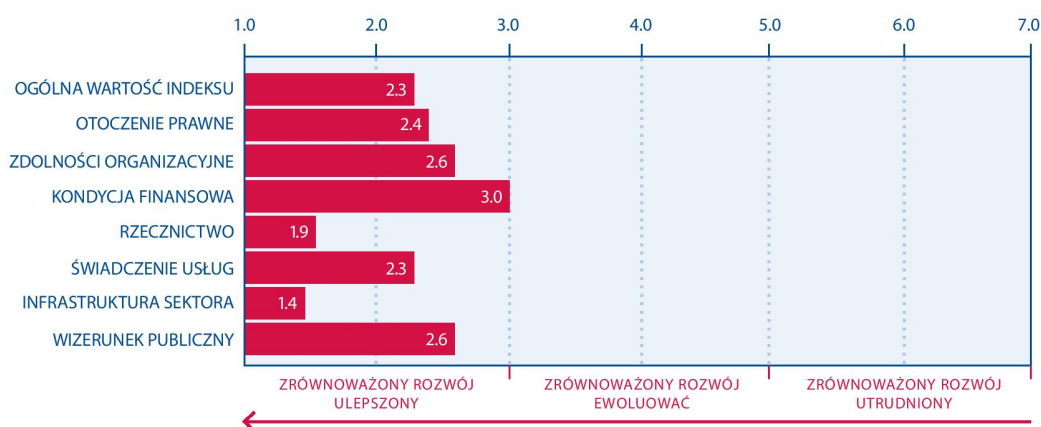
INDEKS POZIOMU ROZWOJU I STABILNOŚCI ORGANIZACJI OBYWATELSKICH W POLSCE W ROKU 2017



Niniejsza publikacja powstała dzięki wsparciu amerykańskiej Agencji na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (USAID) w ramach porozumienia o współpracy nr AID-OAA-LA-17-00003

Opinie wyrażone w tym dokumencie należą do autora, uczestników panelu eksperckiego oraz innych badaczy zaangażowanych w realizację projektu i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy USAID lub FHI 360.

2017 OGÓLNA WARTOŚĆ INDEKSU: 2.3



Po przejęciu w 2016 roku kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym i publicznymi mediami partia rządząca w Polsce rozpoczęła w 2017 roku reformy mające na celu zmianę systemu sądownictwa tak, aby bardziej uzależnić sądy od Ministerstwa Sprawiedliwości. Co więcej, przyjęto nowe ustawy, które oddały Sąd Najwyższy pod kontrolę władzy wykonawczej, a Krajową Radę Sądownictwa – pod kontrolę władzy ustawodawczej.

Jednocześnie partia rządząca stwierdziła, że rząd ma wyłączne prawo do określania kierunków rozwoju oraz zasad funkcjonowania państwa, i podjęła działania, sprowadzające się do dzielenia organizacji pozarządowych na „złe” (liberalne) i „dobre” (konserwatywne). Wpłynęło to negatywnie na organizacje zajmujące się sprawami, które nie wpisują się w konserwatywny program rządu, a także na te, które korzystają ze wsparcia z zagranicy. Najgorsza jest sytuacja organizacji zajmujących się prawami mniejszości (w tym kobiet, osób LGBT oraz mniejszości etnicznych), przeciwdziałaniem dyskryminacji, wspieraniem migrantów i uchodźców, ochroną środowiska oraz organizacji strażniczych.

Nacjonalizm i ksenofobia nadal narastają w Polsce. Badania opinii publicznej potwierdzają, że zmniejsza się stopniowo sympatia do przedstawicieli innych narodów. Wzrasta ponadto liczba fizycznych i słownych ataków na cudzoziemców. Symbole nacjonalistyczne również stały się bardziej widoczne, w tym podczas Marszu Niepodległości – publicznej manifestacji organizowanej przez ruchy prawicowe podczas Święta Niepodległości 11 listopada.

Rozwój i stabilność organizacji pozarządowych uległy pogorszeniu w ciągu 2017 roku. We wrześniu 2017 roku parlament przyjął ustawę powołującą nową agencję wykonawczą, podlegającą bezpośrednio premierowi: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Instytut ten będzie zarządzać rozwojem sektora organizacji pozarządowych przez dystrybucję wszystkich funduszy publicznych – rządowych, europejskich i innych środków międzynarodowych rozdzielanych przez państwo – przeznaczonych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Niektóre niepokojące tendencje widoczne w poprzednich latach – w tym coraz rzadsze korzystanie przez rząd z konsultacji społecznych i nieprawidłowości proceduralne przy przyznawaniu funduszy publicznych przez władze centralne – nadal występowały w 2017 roku. Kilka zaproszeń do składania wniosków zostało zawieszonych albo odwołanych bez wyjaśnienia. W coraz większej liczbie konkursów grantowych organizowanych przez różne ministerstwa, w tym dotyczących programów walki z przemocą wobec kobiet, pomocy postpenitencjarnej i kwestii ekologicznych, organizacje z niewielkim doświadczeniem lub bez większego doświadczenia wygrywały z kandydatami o rozległym dorobku. Taki rozwój sytuacji nasilił niepokoje organizacji pozarządowych co do dostępu do funduszy publicznych w przyszłości i podkreślił znaczenie dywersyfikacji źródeł finansowania.

Najnowsze dostępne dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że w Polsce pod koniec 2017 roku było zarejestrowanych prawie 112 tysięcy stowarzyszeń (w tym 16,6 tysiąca jednostek ochotniczej straży pożarnej, które funkcjonują przeważnie na terenach wiejskich) i przeszło 22 tysiące fundacji. Według ankiet i oficjalnych danych statystycznych tylko około 70% zarejestrowanych organizacji jest aktywnych.

OTOCZENIE PRAWNE: 2.4



OTOCZENIE PRAWNE W POLSCE

W 2017 roku otoczenie prawne regulujące funkcjonowanie organizacji obywatelskich w Polsce uległo pogorszeniu, ponieważ rząd coraz bardziej szykanował takie podmioty i zwiększył kontrolę nad częścią trzeciego sektora.

Kilka istotnych zmian prawnych miało wpływ na działalność organizacji obywatelskich w 2017 roku. Po pierwsze, po fasadowym tylko procesie konsultacji rząd przyjął ustawę ustanawiającą nową centralną agencję wykonawczą – Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – mającą kierować rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

Z czterdziestu dziewięciu przedstawionych opinii trzydzieści trzy kwestionowały samą koncepcję tego organu. W dodatku ustawa spotkała się z krytyką podmiotów międzynarodowych, w tym Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Rząd nie przyjął jednak do wiadomości żadnego z tych sprzeciwów. Co więcej, wprowadził do projektu istotne zmiany tuż przed wysłaniem go do parlamentu, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Dodano zwłaszcza preambułę ustanawiającą zestaw wartości (w tym wartości chrześcijańskie) leżących u podstaw działania nowej agencji, z naruszeniem zapisów konstytucji. Mimo silnego sprzeciwu ze strony zdecydowanej większości przedstawicieli trzeciego sektora ustawa została przyjęta przez obie izby parlamentu pod koniec września 2017 roku i podpisana przez prezydenta w październiku. Ustawa ta stanowi poważne ryzyko scentralizowania rządowej kontroli nad organizacjami pozarządowymi.

Po drugie, w kwietniu 2017 roku weszły w życie poprawki do ustawy o zgromadzeniach. Wprowadziły pojęcie zgromadzeń cyklicznych, odnoszące się do protestów organizowanych przez tego samego organizatora w tym samym miejscu albo na takiej samej trasie, przyznając takim manifestacjom pierwszeństwo przed innymi zgromadzeniami i tym samym stwarzając hierarchię wśród zgromadzeń. Upoważnienie do przyznawania statusu

zgromadzeń cyklicznych zostało udzielone wojewodom, którzy są przedstawicielami rządu na szczeblu regionalnym – wcześniej wszystkie uprawnienia dotyczące legalności zgromadzeń należały do władz lokalnych. Ponadto nowelizacja wymaga, aby zgromadzenia niepowiązane odbywały się w odległości co najmniej 100 metrów od miejsca zgromadzenia cyklicznego. Wprowadzenie tych przepisów utrudniło funkcjonowanie organizacji pozarządowych protestujących przeciwko polityce rządu. W dodatku wielu działaczy organizacji pozarządowych jest ściganych sędawnie za naruszenie przepisów tej ustawy.

Projekt ustawy o jawności życia publicznego został przygotowany w 2017 roku przez biuro koordynatora do spraw służb specjalnych. Artykuł 30 projektu, zaproponowany zaraz po rozpoczęciu publicznych dyskusji na temat kontrolowania wsparcia finansowego z zagranicy, narusza ochronę prywatności indywidualnych darczyńców organizacji pozarządowych, a także ma potencjalnie ograniczający wpływ na aktywność publiczną. Pod koniec roku projekt pozostawał wciąż na etapie dalszych prac w ministerstwie.

Zwiększone przeszkody administracyjne i szykany ze strony państwa utrudniały w 2017 roku funkcjonowanie niektórych organizacji pozarządowych. Szczególnie rząd zorganizował kampanię medialną mającą na celu podważenie roli organizacji pozarządowych i ruchów społecznych wyrażających sprzeciw wobec polityki rządu albo reprezentujących inny światopogląd. Władze szykanowały także działaczy i organizacje legalnie protestujące przeciwko polityce państwa, wszczynając postępowania przeciwko konkretnym osobom i poszczególnym organizacjom. Na przykład w rocznicę „Czarnego Protestu” – masowego ruchu protestu, który w październiku 2016 roku zmobilizował dziesiątki tysięcy ludzi w całym kraju przeciwko proponowanym przepisom ograniczającym prawo do przerywania ciąży – Ministerstwo Sprawiedliwości poleciło policji zabezpieczenie dokumentacji i komputerów związanych z projektami finansowanymi przez ministerstwo w ośmiu organizacjach pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy wobec kobiet. Podobnie kuratoria oświaty wszczęły postępowanie dyscyplinarne przeciwko nauczycielkom, które uczestniczyły w „Czarnym Protestie”. Takie incydenty mają negatywny wpływ na organizacje obywatelskie propagujące prawa kobiet.

Rejestracja organizacji pozarządowej jest stosunkowo łatwa i nie wymaga ponoszenia wysokich kosztów. Organizację można zarejestrować w Krajowym Rejestrze Sądowym, czasami jednak sąd opóźnia proces rejestracji, domagając się zmian w dokumentach związanych z rejestracją. Na przykład w procesie rejestracji, który rozpoczął się w 2016 roku i ciągnął się do pierwszych miesięcy 2017 roku, nowe niezależne stowarzyszenie prokuratorów Lex Super Omnia było kilkakrotnie wzywane do dokonania zmian w statucie, na przykład wykreślenia wzmianki o prowadzeniu działalności naukowej i wydawniczej, oraz określenia obowiązków członków honorowych. Jedyną niewielką zmianą w procedurze rejestracji organizacji w 2017 roku było wprowadzenie nowych zasad, które wymagają, aby organizacje zajmujące się kwestiami obrony podpisywały porozumienia z Ministerstwem Obrony Narodowej, co jest procesem czasochłonnym.

Przepisy prawne są często niespójnie interpretowane – na przykład sąd w Krakowie żąda od organizacji ubiegających się o status organizacji pożytku publicznego szczegółowych dowodów prowadzenia działalności pożytku publicznego z ostatnich dwóch lat, podczas gdy sąd w Warszawie tego nie wymaga. Wydarzenia w 2017 roku pokazały, że władze mogą stosować istniejące przepisy w różny sposób wobec organizacji pozarządowych przeciwstawiających się działaniom rządu lub reprezentujących liberalny punkt widzenia. Na przykład Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wstrzymało finansowanie ze środków publicznych dla Fundacji Autonomia projektu „Zero Przemocy”, który dotyczył przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i szkoleń antydyskryminacyjnych. Decyzję tę podjęto w trakcie realizacji projektu, łamiąc procedury ustalone w umowie.

Wybiórcze podejście do przepisów prawa było także widoczne w decyzjach dotyczących finansowania podejmowanych w 2017 roku przez wiele instytucji centralnych. Niektóre z nich przyznawały dotacje organizacjom pozarządowym na cele nie w pełni zgodne z ich statutami. Na przykład Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska przyznał grant fundacji blisko związanej z partią rządzącą – fundacja zmieniła swój statut tuż przed ogłoszeniem konkursu, dodając odpowiedni cel. Ponadto ograniczona jawność niektórych konkursów (na przykład Fundusz Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości) pozwala na przyznawanie dotacji na projekty o wątpliwym oddziaływaniu i budżecie, stwarzając wrażenie, że niektóre organizacje pozarządowe są oceniane według preferencyjnych kryteriów. Na przykład w konkursie na prowadzenie Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach Ministerstwo Spraw Zagranicznych wybrało konserwatywną fundację, chociaż nie spełniała ona jednego z formalnych wymogów konkursu.

W praktyce rząd utrudnia pracę organizacji zajmujących się takimi kwestiami jak działalność rzecznicza, prawa człowieka i zagadnienia LGBT. W niektórych wypadkach uprzedzenia władz centralnych wobec tych organizacji znajdują odzwierciedlenie w działaniu władz lokalnych. Na przykład w Katowicach i Łodzi zdarzało się, że miasto odmawiało finansowania dla organizacji LGBT, ale finansowało bardzo podobne działania, gdy te same organizacje były mniej widocznymi partnerami projektu.

W 2017 roku nie było żadnych zmian w polityce podatkowej dotyczącej organizacji pozarządowych. Darczyńcy indywidualni mogą odliczać spełniające określone warunki darowizny do wysokości 6% swoich dochodów, a darczyńcy korporacyjni mogą dokonywać takich odliczeń do wysokości 10% procent dochodów. Darczyńcy rzadko jednak korzystają z tych zwolnień. Mechanizm jednoprocenowych alokacji, który pozwala podatnikom przeznaczać 1% należnego podatku dochodowego na organizacje o statusie organizacji pożytku publicznego, nadal funkcjonuje, ale wciąż może być wykorzystywany na potrzeby konkretnych osób, na przykład wymagających kosztownego leczenia, w przeciwieństwie do pierwotnego celu, jakim było wspieranie organizacji działających na rzecz dobra publicznego.

Prawo pozwala organizacjom pozarządowym pobierać opłaty za swoje usługi, zakładać przedsiębiorstwa społeczne i prowadzić działalność gospodarczą. Organizacje pozarządowe mogą się także ubiegać o zamówienia publiczne. Istnieją również klauzule, określane jako klauzule społeczne, pozwalające instytucjom publicznym na udzielanie preferencji przedsiębiorstwom społecznym przy zamówieniach publicznych, chociaż nie są one powszechnie stosowane. Organizacje pozarządowe nadal mogą przyjmować środki od zagranicznych darczyńców, chociaż pod koniec lipca Ruch Narodowy, konserwatywno-nacjonalistyczna partia polityczna mająca kilku posłów w parlamencie, ogłosił projekt ustawy zakazującej finansowania organizacji pozarządowych z zagranicy, przedstawiając go na konferencji prasowej zorganizowanej w sejmie.

Ustawa ustanawiająca Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego również zawierała potencjalne wsparcie instytucjonalne dla organizacji pozarządowych, w tym wsparcie dla tworzenia kapitału żelaznego z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (który powstał kilka miesięcy wcześniej dzięki nowelizacji ustawy o grach hazardowych w grudniu 2016 roku). Odpowiednie poprawki również zostały wprowadzone na późnym etapie procesu ustawodawczego, bez jakichkolwiek konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Wpływ tych nowych przepisów nie będzie widoczny do 2018 roku lub nawet później, gdyż do końca 2017 roku odpowiednie rozporządzenia wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte.

Dostęp organizacji pozarządowych do pomocy prawnej nie zmienił się istotnie w ciągu 2017 roku. Indywidualni prawnicy i organizacje, w tym Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Centrum Pro Bono i Naczelna

Rada Adwokacka, świadczą usługi prawne organizacjom pozarządowym. Chociaż w 2017 roku podmioty te były coraz bardziej aktywne, zakres tej pomocy jest wciąż ograniczony. Poza stolicami regionów, na poziomie lokalnym, dostęp do porad prawnych wysokiej jakości jest ograniczony – z wyjątkiem wyspecjalizowanych ośrodków wsparcia, które zapewniają takie usługi przedsiębiorstwom społecznym. Organizacje obywatelskie w całym kraju, w tym także na obszarach wiejskich, mogą jednak dotrzeć do pomocy prawnej w pewnym zakresie za pośrednictwem Internetu.

ZDOLNOŚCI ORGANIZACYJNE: 2.6

Poziom zdolności organizacyjnych polskich organizacji obywatelskich nie zmienił się znacznie w 2017 roku. W następstwie nieprzychylnego nastawienia władz państwowych do niektórych organizacji wykazywały one jednak w tym roku większe zainteresowanie poszerzaniem swojej bazy członkowskiej. Protesty społeczne przeciwko polityce rządu również uaktywniły wiele osób i zaangażowały je w różne działania organizacji obywatelskich. Udały inicjatywy to na przykład kampanie organizacji Akcja Demokracja przeciwko reformom sądownictwa, akcje Greenpeace w obronie Puszczy Białowieskiej czy mobilizacja darczyńców przez Sieć Obywatelską – Watchdog Polska.



ZDOLNOŚCI ORGANIZACYJNE W POLSCE

Wielu organizacjom obywatelskim ciągle jeszcze brakuje wyraźnie określonej misji i formułują swoje cele, opierając się na dostępnych formach finansowania. W reakcji na niechętną postawę państwa wobec organizacji, dostrzegalną w 2017 roku, niektóre z nich – w tym organizacje zajmujące się prawami kobiet i organizacje strażnicze – przeddefiniowały swoje cele. Tylko niektóre organizacje obywatelskie mają środki pozwalające na tworzenie i realizację planów strategicznych. Ze względu na kurczące się możliwości finansowania organizacjom trudniej było w 2017 roku realizować swoje misje i plany. Organizacje obywatelskie działające na terenach wiejskich, w tym jednostki ochotniczej straży pożarnej czy koła gospodyń wiejskich, mają właściwie jasną misję, ale często brakuje im strategicznych planów.

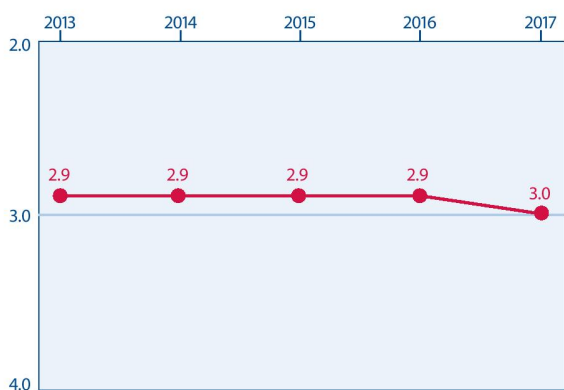
Wiele organizacji obywatelskich, szczególnie tych mniejszych, nie definiuje dokładnie swoich struktur zarządczych. Zapewnia im to większą elastyczność, ale oznacza także, że te same osoby zasiadają w ich zarządach i są ich pracownikami. Tylko większe organizacje, dysponujące znacznym kapitałem finansowym i odpowiednimi zasobami ludzkimi, próbują wdrażać procedury i zasady równego traktowania. Podmioty takie coraz częściej uwzględniają na przykład potrzeby osób z niepełnosprawnościami w swoich organizacjach i projektach.

Organizacje obywatelskie odnotowują odpływ wykwalifikowanych pracowników z powodu trudnych warunków zatrudnienia i braku stabilności finansowej w sektorze. Organizacje zajmujące się prawami człowieka, przeciwdziałaniem dyskryminacji i przemocy w 2017 roku funkcjonowały przy ograniczonej liczbie personelu. Pracownicy są często zatrudnieni na umowy czasowe. To z kolei niejednokrotnie skutkuje zmianami zakresu obowiązków pracowników organizacji, w zależności od projektu, i sprawia, że personel organizacji stale się zmienia. W dodatku wielu pracowników organizacji pozarządowych pracuje na więcej niż jednym stanowisku. Duża część pracy jest wykonywana w ramach wolontariatu. Według światowego indeksu dobroczynności (World Giving Index) za

2017 rok 13% respondentów stwierdziło, że w 2016 roku uczestniczyło w wolontariacie – w porównaniu z 9% w 2015 roku i 13% w 2014 roku.

Sprawność organizacji obywatelskich w korzystaniu z nowych technologii i narzędzi komunikacji, w tym mediów społecznościowych, rośnie. Zwiększają się jednak także różnice między organizacjami pod względem dostępu do technologii. Większym organizacjom przyznaje się większe projekty, co pozwala im na zakup najnowszego wyposażenia i oprogramowania. Z kolei mniejsze organizacje i takie, które nie mają dostępu do funduszy publicznych, nie dysponują wystarczającymi środkami na wymianę lub naprawę starzejącego się sprzętu. Wiele małych organizacji korzysta z zasobów swoich członków.

KONDYCJA FINANSOWA: 3.0



KONDYCJA FINANSOWA W POLSCE

środków publicznych zmusza organizacje do korzystania z innych źródeł finansowania, w tym dobroczynności i działalności gospodarczej.

W 2017 roku kondycja finansowa sektora organizacji obywatelskich pogorszyła się w związku z tym, że rząd zwiększył kontrolę nad rozdziałem funduszy i dla części sektora ograniczył do nich dostęp. Brak dywersyfikacji źródeł finansowania jest jednym z głównych problemów, przed jakim stają organizacje obywatelskie w Polsce. Większość organizacji walczy o przetrwanie, funkcjonując od projektu do projektu. Zależność organizacji obywatelskich od projektów finansowanych ze środków publicznych często uszczupla budżety organizacji, gdyż wymagają one od organizacji wkładu własnego.

Jednocześnie coraz bardziej ograniczony dostęp do

W 2017 roku dostępność funduszy publicznych na szczeblu krajowym – przynajmniej dla części sektora organizacji obywatelskich – zmniejszyła się. Nowo przyjęta ustawa upoważnia Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego do rozdziału wszystkich funduszy publicznych skierowanych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Wzbudza to poważne wątpliwości w środowisku organizacji obywatelskich co do tego, które podmioty będą mieć dostęp do tych funduszy i jakie będą procedury. Tekst preambuły do ustawy, odnoszący się do chrześcijaństwa, wzbudził szczególne obawy o potencjalną nierówność w dostępie do zasobów dla organizacji reprezentujących inne religie albo osoby niewierzące. Dalsze części ustawy wprowadzają możliwość przyjmowania nowych procedur w konkursach, przy jednoczesnym unieważnieniu bieżących formularzy wniosków, umów i raportów, które opracowywane były przez lata z pomocą organizacji obywatelskich. Dyrektorowi Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego powierzono wyłączną odpowiedzialność w zakresie ustalania zasad, które instytucja ta będzie stosować przy rozdzielaniu środków w konkursach. Będą również dostępne fundusze instytucjonalne dla organizacji obywatelskich, ale będą one rozdzielane bez konkursów. Utworzenie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego opóźniło również w 2017 roku rozdział środków finansowych pochodzących z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, najważniejszego programu rządowego, który wspiera inicjatywy obywatelskie i działalność małych organizacji pozarządowych od 2005 roku. Stało się tak po

tym, jak odpowiedzialność za fundusz przeniesiono z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

W 2017 roku kilkakrotnie nieprzejrzyste przyznano dotacje przez agencje rządowe. Na przykład powstanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (przemianowanego później na Fundusz Sprawiedliwości), prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, zostało ogłoszone dyskretnie, z minimalnymi wymogami, krótkim okresem realizacji i bardzo dużym budżetem. Zarówno w 2016, jak i w 2017 roku organizacjom z doświadczeniem nie udało się pozyskać środków z tego źródła, podczas gdy wiele grantów przyznano organizacjom głoszącym katolickie wartości. Było również zamieszanie wokół sposobu ustalania priorytetów dla konkursów grantowych przeprowadzanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Fundusze lokalne dla organizacji obywatelskich są wciąż ograniczone, mimo niewielkiego wzrostu lokalnego wsparcia dla tych organizacji. Organizacje obywatelskie działające w obszarze opieki społecznej korzystają ze znacznego wsparcia ze strony władz lokalnych na realizację zadań zleconych przez ten szczebel administracji. Kultura dobroczynności korporacyjnej jest wciąż słabo rozwinięta, szczególnie w mniejszych społecznościach.

W 2017 roku wzrosło nieco finansowanie zagraniczne, po tym, jak niektóre duże fundacje mające siedzibę w Stanach Zjednoczonych wznowiły przyznawanie grantów w Polsce. W 2017 roku rozpoczęto także rozdzielanie środków z nowej puli funduszy unijnych, ale miało to niewielki wpływ na skalę działalności organizacji obywatelskich. Dostęp do finansowania z zagranicy na terenach wiejskich był zawsze ograniczony.

Potencjalna rola Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego okazała się problemem podczas negocjacji dotyczących Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)/Funduszy Norweskich, gdy rząd zaproponował, aby to Centrum zostało operatorem wartego 40 milionów euro programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ostatecznie osiągnięto porozumienie, zgodnie z którym wsparcie podzielone zostanie na dwa oddzielne strumienie – jeden, który przyznawać będzie środki na szczeblu krajowym, i drugi, który rozdzielać będzie fundusze lokalnie. Każdy strumień wsparcia ma mieć oddzielnego operatora, ale do końca roku żaden z nich nie został jeszcze wybrany.

Organizacje obywatelskie pokazały, że są bardziej świadome potrzeby angażowania się w aktywne pozyskiwanie funduszy, po części z powodu niepewności co do finansowania przez rząd. Organizacje pozarządowe miały również dostęp do nowych narzędzi elektronicznych, w tym nowego narzędzia płatniczego na NGO.pl, narzędzia do fundraisingu na Facebooku i na stronie naszademokracja.pl – wspomagających organizacje w tych wysiłkach. Niewielka grupa organizacji włożyła szczególnie dużo pracy w pozyskiwanie funduszy od osób prywatnych. Poza tym powołano Fundację Dokładam się w celu propagowania w Polsce odpisów kasowych, dzięki którym osoby prywatne ofiarowują drobne sumy, zaokrąglając kwoty rachunków za swoje zakupy. Zbiórki pieniędzy są organizowane głównie na cele dobroczynne. Składki członkowskie nie stanowią znacznej części budżetu w większości organizacji obywatelskich.

Osoby prywatne wciąż mają prawo przeznaczyć 1% należnego podatku dochodowego na organizacje o statusie organizacji pożytku publicznego. Według informacji ogłoszonych we wrześniu 2017 roku przez Ministerstwo Finansów w 2016 roku 13,6 miliona osób – w przybliżeniu połowa wszystkich podatników – przeznaczyło 660,2 miliona złotych (około 193 milionów dolarów) z należnego podatku na organizacje pożytku publicznego. Z 8238 organizacji pożytku publicznego, które otrzymały wsparcie finansowe w ramach tego mechanizmu, dziesięć organizacji uzyskało prawie 40% całej zebranej kwoty. W 2017 roku emeryci, których deklaracje podatkowe są

sporządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), otrzymali prawo do odpisania 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Większość organizacji nie zajmuje się działalnością gospodarczą i nie ma nieruchomości, które mogłyby generować dochód. Mimo pracy finansowanych ze środków unijnych ośrodków wsparcia ekonomii społecznej nie nastąpiła znaczna zmiana jeśli chodzi o skalę zakładania przedsiębiorstw społecznych. Instytucje państwowe wyrażały spore zainteresowanie nabywaniem szkoleń od organizacji pozarządowych w dziedzinie wspierania osób z niepełnosprawnościami. Przychody ze sprzedaży produktów i usług stanowią ważną część budżetu niektórych najmniejszych organizacji pozarządowych działających na terenach wiejskich.

Tylko kilka organizacji o dużych budżetach przechodzi niezależne audyty finansowe. Organizacje obywatelskie rzadko publikują raporty roczne zawierające informacje finansowe. Duża część polskiego sektora organizacji obywatelskich dysponuje rocznymi budżetami rzędu kilku tysięcy złotych lub mniejszymi, dlatego nie wykorzystują żadnych systemów zarządzania finansami.

RZECZNICTWO: 1.9

Chociaż w 2017 roku organizacje obywatelskie aktywnie angażowały się w działalność rzeczniczą, skuteczność tych działań spadła.

W 2017 roku nie było żadnych istotnych zmian w dostępie organizacji obywatelskich do procesów decyzyjnych na szczeblu lokalnym, podczas gdy na szczeblu ogólnokrajowym nastąpiło widoczne pogorszenie w tym zakresie. W ciągu całego roku rząd unikał konsultacji społecznych, które nie były organizowane nawet w sprawie ważnych ustaw ustrojowych. Do najbardziej skandalicznych naruszeń zasad społecznego dostępu do procesu decyzyjnego należały prace nad ustawą

o jawności życia publicznego (podczas których przeznaczono niewystarczającą ilość czasu na konsultacje) oraz nad ustawą o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (gdy istotne zmiany wprowadzono bez jakichkolwiek konsultacji tuż przed przesłaniem ustawy do sejmu, a posłowie partii rządzącej odrzucili wniosek obywatelski organizacji obywatelskich domagających się przeprowadzenia wysłuchania publicznego). Ponadto zmniejszyło się zaangażowanie wielu organów dialogu obywatelskiego. Na przykład w trakcie roku nie zwołano ani jednego spotkania Rady Pożytku Publicznego i nie konsultowano z nią żadnych istotnych aktów prawnych. W tym samym czasie wiele organizacji obywatelskich wycofało się z relacji z rządem, ponieważ nie akceptują one polityki partii rządzącej.

Niemniej jednak organizacje obywatelskie podejmowały inicjatywy rzecznicze na dużą skalę, a niektóre inicjatywy obywatelskie wprowadziły ważne kwestie do debaty publicznej na szczeblu ogólnokrajowym, czasami również na szczeblu lokalnym. Skuteczność tych działań we wpływanie na kształt polityki i opinię publiczną pozostaje jednak dyskusyjna. Przykłady obejmują działania organizacji Akcja Demokracja w obronie niezależnych sądów, inicjatywę Wolne Sądy, Polski Alarm Smogowy i „Czarny Protest”.



RZECZNICTWO W POLSCE

Z powodu nieprzychylniej polityki i niekorzystnego nastawienia rządu działalność lobbingowa osłabła i niewiele organizacji pozarządowych angażuje się już w takie działania. Ponadto wśród organizacji pozarządowych wciąż istnieją nieporozumienia co do tego, czym jest lobbing.

Zmiany wprowadzone w 2017 roku w otoczeniu prawnym i regulacyjnym, wpływające na sektor obywatelski, były wynikiem decyzji rządu, a nie inicjatyw organizacji obywatelskich. Wiele organizacji porzuciło starania o wprowadzenie zmian. Duża liczba organizacji doprowadziła do powstania szerokiego konsensusu w sprawie sprzeciwu wobec ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ale ich działania nie odniosły skutku. W trakcie roku nie poczyniono również żadnych widocznych wysiłków w celu realizacji priorytetów określonych w Narodowym Programie Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego przyjętym w 2016 roku.

ŚWIADCZENIE USŁUG: 2.3



ŚWIADCZENIE USŁUG W POLSCE

Świadczenie usług pogorszyło się nieznacznie w 2017 roku. Podczas gdy usługi socjalne są wciąż w dużej mierze zdecentralizowane, rząd dąży do ich scentralizowania i znacjonalizowania. Ponadto przy przyznawaniu finansowania na świadczenie usług rząd często dyskryminuje organizacje, z którymi się nie zgadza. Z jednej strony praktycznie wstrzymał on finansowanie dla organizacji obywatelskich świadczących usługi osobom LGBT albo uchodźcom niechrześcijanom, z drugiej – niektórym organizacjom kojarzonym z wartościami liberalnymi, w tym grupom z dużym doświadczeniem we wspieraniu ofiar przemocy, dzieci czy niesieniu pomocy postpenitencjarnej, odmówiono finansowania, które następnie przyznano organizacjom wyznającym wartości konserwatywne albo chrześcijańskie. Chociaż rząd w 2017 roku powołał Komitet do spraw Pożytku Publicznego oraz Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, a w 2016 roku Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, to jednak sposób wprowadzania tych zmian nie wskazuje na rzeczywiste uznanie dla wartości organizacji obywatelskich. Jedno pozytywne wydarzenie, wskazujące na uznanie rządu dla wartości organizacji obywatelskich, to program pilotażowy uruchomiony przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Za pośrednictwem tego programu przedsiębiorstwa zainteresowane zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami mogą uzyskać bezpłatne wsparcie w procesie rekrutacji i pomoc w przygotowywaniu tych osób do pracy. Taka pomoc jest oferowana wyłącznie przez organizacje, które otrzymują w tym celu finansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Na szczeblu lokalnym władze powoli uznają rolę organizacji obywatelskich jako usługodawców i rozwijają system kontraktowania usług.

Organizacje obywatelskie nadal świadczą usługi w bardzo różnych obszarach, przy czym najpopularniejsze dziedziny to sport, kultura i usługi socjalne. Polska jest krajem zdecentralizowanym i podstawowe usługi socjalne są na ogół domeną samorządów lokalnych. Władze te jednak zazwyczaj zlecają organizacjom obywatelskim tylko takie usługi, które są mniej opłacalne.

Organizacje obywatelskie finansują swoje działania głównie z grantów, skupiają się więc na celach określonych przez darczyńców. Stąd potrzeby ich członków i lokalnych społeczności nie zawsze są brane pod uwagę. Jednocześnie projekty finansowane z unijnych funduszy strukturalnych mają obecnie dużo bardziej lokalny charakter, a większością tych środków zarządza się na szczeblu regionalnym. Zmiana ta zmusiła beneficjentów (w tym organizacje obywatelskie) do znacznie głębszego przyglądania się potrzebom lokalnych społeczności.

Organizacje obywatelskie często świadczą usługi, wychodząc poza grupę własnych członków. Publikacje, warsztaty i analizy oferowane są innym podmiotom, chociaż rzadko odpłatnie.

Niewiele organizacji obywatelskich działa na zasadzie rynkowej, zamiast tego polegają raczej na grantach i dotacjach, z nich finansując swoją pracę. Model przedsiębiorstwa społecznego wciąż nie jest zbyt popularny, mimo że dostępność znacznego wsparcia publicznego dla przedsiębiorstw społecznych zwiększyła świadomość tego pojęcia. Organizacje obywatelskie często pobierają opłaty zawaolowanie, na przykład traktując je jako niewielkie datki, aby obejść skomplikowane wymogi prawne związane z uzyskiwaniem dochodu.

INFRASTRUKTURA SEKTORA: 1.4

Liczne organizacje zapewniają innym organizacjom obywatelskim wsparcie, w tym szkolenie i obsługę techniczną, ale dostępność ich usług znacznie się różni. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych (SPLIT), sieć ośrodków wspierania ekonomii społecznej (OWES) oraz inne sieci wsparcia działają w całym kraju. System ośrodków wspierania ekonomii społecznej, który wspiera głównie przedsiębiorstwa społeczne, oferuje organizacjom ograniczony dostęp do funduszy na rozwój działalności gospodarczej. Sieci te zazwyczaj nie pobierają opłat za swoje usługi. Ułatwia to dostęp do ich usług, ale sprawia, że są zależne od grantów. W 2017 roku zauważalny był spadek ilości usług świadczonych na szczeblu lokalnym. Zarówno liczba regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego, które zapewniają wsparcie potencjalnym projektodawcom, w tym organizacjom obywatelskim, w ubieganiu się o środki z funduszy unijnych, jak i ośrodków wsparcia organizacji pozarządowych została w 2017 roku zmniejszona, głównie dlatego, że finansowanie odpowiednich projektów dobiegło końca.

W całym kraju działa dwadzieścia siedem funduszy lokalnych różnej wielkości. Są one elastyczne i reagują na lokalne potrzeby, ale zazwyczaj mają ograniczone środki finansowe i często istnieją dzięki wsparciu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności i Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. W 2017 roku w ramach funduszy strukturalnych powstało kilka nowych programów regrantingu na mikroinnowacje. Również w tym roku, osoby powiązane z sektorem organizacji pozarządowych założyły Fundusz Obywatelski (nie mylić z rządowym Funduszem Inicjatyw Obywatelskich), który zbiera indywidualne datki na wsparcie działań prodemokratycznych. Fundusz Obywatelski ogłosił pierwszy konkurs na wsparcie projektów na początku 2018 roku.

Organizacje obywatelskie są chętne do współpracy, dzielenia się informacjami i zasobami, uczenia się od siebie i podpisywania wspólnych listów poparcia oraz oświadczeń, gdy jakaś inna organizacja obywatelska podejmuje się



INFRASTRUKTURA SEKTORA W POLSCE

pełnienia w danej inicjatywie funkcji kierowniczej. Jest wiele koalicji organizacji obywatelskich, ale zmagają się one z ograniczonymi możliwościami. Na przykład Koalicja na Rzecz Równych Szans i Koalicja na Rzecz Edukacji Antydyskryminacyjnej przeżywały w tym roku trudności związane ze zorganizowaniem swojej działalności, w tym spotkań, wypracowania stanowisk czy wspólnych akcji, ponieważ ich organizacje członkowskie, z których wiele ma siedzibę poza Warszawą, nie mają już zasobów ludzkich ani organizacyjnych, aby angażować się w te wysiłki. Koalicje organizacji obywatelskich działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami odnotowały w 2017 roku widoczny spadek wpływów w rządzie. Jakkolwiek w tym samym czasie powstała nieformalna inicjatywa sieciująca organizacji obywatelskich działających w tym obszarze. Ponadto powiększa się rozłam w sektorze, co znalazło odbicie w utworzeniu w lutym Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej (KIPR), skupiającej organizacje wyznające konserwatywne wartości. Co więcej, w 2017 roku odnotowano wzrost liczby organizacji donoszących administracji lokalnej na inne organizacje.

Przedstawiciele organizacji obywatelskich mają wiele możliwości uczestniczenia w szkoleniach, niektóre programy szkoleniowe są jednak płatne, co ogranicza ich dostępność. Jest wystarczająca liczba kompetentnych trenerów, którzy mogą organizować szkolenia na życzenie w mniejszych miastach. Wciąż jest popyt na szkolenia dotyczące specjalistycznych zagadnień, jak również na warsztaty praktyczne, na których nie tylko przekazuje się wiedzę i umiejętności, ale także rozwiązuje się realne problemy.

W 2017 roku pojawiły się interesujące przykłady międzybranżowej współpracy między organizacjami obywatelskimi a grupami ekspertów, choćby w związku z obroną niezależności sądów czy Puszczy Białowieskiej. Organizacje obywatelskie utrzymywały również dobrą współpracę z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich. Lokalne grupy działania (LGD), powstałe w celu dystrybucji unijnych funduszy strukturalnych na osiągnięcie lokalnie zdefiniowanych celów w partnerstwach trójsektorowych, nadal są aktywne na szczeblu lokalnym. W praktyce jednak lokalne grupy działania okazują się narzędziem władz lokalnych i biznesu, służącym narzucaniu z góry pewnych polityk i wymuszaniu działań niezależnie od miejscowych potrzeb. Współpraca organizacji obywatelskich z dużymi przedsiębiorstwami uległa w tym roku ograniczeniu po atakach rządu i mediów publicznych na te organizacje.

WIZERUNEK PUBLICZNY: 2.6



WIZERUNEK PUBLICZNY W POLSCE

zainteresowaniu konkretną pracą wykonywaną przez poszczególne organizacje.

Wizerunek publiczny sektora uległ pogorszeniu w 2017 roku. Media publiczne oraz inne media powiązane z władzą kontynuowały kampanię oszczerstw przeciwko organizacjom obywatelskim zajmującym się ochroną środowiska, jawnością życia publicznego i równouprawnieniem płci, oskarżając je o to, że są finansowane z zagranicy, głównie przez George'a Sorosa. Media prywatne publikują bardziej wiarygodne informacje na temat takich ruchów jak Strajk Kobiet, Obóz dla Puszczy czy Wolne Sądy. Zainteresowanie mediów organizacjami obywatelskimi wiąże się jednak przede wszystkim z wymiarem politycznym, przy niewielkim tylko

Według badania przeprowadzonego na początku 2017 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor po pierwszej fali kampanii oszczerstw przeciwko organizacjom obywatelskim w mediach publicznych uznanie opinii publicznej dla organizacji obywatelskich wzrosło dzięki licznym relacjom mediów prywatnych na temat roli tych organizacji. Przejawem zwiększonego zainteresowania działalnością organizacji obywatelskich są również dobre wyniki dorocznej zbiórki publicznej organizowanej przez Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy, mimo krytyki tej organizacji przez polityków partii rządzącej i publiczne media. Chociaż rośnie wiedza o organizacjach obywatelskich i świadomość pozytywnej roli, jaką odgrywają one w społeczeństwie, organizacje te obawiają się jednak, że reputacja sektora ulega pogorszeniu.

Władze centralne negatywnie postrzegają rolę niektórych organizacji obywatelskich. Chociaż rządzący oficjalnie odwołują się do organizacji obywatelskich jako źródła fachowej wiedzy i wiarygodnych informacji, w rzeczywistości biorą pod uwagę opinie tylko tych organizacji, które popierają ich stanowisko. Duże przedsiębiorstwa stopniowo otwierają się na organizacje obywatelskie, gdyż potrzebują wiedzy na temat określonych grup pracowników, na przykład osób z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi na kampanię oszczerstw ze strony rządu i mediów publicznych organizacje obywatelskie w tym roku coraz intensywniej prowadziły działania w sferze public relations, szczególnie przez kontakty z prywatnymi mediami. Polskie społeczeństwo pozostaje jednak głęboko podzielone i komunikaty organizacji na ogół docierają tylko do tych, którzy i tak są po tej samej „stronie barykady”. Media społecznościowe są również podzielone według preferencji politycznych.

Organizacje obywatelskie nie angażowały się w 2017 roku w żadne ważniejsze nowe działania mające poprawić ich rozliczalność i przejrzystość działania, chociaż organizacje już biorące udział w tworzeniu kodeksów postępowania czy w propagowaniu przejrzystości działalności kontynuowały te prace. Małe organizacje działające na terenach wiejskich nie opracowują kodeksów etycznych z powodu braku zasobów i braku poczucia takiej potrzeby. Z drugiej jednak strony małe wiejskie organizacje pozarządowe funkcjonują zazwyczaj dość przejrzysto, ponieważ stale podlegają bezpośredniej kontroli przedstawicieli lokalnej społeczności. Większość organizacji obywatelskich nie publikuje rocznych raportów ze swojej działalności.

O INDEKSIE

Indeks poziomu rozwoju i stabilności organizacji obywatelskich (CSO Sustainability Index) jest podstawowym narzędziem analitycznym służącym do pomiaru poziomu rozwoju sektora obywatelskiego w regionie Europy Środkowej i Wschodniej oraz Eurazji. Indeks śledzi przeobrażenia w sektorze pozarządowym w dwudziestu czterech krajach przez ostatnie dwadzieścia lat. Bada szeroko ogólne uwarunkowania funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, skupiając się na otoczeniu prawnym działalności organizacji pozarządowych, ich zdolnościach organizacyjnych, kondycji finansowej, efektywności prowadzonego rzecznictwa, świadczonych usługach, infrastrukturze oraz wizerunku społecznym. Każdy z tych wymiarów jest w Indeksie oceniany na siedmiopunktowej skali, gdzie liczba 1 oznacza bardzo zaawansowany poziom rozwoju, a 7 słabą kondycję. Indeks jest prowadzony przez amerykańską Agencję na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (U.S. AID) we współpracy z organizacjami partnerskimi w każdym z wymienionych dwudziestu czterech krajów. W Polsce badanie od ponad 10 lat jest realizowane przez Instytut Spraw Publicznych.

W celu uzyskania więcej informacji o badaniu prosimy o kontakt z Instytutem Spraw Publicznych pod adresem: filip.pazderski@isp.org.pl.

Angielska wersja raportu 2017 CSO Sustainability Index dla Europy Środkowej i Wschodniej oraz Eurazji jest dostępna pod adresem: <http://www.usaid.gov/europe-urasia-civil-society>.