

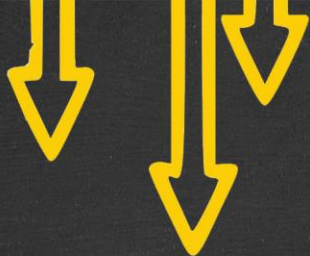


UPROŚĆMY DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNĄ

Jak to z tym NIW-em było?

Piotr Frączak

Wprowadzenie, czyli bajka o Kopciusku i Złym Wilku ...	1
Prawdziwa historia powstania NIW-u	3
Jak w bajce, czyli cudowne rozmnożenia	17
Program, którego... nie ma	21
Ustawa o pożytku – między drobnymi korektami a destrukcją	26
Zmiana instytucjonalna, czyli jak scentralizować decentralizację	33
Zakończenie, czyli jak zmienić wiele... by nic się nie zmieniło	38



Przyływ coraz to nowych organizacji (bez sektorowej pamięci instytucjonalnej), a także duża rotacja kadr w organizacjach już istniejących powodują, że często dajemy się nabierać jak dzieci na kolejne ładne słówka i obietnice. Dlatego przypomnimy Wam, jak to z tym NIW-em było... Dane (w tym aktywność linków) aktualne na dzień 28 stycznia 2023 roku.

Wprowadzenie, czyli bajka o Kopciuszku i Złym Wilku

Tym, co w zorganizowanej działalności społecznej jest często niedoceniane, a jest jednym z kluczowych warunków skuteczności, jest pamięć instytucjonalna. Organizacja, a w szerszym wymiarze cały sektor pozarządowy, jeśli ma uczyć się na własnych doświadczeniach, musi je pamiętać i analizować. Inaczej przy każdym kolejnym działaniu (projekcie) musi od nowa potykać się na tych samych błędach. Przyływ coraz to nowych organizacji (bez sektorowej pamięci instytucjonalnej), a także duża rotacja kadr w organizacjach już istniejących powodują, że często dajemy się nabierać jak dzieci na ładne słówka i obietnice. Dlatego przypomnimy Wam, jak to z tym NIW-em było... Ale nasz „storytelling” zaczniemy nie od faktów – te przedstawimy chętnym później – ale od bajki inspirowanej twórczością Konopnickiej (pamiętacie Jak to ze Inem było?), braci Grimm, pana Perrault... i NIW-u.

W pałacu u królowej Transformacji

Dawno, dawno... a może i nie tak dawno temu organizacje pozarządowe, ta niechciana córka transformacji systemowej, siadywały na ucztach zwykle gdzieś przy końcu stołu. Na honorowych miejscach ugaszczano zazwyczaj partie polityczne (same zresztą miejsce sobie mościły). Dalej samorzady lokalne siadały, pewne bogatego wiana. Za nimi obrażone wiecznie na siebie rodzeństwo (związki zawodowe i organizacje pracodawców), które co prawda bez większego posagu, ale za to z dużymi wpływami, o swoje interesy (czy to razem, czy osobno) umiało zadbać. I dopiero na końcu ona, tylko od wielkiego dzwonu do pańskiego stołu dopuszczana, bo na co dzień raczej „przynieś, podaj, pozamiataj”... Gdy lud głodował, w kuchni groch

z kapustą w kotłach mieszała. Gdy wielka powódź przyszła, to nie kogo innego, a ją ze ścierką do sprzątanía goniono. Gdy po kraju niosła się zaraza, szyła ochronne maseczki i z pomocą sąsiedzką tam biegła, gdzie inni z pomocą zwlekali. Gdy na sąsiada straszny zbój napadł i jego żonę, dzieci, inwentarz trzeba było ratować, to ona pierwsza, nie patrząc na koszty, rzuciła się pomagać. Ale jak była na ostatku, tak jest nadal.

Panna na wydaniu

A przecież i nasz Kopciuszek miał marzenia. Śnił o królewiczu z bajki, który odmieni jego los. Doceni i serce, i urodę. Bo dotychczas wszyscy tylko próbowali wykorzystać bezinteresowność Kopciuszka – podrzucić do prania brudy, a o zapłacie zapomnieć. Dziewczyna zresztą nie była pamiętliwa (może po prostu miała krótką pamięć), więc co się ktoś tylko do niej uśmiechnął, już uważała go za przyjaciela. Nawet gdy nie dotrzymywał składanych chętnie obietnic, w dobroci serca tłumaczyła to sobie niesprzyjającymi okolicznościami. I tak mijały lata. aż pewnego dnia pojawił się na białym koniu kolejny rycerz. A jego słowa były słodkie jak miód: wykorzystują cię Kopciuszku, nie doceniają cię. A ja ciebie docenię. Chodź do mnie, a niczego ci nie zabraknie.

Łaska pańska

To powiedziawszy, zrobił tak. Zaprosił Kopciuszka na rozmowy. Z całą szczerością przedstawił mu jego złą sytuację. Zapłakał Kopciuszek nad swym losem i z nadzieją spojrział na swojego wybawiciela. Ten pochyliwszy się nad nim, zapytał, czego mu potrzeba. I mówił Kopciuszek, mówił i mówił, a Wilk, bo to, jak się już zapewne domyślacie, był jednak Wilk, znudził się po kilku minutach. Zmiany są konieczne – sam to przecież powiedziałem, ale będziemy to robili po mojemu. Przede wszystkim dam ci, Kopciuszku, pomocnika. Będzie on – naturalnie pod moim czujnym okiem – dbał o twoje interesy. Ty pracuj, resztą on się zajmie. Twoich pomysłów wysłuchałem, ale do niczego nie są mi one potrzebne. Mam własny pomysł. Obok ekonomy, yyy... to znaczy pomocnika, dam ci do pomocy przyrodnie siostry (no cóż, z pewnych, powiedzmy gatunkowych, powodów raczej młode wilki). Na razie więc wszystko zostanie tak jak było, ale my, świadomi twoich wielkich potrzeb, zwiększymy środki na twoją działalność. Oto będą i miotły poślacane, i ścierki do podłóg z ałasu, i wodę do prania ze świętego źródła ci dostarczymy. Pamiętaj tylko, kto to wszystko dla ciebie zrobił, bo z niewdzięcznikami nie chcemy mieć do czynienia. Dane ci do pomocy siostry zrobią, gdyby było trzeba, wszystko,

czego zażądamy. Zaś ekonom będzie baczył pilnie, kto zasłużył na dodatkowe środki, a komu lepiej przykręcić kurek...

Nadzieja Kopciuszka

I co? Ano nic. Kopciuszek jak dawniej macha ścierą. Z rzadka co prawda, ale jednak czasem dostaje poza kolejnością dodatkowe środki czystości wraz z propagandową ulotką Wilka. Na salonach zaś zastąpiły go młode, raczej do pracy niechętne wilczyce, które mając węch doskonały (czują pismo nosem), bardzo chętnie pomagają... wydawać pieniądze, bo w końcu do tego nie potrzeba jakichś specjalnych kompetencji. A Kopciuszek ciągle pamięta ten uśmiech zrozumienia, ten zatroskany ton, i sam siebie pocieszając, powtarza, że przecież na to, co robi, jest teraz więcej pieniędzy, że ktoś go w końcu docenia... Będę robiła to, co robiłam do tej pory – mówi sobie. Tak jak do tej pory. Jednak teraz mam już przecież opiekę. Może więcej na razie strofowania niż wspierania, może głównie karmi się i przyucza młode przyrodnie siostry, by mogły przejąć moją rolę... Ale jeżeli będę się jeszcze bardziej starała, jeśli wykażę się lojalnością, to może kiedyś stać mnie będzie na lepsze środki czystości, lepszy sprzęt do sprzątnia. I to wszystko dzięki dobrej zmianie zaproponowanej przez Wilka, który przecież nie chce mnie zjeść, nie jestem bowiem Czerwonym Kapturkiem, na którego on czyha. A że nie jest wymarzoną księżniczką z mojej bajki? Cóż, nikt nie jest doskonały, a życie to nie bajka. Nie narzekam więc, tylko dalej robię swoje. Nadzieja umiera ponoć ostatnia, a i zawsze może się jeszcze trafić jakaś dobra wróżka.

I. Prawdziwa historia powstania NIW-u

Spróbujmy teraz pokazać, krok po kroku, jak to w rzeczywistości było z powstaniem NIW-u. Zaczniemy od historii ustawy, która powołała tę instytucję do życia. Tekst z założenia ma być obiektywny, jednak – ponieważ udowadnia tezę zawartą w powyższej bajce – śródtytuły są równocześnie wnioskami z opisywanych wydarzeń.

Miłe złęgo początku...

Zaczęło się to pewnie jeszcze wcześniej, jednak sam Piotr Gliński (kiedyś aktywista-naukowiec, obecnie wicepremier) lubił się odwoływać – m.in. w debacie parlamentarnej – do tekstu

w Trzecim Sektorze (w numerze 26: [Kliknij](#)), w którym po raz pierwszy w sposób tak systematyczny wyłożył swoją wizję budowy „od góry” społeczeństwa obywatelskiego. Miałem wtedy okazję zaprezentować wizję całkowicie przeciwną, oparcia się na oddolnej samoorganizacji i odpowiedzialności obywateli. Piszę o tym dlatego, że obserwowałem tworzenie się tej idei właściwie od początku. A i w trakcie powstawania NIW-u byłem członkiem Rady Działalności Pożytku Publicznego, ekspertem jednego z zespołów przy Pełnomocniku ds. społeczeństwa obywatelskiego, co więcej... prowadziłem regularnie notatki (Cotygodnik pozarządowy: [Kliknij](#)). Myślę, że pozwala mi to na spojrzenie całościowe, choć pewnie nie wolne od pewnego subiektywizmu. Tezy swoje podpieram więc będę cytarami i odniesieniami do dokumentów, by zainteresowany czytelnik mógł je zweryfikować.

Jaka była ta „odgórną” wizja? Poza wielokrotnie powtarzaną już wcześniej przez Glińskiego tezę o „zdradzie elit” pojawiało się wiele bardzo różnorodnych postulatów, jednak wisienką na torcie, swoistym clou była propozycja powołania „Ministerstwa Społeczeństwa Obywatelskiego (ewentualnie Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego) w celu wzmocnienia pozycji politycznej idei obywatelskiej w państwie, koordynacji i wymuszenia reformy (...)”. Przedstawiona przez autora wizja centralizmu jako odpowiedzi na dotychczasowe ignorowanie organizacji nie wydawała się wtedy groźna. Miał być to rodzaj narzędzia, które przecież miało zostać użyte w sytuacji – jak sam Gliński pisał – gdy „normą powszechną w społeczeństwie obywatelskim jest akceptacja demokratycznych »reguł gry« – podstawowych zasad funkcjonowania demokracji”, a także przy powszechnym szacunku „dla reguł prawa”, bowiem „Każdy wyłom w przestrzeganiu prawa prowadzi do erozji struktur obywatelskich”...

Był to rok 2012. Świadomość potrzeby zmian powoli, w oczywisty sposób zbyt powoli, docierała do organizacji i administracji rządowej. Przypomnijmy tylko, że w 2010 roku w tekście „Urzędasy, bez serc, bez ducha. Organizacje pozarządowe. Spojrzenie z wewnątrz” (tytuł od Gazety Wyborczej) Agnieszka Graff zarzucała ówczesnym organizacjom progresywnym (lewicowym) zbytnią instytucjonalizację, brak społecznego zaplecza, pogoń za dotacjami. Jednak dopiero przed wyborami 2015 w sektorze podjęto próbę – pod hasłem „trzeci sektor dla Polski” – stworzenia Strategicznej Mapy Drogowej Sektora Obywatelskiego, która miała pomagać w sanacji sektora od dołu (od wewnątrz). Z drugiej strony i ówczesna władza, przynajmniej w deklaracjach, zaczęła brać pod uwagę zmianę podejścia do organizacji. Już w 2011 roku rząd

podpisał „Pakt dla kultury”, który wydawał się początkiem nowego otwarcia, ale dopiero w roku 2015 zmieniono ustawę o pożytku w ten sposób, by zwiększyć ilość pozarządowych członków Rady Działalności Pożytku Publicznego. Uzgodniony (z przedstawicielami organizacji) pomysł był taki, że wejść do Rady mieli dodatkowo wybrani (a nie nominowani) przedstawiciele organizacji pozarządowych. Jednak były to kroki połowiczne i ostatecznie spóźnione. Do sektora wchodziła duża polityka.

Tu zaszła zmiana

Wydaje się, że rok 2013 był czasem przełomu. Oto Paweł Kukiz rozpoczyna swój flirt z organizacjami pozarządowymi. W marcu tego roku w gdańskiej Stoczni w sali BHP kierownictwo NSZZ Solidarność, Paweł Kukiz oraz przedstawiciele kilkunastu organizacji pozarządowych rozmawiali na temat współpracy – jak twierdził Marek Lewandowski, rzecznik „Solidarności”, tematem było „co możemy zrobić, żeby władza nie lekceważyła oddolnych inicjatyw obywatelskich” ([Kliknij](#)). W jakimś sensie ugrupowanie Kukiz '15 wypłynęło na odwołaniu się do różnych zinstytucjonalizowanych, a niedowartościowanych, inicjatyw społecznych. Z kolei w grudniu tego samego roku na Nadzwyczajnym Zjeździe Klubów „Gazety Polskiej” w Licheniu przygotowano podwaliny pod Ruch na rzecz Uczciwych Wyborów, który mobilizował środowiska popierające PiS. Była to świadoma zmiana nastawienia. Jak zauważyła to później Ewa Kulik-Bielińska w rozmowie z Krytyką Polityczną, „Na początku obecnych rządów PiS Agnieszka Romaszewska, która nie kryje swojego poparcia dla rządzącej ekipy, wygłosiła w radiu TOK FM opinię, która w pełni oddaje obecną filozofię, czy raczej taktykę, PiS. Jej zdaniem Prawo i Sprawiedliwość w okresie poprzednich rządów popełniło jeden zasadniczy błąd: nie doceniło wagi mediów i wagi organizacji pozarządowych. I dlatego przegrało. Ten błąd został, jej zdaniem, naprawiony. Przez ostatnie 10 lat formacja PiS stworzyła własne media i własne organizacje pozarządowe...”.

Obiecanki cacanki...

W programie PiS-u z 2015 roku w obszarze stosunku do organizacji pozarządowych na pierwszy plan wysuwa się głęboka reforma „sektora obywatelskiego i jego otoczenia, która powinna przyjąć formę Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego koordynowanego przez pełnomocnika rządu ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (w randze sekretarza stanu ulokowanego w KPRM)”. I trzeba powiedzieć, że zapisy w programie

PiS-u, zapewne dzięki sile przebicia Piotra Glińskiego, nie pozostały na papierze. Proces naprawiania otoczenia działania organizacji pozarządowych rozpoczęto, można by rzec, z przytupem.

Z początkiem roku 2016 na pełnomocnika rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego (a jednocześnie pełnomocnika rządu ds. równego traktowania) w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołano Wojciecha Kaczmarczyka. Wykazywał on na tym stanowisku dużą aktywność. Zaprezentował zarys programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ([Kliknij](#)). Spotkał się z różnymi reprezentacjami organizacji (m.in. Krajowym Panelem Ekspertów Strategicznej Mapy Drogowej, Obywatelskim Forum Legislacji). Zorganizował 23 marca 2016 roku w kancelarii premiera konferencję „Wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – nowe otwarcie”. Tym, co szczególnie wybrzmiało na tej konferencji, były:

- 1) konieczność przygotowania Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
- 2) daleko idąca nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego (lub wręcz nowa ustawa o wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego),
- 3) zmiana formuły RDPP i FIO,
- 4) powołanie Polskiego Korpusu Solidarności. W czerwcu utworzono pięć zespołów ([Kliknij](#)) do konsultacji programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Jednak już w sierpniu pojawiły się głosy o bezprzedmiotowości prac w zespołach, w tym głosy Ewy Kulik (Obawiam się, że prace zespołów to jedynie fasada – [Kliknij](#)), Karola Gutsze (Brakuje przejrzystości, planu i debaty – [Kliknij](#)) czy Filipa Pazderskiego (Trwamy w bezczynności – [Kliknij](#)). Jeszcze we wrześniu ogłoszono podsumowanie półrocznej pracy Pełnomocnika ([Kliknij](#)), który zapowiadając pracę nad ustawą o Narodowym Centrum, podkreślał: „Ważnym elementem planowanego Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego będzie także utworzenie Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, którego celem będzie stworzenie warunków prawnych do pełnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na zasadach otwartości, konkurencyjności i przejrzystości”.

Także we wrześniu Wojciech Kaczmarczyk został... odwołany z funkcji pełnomocnika, a jego miejsce zajął Adam Lipiński. Prace niby trwają nadal, lecz już w listopadzie część ekspertów rezygnuje z pracy w zespołach, co „wynika z faktu zauważalnego rozchodzenia się deklaracji reprezentowanego przez Pana urzędu o woli wzmacniania rozwoju inicjatyw obywatelskich i dialogu obywatelskiego z codzienną praktyką, w której zasady dialogu i partnerstwa są

nieprzestrzegane, a dotacje ze środków publicznych przyznawane są z naruszeniem procedur konkursowych oraz standardów przejrzystości i otwartości w dystrybucji środków publicznych”. Co ważne, eksperci podkreślają, że nie pracowali „w żaden sposób nad Narodowym Centrum Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego. (...) Wielokrotnie, publicznie i w trakcie spotkań zespołów, krytykowaliśmy pomysł powołania Narodowego Centrum, który budził w nas więcej wątpliwości niż nadziei”. Co do prac nad przygotowywanym przez Pełnomocnika Narodowym Planem Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odchodzący eksperci konkludowali: „Niestety, na żadnym z dwóch spotkań, jakie odbyły się od czasu powołania zespołów, nie zostały nam przedstawione ani szczegółowe założenia, ani struktura planowanego dokumentu” (13 osób rezygnuje z udziału w zespołach eksperckich – [Kliknij](#)). O efektach – lub właściwie ich braku – pracy zespołów i pozostałych w nich ekspertów wspomnimy jeszcze dalej. Jednak powoli stawało się jasne, że rząd nie pracuje już nad żadnym całościowym „narodowym programem”, ale chce za wszelką cenę stworzyć instytucję, która koordynowałaby wsparcie dla organizacji.

Od rzemyczka, do koniczka

W październiku 2016 roku powstaje Departament Społeczeństwa Obywatelskiego, którego dyrektorem zostaje odwołany z funkcji Pełnomocnika Wojciech Kaczmarczyk. To ten departament zajął się obsługą Pełnomocnika ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, co dotychczas było zadaniem Departamentu Spraw Obywatelskich. To już kolejna – po pełnomocniku – nowa struktura powołana do wspierania społeczeństwa obywatelskiego. A to przecież dopiero początek...

Projekt ustawy... jeszcze nie o NIW-ie

Projekt ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (pamiętajmy, że nazwa NIW pojawi się dość nieoczekiwanie i to dużo później) nosił datę 31 października 2016 roku. Powołanie samego Centrum planowano na 1 lutego 2017 roku, jednak na dwa miesiące przed tą datą oficjalnie dokument ustawy nie był jeszcze dostępny. 23 listopada 2016 roku pojawia się w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Jednak tekstu ustawy nadal oficjalnie nie ma. Jak pisało ngo.pl, które dotarło do nieoficjalnej wersji i ją opublikowało, „Projekt oraz OSR (ocena skutków regulacji) jest za to rozsyłany do wybranych osób (głównie ekspertów pracujących od wiosny 2016 r. w zespołach stworzonych przez Wojciecha Kaczmarczyka) wraz z zaproszeniem na seminarium konsultacyjne, w trakcie którego

uczestnikom zostanie przybliżony projekt ustawy i będą oni mogli zgłosić do niego uwagi”. W tym czasie odwołane zostaje m.in. spotkanie Rady Działalności Pożytku Publicznego, a poświęcone ustawie spotkanie 29 listopada Zespołu ds. Dialogu Obywatelskiego tejże Rady rozpoczęło się od oświadczenia Wojciech Karczmarczyka, „że uwagi i propozycje zgłaszane podczas spotkania nie będą uwzględnione w projekcie, tzn. nie na tym etapie. Można je będzie zgłosić – powtórzyć – po oficjalnym uruchomieniu konsultacji w grudniu 2016 r.” ([Kliknij](#)).

19 grudnia w końcu projekt ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (UD173) pojawia się na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Rozpoczynają się konsultacje. Ale zanim o konsultacjach, kilka głównych informacji o tym, co zawierał projekt na tym etapie. Po pierwsze – powstać miało samo Centrum, zatrudniające 60 osób, które miało realizować Narodowy Program (który, jak już wiemy, ostatecznie nigdy nie powstanie). Miała to być formuła Agencji Rządowej (zarządzającej m.in. dotychczasowym Funduszem Inicjatyw Pozarządowych) z własną Radą, nadzorowaną przez Pełnomocnika ds. społeczeństwa obywatelskiego, której członków mianował a to Prezydent, a to Premier, a to RDPP. Jednak skład proponowanej Rady Centrum miał być właściwie rządowy. Po drugie – Rada Działalności Pożytku Publicznego miała zostać przeniesiona do Kancelarii Premiera Rady Ministrów...

Oczekiwana zamiana miejsc?

Tu konieczne jest pewne wyjaśnienie dla tych, którzy nie pamiętają sytuacji sprzed 2017 roku, a zapewne tacy są. W ustawie o działalności pożytku i o wolontariacie ustanowiona została Rada Działalności Pożytku Publicznego. W założeniach miało być to ciało dialogu (pomiędzy rządem, samorządem i organizacjami pozarządowymi) jednak ostatecznie – ustawa o DPPIW daleko w tej kwestii odbiegała od pierwotnych założeń – RDPP stała się ciałem doradczym Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Charakterystyczny, trójstronny skład tego ciała (tak tworzone są ciała dialogu) nie został uzbrojony w odpowiednie kompetencje (nie ma mocy uzgodnień, a jedynie charakter opiniodawczo-doradczy). Do wspomagania tego ciała powołano Departament Pożytku Publicznego, który powoli rozrastał się i uzyskiwał (m.in. w wyniku zarządzania środkami z Funduszu Inicjatyw Pozarządowych) przewagę nad RDPP, którą pierwotnie miał jedynie obsługiwać. Organizacje zaś nie wybierały swoich reprezentantów, członków RDPP nominował (i jest tak do dziś) przedstawiciel rządu.

Dlatego też organizacje, a przynajmniej część z nich, uważały, że umiejscowienie RDPP przy Ministrze pracy jest dla nich niekorzystne. Przynajmniej dlatego, że Ministerstwo to zajmuje

się tylko częścią organizacji działających w sferze pożytku (wówczas rodzina, praca, pomoc społeczna), a działająca przy Ministrze – i to nie najsilniejszego resortu – Rada ma niską pozycję wobec innych Ministerstw i samej Kancelarii Premiera. Oczywiście organizacje domagały się również, by mogły same decydować o tym, kto je będzie w RDPP reprezentował (zob. np. Tezy do dyskusji z 2008 r. – [Kliknij](#)).

I tu projekt rządowy szedł, przynajmniej pozornie, w kierunku proponowanym przez organizacje. Co prawda przeciwnikiem tej koncepcji było samo Ministerstwo Pracy (minister Michałekiewicz wielokrotnie na posiedzeniach RDPP podkreślał, że nie jest to jeszcze przesądzone). W końcu – w wyniku, jak należy się domyślać, długotrwałych targów kompetencyjnych – MRPPS postarało się zapewnić sobie kontrolę przynajmniej nad ekonomią społeczną, która w znacznej mierze pokrywa się przecież podmiotowo z pożytkiem publicznym. Departament pożytku publicznego przekształcił się w departament ekonomii społecznej i pożytku publicznego. Po rozwodzie został departamentem ekonomii społecznej, który próbował – nie bez częściowego powodzenia – powielić strukturę wsparcia dla organizacji. Jaki był efekt tej „zamiany miejsc”, w podsumowaniu.

Dziwne konsultacje

Rząd przedstawiał te konsultacje jako wzorcowe. Został przygotowany obszerny raport z konsultacji ([Kliknij](#)) (choć nie znalazł się on, co ciekawe, w specjalnej zakładce na stronie Rządowego Centrum Legislacji). Z kolei Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych (OFOP) uznała te konsultacje za fasadowe, pisząc: „Prowadzone obecnie konsultacje nad projektem ustawy są krótkie, a faktyczny wpływ przedstawicieli III sektora na wypracowanie ostatecznych rozwiązań będzie niewielki, skoro z góry zapowiedziano, że NCRSO powstanie już w II kwartale 2017 roku. Organizowane w okresie grudzień 2016-styczeń 2017 spotkania regionalne nie są w istocie konsultacjami – nie zapewniają stronie społecznej faktycznego wpływu na kształt nowych rozwiązań. Należy przypomnieć, że wypracowanie obecnie funkcjonujących mechanizmów zajęło kilka lat i aktywnie włączało stronę społeczną – nie tylko w szlifowanie szczegółów, ale także w kształtowanie głównych założeń relacji władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi”. Wiele organizacji postulowało wprost niepowoływanie tej instytucji. OFOP twierdził m.in.: „Rząd przedstawił projekt ustawy powołującej nową instytucję odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi – Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NCRSO). Lektura projektu skłania do postawienia tezy, że nie

będzie to tylko ustawa „techniczna”, przenosząca ośrodek wzajemnych relacji z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do nowo utworzonej instytucji. Zawarte w projekcie rozwiązania są zapowiedzią poważnych zmian w stosunkach administracji publicznej z organizacjami. Proponowana treść ustawy nie odpowiada na problemy opisane w uzasadnieniu do niej. W uzasadnieniu trafnie wskazano wiele aktualnych bolączek organizacji pozarządowych. Nie wiadomo jednak, w jaki sposób powołanie NCRSO miałyby się przyczynić do ich rozwiązania. Autorzy projektu nie wykazali, dlaczego proponowane metody miałyby skuteczniej odpowiadać na potrzeby organizacji niż obecnie dostępne narzędzia i instytucje” (Uwagi OFOP-u – [Kliknij](#)). Z kolei komitet założycielski Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej (ogólnie postrzegany jako inicjatywa prorządowa) pozytywnie oceniał kierunki reformy, dodając jednak: „Proces ten dopiero się zaczyna i aby przebiegał poprawnie, potrzebny jest dialog na jego dalszych etapach”. ([Kliknij](#)).

Osobny problem był z kwestią opiniowania tej ustawy przez samą RDPP. Nie od dziś wiadomo, że procedowanie przez rząd dwu procesów ważnych z punktu widzenia stanowienia prawa (tj. opiniowania i konsultowania, por. Proces legislacyjny na etapie rządowym – [Kliknij](#)) nie jest pomysłem najszcześniejszym. Wyszło to w sposób szczególny podczas konsultacji tej ustawy. Oto w tym samym czasie gdy organizacje miały zgłaszać w ramach konsultacji uwagi do ustawy, ich przedstawiciele przygotowywali osobne uwagi jako ciało opiniujące. Jasne więc było, że żaden z przedstawicieli organizacji nie chciał, aby Rada Pożytku zgłaszała zdanie inne niż w konsultacjach zgłaszała delegująca swoich przedstawicieli do RDPP organizacja. Byłoby to przeciwnie skuteczne. Co jednak ciekawe, tego problemu, który zazwyczaj po prostu jest ignorowany, w tym wypadku nie dało się ignorować i.... Rada ostatecznie świadomie nie zaopiniowała projektu (por. Rada Pożytku. Dlaczego nie ma opinii w sprawie NCRSO – [Kliknij](#)).

Ale najdziwniejsze (a warto o tym wspomnieć, bo to samo później wydarzy się z ustawą o sprawozdawczości) było to, że propozycja ustawy spotkała się z zasadniczą krytyką Rządowego Centrum Legislacji (Ignacy Dudkiewicz, Rząd strzelił sobie w kolano – [Kliknij](#)). Co wraz z krytyką organizacji doprowadziło do daleko idącej zmiany ustawy. Zwróćmy uwagę, że nawet ówczesny Pełnomocnik ds. społeczeństwa obywatelskiego – w chwili szczerości – uznał ustawę po zmianach za zupełnie nowy projekt i zapowiadał kolejne konsultacje (Nowy projekt o NCRSO?, por. Sprzeczne doniesienia z rządu – [Kliknij](#)). Jednak tak się nie stało. Projekt, tym razem już jako projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, trafił bez ponownych konsultacji do Sejmu. I znów, zanim przejdziemy do sejmowego procesu legislacyjnego, kilka uwag o nowym projekcie.

Ucieczka do przodu...

Krytyka ustawy doprowadziła do jej zmiany, ale – o czym za chwilę – nie bardzo po myśli organizacji. Było to nie tyle poprawienie starych zapisów, co zbudowanie – bez odejścia od pierwotnych założeń – zupełnie nowej konstrukcji. Jednak to nie wszystko. Propozycja ustawy po konsultacjach ([Kliknij](#)), która nosiła datę 30 maja 2017 r., wcale nie była tą, która została ostatecznie skierowana do Sejmu. Oto 21 czerwca 2017 r. zgłoszona została autopoprawka ([Kliknij](#)) która wprowadzała kolejne, rewolucyjne zmiany. Nowa ustawa, która m.in. nadawała ustawową rangę funkcji Pełnomocnika, w wyniku propozycji Pełnomocnika została nagle znacząco zmieniona... poprzez likwidację zapisów dotyczących Pełnomocnika.

Jaki więc ostatecznie kształt przyjęła ustawa? Po pierwsze pojawiła się preambuła. Będzie ona budzić duże kontrowersje podczas dalszego procesu legislacyjnego i, poza odrzuceniem ustawy w całości, jej skreślenie lub poprawienie będzie jednym z postulatów posłów opozycji.

Po drugie zmieniała się nazwa, oto zamiast Narodowego Centrum powstał Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Patetyczność nazwy, poza tym, że nie ma w zasadzie nic wspólnego z istotą nowej instytucji, jest raczej symbolem ambicji ustawodawcy, niż ma kształtować rzeczywistość. Stąd zrozumiałe wydają się porównania do Orwellowskiego Ministerstwa Prawdy czy używanie nazwy Narodowy Instytut (ograniczenia) Wolności. Po trzecie znika Pełnomocnik i jego rola oraz rola Prezesa Rady Ministrów, a pojawia się Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego. I tak w jednym ręku zostają w sumie wszystkie kluczowe kompetencje decyzyjne. To on decyduje o obsadzaniu funkcji dyrektora (początkowo miał to być prezes) NIW-u, mianuje członków Rady NIW-u i RDPP, wskazuje przewodniczącego Rady NIW-u. Dla uzasadnienia istnienia funkcji przewodniczącego powstaje (w ustawie o działalności pożytku publicznego) Komitet ds. Pożytku Publicznego.

Po czwarte – co stanowiło od początku clou tej propozycji – ustanowiony zostaje NIW z własną Radą, a RDPP zostaje przeniesiona do Kancelarii Premiera.

Jak królik z kapelusza...

5 lipca 2017 roku rządowy projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wpłynął do Sejmu – druk nr 1713 ([Kliknij](#)). Był to już czas dominacji Prawa i Sprawiedliwości w obu izbach parlamentu. Co prawda (por. Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości – X Komunikat

Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku) „w stosunku do poprzedniego roku wydłużył się czas pracy na poszczególnych etapach tworzenia ustaw. (...) Jednak tempo prac legislacyjnych wciąż jest szybkie, a czasem bardzo szybkie, niedające wystarczająco dużo czasu na dokonanie właściwych analiz, przeprowadzenie szerokich konsultacji czy dyskusji w parlamencie”. A jednak projekt ustawy procedowany był dłużej. Był to jednak wynik raczej zbiegu okoliczności i wakacyjnej przerwy w obradach sejmowych (20 lipca–12 września) niż głębokiego namysłu posłów. Na pewno nie było to po myśli projektodawców, którzy bardzo pospieszali.

Podwójne pierwsze czytanie

Pierwsze czytanie rozpoczęło się 12 lipca na forum Sejmu. Propozycja spotkała się z bardzo jednoznacznie krytyczną opinią przedstawicieli opozycji. Jako ilustrację warto przytoczyć głos posłanki Agnieszki Ścigaj (dziś ministra-członkini Rady Ministrów): „Tworzycie państwo niestety kolejną instytucję, która faktycznie nie rozwiązuje tych problemów, które państwo opisaliście w uzasadnieniu. Właściwie narodowe centrum tylko zastąpi departament w ministerstwie, Departament Pożytku Publicznego. Właściwie zwiększy się tylko liczba etatów urzędniczych. Przełożonym tego centrum będzie premier, a do tej pory był nim minister, natomiast organizacje pozarządowe będą mieć w nim marginalną rolę opiniotwórczo-doradczą, zresztą taką samą, jak miały do tej pory. Jeśli rząd naprawdę chce budować społeczeństwo obywatelskie, to powinien skorzystać z mechanizmów, które same organizacje pozarządowe, ucząc się, już wypracowały, z potencjału sektora, w taki sposób, że powierzy im zadania w całości, szczególnie te zadania, które właśnie zapisał w ustawie jako te, które mają być realizowane przez narodowe centrum. One dadzą sobie radę, jestem o tym przekonana. Zresztą sama wywodzę się ze środowiska organizacji pozarządowych. Państwo powinniście zajmować się tylko monitoringiem i kontrolą wydatkowanych środków, pieniędzy publicznych, a resztę naprawdę zostawić organizacjom pozarządowym. One są dobrze zorganizowane. (...) Sektor pozarządowy można wzmocnić tylko w taki sposób, że jeszcze bardziej mu się zaufa i da się mu środki na zadania, które właśnie wykonuje państwo. Większość usług pomocy społecznej wykonywanych przez sektor pozarządowy jest wykonywana o wiele lepiej – to jest taki przykład – i o wiele taniej. W uzasadnieniu państwo przytaczacie przykłady z zagranicy, ale omijacie takie przykłady jak to, że w Niemczech 80% organizacji pozarządowych, placówek pomocy społecznej wykonuje

zadania za państwo, 70% to służba medyczna. Również zadania z zakresu kultury czy edukacji są praktycznie w całości realizowane przez sektor pozarządowy w Niemczech. Państwo nie robi sektorowi łaski. Tak naprawdę to sektor wyręcza je w wielu zadaniach. Reasumując: ustawa nic nie da sektorowi, stwarza tylko ryzyko upolitycznienia działań na rzecz sektora, nie włącza wystarczająco sektora w planowane działania. Tak naprawdę jedyny zapis, który można wskazać jako pozytywny, to to, że pojawia się możliwość finansowania działań statutowych organizacji – do tej pory to nie było możliwe – aczkolwiek nie wiem, czy to nie jest coś, co naprawdę cofnie ten sektor jeszcze bardziej” (czytaj więcej – [Kliknij](#)).

Propozycji bronili Pełnomocnik ds. społeczeństwa obywatelskiego Adam Lipiński i wicepremier Piotr Gliński. Ten ostatni podkreślał: „Jesteśmy ewentualnie gotowi na wysłuchanie, jeżeli nie zmniejszy to szansy powołania szybko instytutu, bo instytut trzeba szybko powołać po to, żeby nie było przerwy, bo słusznie organizacje pozarządowe pytają się, czy nie będzie przerwy w dofinansowaniach. Nie chcemy, żeby była przerwa w dofinansowaniach, więc instytucję trzeba powołać szybko”. Mimo tej presji czasu głosowanie nad zgłoszonym wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu nie odbyło się. Wicemarszałek Joachim Brudziński oznajmił, że „do głosowania nad tym wnioskiem przystąpimy na następnym posiedzeniu Sejmu” i... głosowanie odbyło się dopiero 18 lipca (za głosowało 169, przeciw – 232, wstrzymało się 25). Tym samym nie udało się opozycji odrzucić wniosku w pierwszym czytaniu, a Sejm skierował projekt ustawy do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Burzliwa praca w Komisji

Posiedzenie Komisji 19 lipca było niezwykle burzliwe. I to nie tylko z uwagi na treść ustawy. Poseł Sławomir Piechota (PO) postulował: „Zdążyłem się zorientować przed posiedzeniem, że przedstawiciele organizacji nie mogli wejść do Sejmu ze względu na wprowadzone restrykcje. W związku z tym proszę o przełożenie posiedzenia na termin, w którym będzie można zaprosić przedstawicieli organizacji pozarządowych”. Posłanki Monika Wielichowska (PO) i Agnieszka Ścigaj (Kukiz '15) zgłosiły wniosek o wysłuchanie publiczne. Wniosek ten poparł Henryk Wujec („Mamy rozporządzenie marszałka, które uniemożliwia przedstawicielom organizacji pozarządowych uczestnictwo w posiedzeniu, ponieważ nie mogą uzyskać przepustek. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, skupiająca ponad 130 organizacji, poprosiła mnie o obecność – będąc posłem, nie miałem kłopotów z wejściem – i zgłoszenie wniosku o wysłuchanie publiczne”), a także inni przedstawiciele organizacji, którzy mieli stałe

przepustki (Witold Zakrzewski i Jerzy Płókarz). Przeciw wysłuchaniu występował wicepremier Piotr Gliński: „Nadzwyczajne okoliczności, jakie wyniknęły na obecnym posiedzeniu Sejmu, z oczywistych względów, nie będę mówił z jakich, doprowadziły do sytuacji, że nie ma możliwości uczestnictwa na posiedzeniu Komisji szerokiej reprezentacji organizacji pozarządowych. Ani partia rządząca, ani autorzy projektu, nie są za to odpowiedzialni, nad czym ubolewam. Jesteśmy otwarci na debatę, ale z uwagi na konieczność zakończenia procesu legislacyjnego i jak najszybszego powołania instytucji, która będzie służyła polskim organizacjom pozarządowym, nie ma czasu na wysłuchanie publiczne”. Dodał też, warto na to zwrócić uwagę, „Chcę powiedzieć, że czas jest ważny. Czekałem 30 lat na rozwiązania, spotykając się na posiedzeniach w różnych konfiguracjach politycznych i walcząc o nie”...

Podczas posiedzenia przewodnicząca Beata Mazurek zdecydowała się nie poddawać pod głosowanie wniosków dotyczących wysłuchania publicznego, „ponieważ nie spełniają Regulaminu Sejmu RP i są błędne, tj. niepełne. Jeżeli składacie wniosek, dobrze jest znać treść artykułu. Powołujecie się na art. 70a ust. 3, jednak zapomnieliście o kwestii najistotniejszej, że istnieje jeszcze pkt 5, który określa wnioskodawcy, co musi być zapisane we wniosku, Państwo tego nie zrobili, nie będę poddawała wnioskowi pod głosowanie”. W sprawie przełożenia zaś stwierdziła: „mamy tylko jeden zasadniczy problem: zarządzenie pana marszałka obowiązuje do piątku 21 lipca i nie jesteśmy władni podjąć decyzji, czy osoby, o których państwo mówią, dostaną przepustki. Oczywiście możemy spróbować. W takim razie punkt drugi będziemy rozpatrywali jutro” ([Kliknij](#)).

Spotkanie 20 lipca, na które, poza Obywatelami RP, wpuszczono przedstawicieli organizacji, zaczęło się od kwestii proceduralnych. Jednak poddano pod głosowanie wniosek o wysłuchanie publiczne. Nie przeszedł przy 10 głosach za, 20 przeciw (te proporcje będą się powtarzać przy kolejnych głosowaniach, co sugeruje, że decydowały głównie względy partyjne, a nie merytoryczne). Zaczęła się więc praca nad zapisami ustawy, punkt po punkcie, od preambuły zaczynając. W dyskusji widać, jak wiele merytorycznych uwag do ustawy miały organizacje pozarządowe. Próbowaly zwiększyć rolę organizacji i ciał dialogu, bronić procedur. Dyskusja się przedłużała i Przewodnicząca stwierdziła: „po konsultacji w prezydium proponuję przerwać dzisiejsze posiedzenie i wrócić do niego najprawdopodobniej we wrześniu”. 12 września dokończono pracę Komisji. Ogólnie propozycje organizacji, które zgłaszali posłowie i posłanki opozycji, zostały odrzucone.

Drugie i trzecie czytanie

Dalsze procedowanie w Sejmie to w zasadzie powtórzenie w dużej mierze dotychczasowej pracy. Klub PiS i Koło Wolni i Solidarni były za ustawą, a jak podkreślała posłanka Joanna Scheuring-Wielgus, „wszystkie kluby, zarówno Kukiz '15, jak i Platforma Obywatelska czy Nowoczesna (a także PSL – przyp. PF), wszystkie osoby, które należą do tych klubów, sprzeciwiają się tej ustawie, mówią, że ona jest zła” ([Kliknij](#)). Ostatecznie znów skierowano projekt do Komisji, która odrzuciła wszystkie poprawki zaproponowane przez opozycję. I tak 15 września w III czytaniu przyjęto ustawę (236 za, 194 przeciw, 1 wstrzymał się) i skierowano ją do Senatu i Prezydenta.

Dyskusja w Senacie

18 września 2017 roku ustawa trafiła do Senatu ([Kliknij](#)) i została skierowana do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej. Na posiedzeniach obu komisji występowali przedstawiciele organizacji pozarządowych (Posiedzenie Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej (nr 90) 20.09.2017 – [Kliknij](#), Posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 171) 21.09.2017 – [Kliknij](#)). Warto wspomnieć, że obok uczestniczenia w spotkaniach KIPR wystosował „Stanowisko Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej w sprawie powołania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”, w którym stwierdza: „uważamy, że obecny system wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wymaga zmian. Nie zgadzamy się z poglądem niektórych organizacji pozarządowych, głównie beneficjentów dotychczasowych reguł, które niejako z góry zakładają, że reforma obecnego stanu rzeczy musi być czymś złym, szkodliwym dla trzeciego sektora”, dodając, co warto podkreślić, że: „Jako Konfederacja Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej stoimy na stanowisku, że szczegółową i rzetelną analizę zmian będzie można przeprowadzić post factum, kiedy praktyka funkcjonowania Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego umożliwi weryfikację i ocenę tej reformy”. Ostatecznie Senat odrzucił wszystkie poprawki i przyjął ustawę w przesłanej przez Sejm wersji. 12 października 2017 r. Prezydent podpisał ustawę z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ([Kliknij](#)).

Kalendarz działań

Projekt ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

- **23 listopada 2016 r.** – projekt ustawy zostaje zapowiedziany w wykazie prac legislacyjnych rządu.
- **19 grudnia 2016 r.** – na stronie RCL pojawia się treść projektu i ogłoszone zostają konsultacje publiczne (do 31 stycznia 2017 r.).
- **30 maja 2017 r.** – jest gotowa kolejna wersja ustawy (po konsultacjach).
- **21 czerwca 2017 r.** – zgłoszona jest autopoprawka, w której mowa o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego „Instytut Wolności” i taki projekt trafia na Radę Ministrów.
- **27 czerwca 2017 r.** – Rada Ministrów przyjmuje („kierunkowo” tzn. uznając jeszcze konieczność wprowadzenia poprawek) projekt ustawy już o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
- **11 lipca 2017 r.** – Rada Ministrów, wg protokołu ustaleń nr 25/2017, w trybie obiegowym przyjęła projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Rządowy projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

- **5 lipca 2017 r.** – projekt wpłynął do Sejmu
- **6 lipca 2017 r.** – skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu.
- **12 lipca 2017 r.** – niedokończone I czytanie na posiedzeniu Sejmu (Marszałek Sejmu przeniósł na następne posiedzenie głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu).
- **18 lipca 2017 r.** – I czytanie na posiedzeniu Sejmu. Wynik głosowania wniosku o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu: 169 za, 232 przeciw, 25 wstrzymało się. Projekt skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.
- **19 i 20 lipca oraz 12 września 2017 r.** – praca w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny po I czytaniu.
- **12 września 2017 r.** – sprawozdanie komisji druk nr 1743, sprawozdawca: Teresa Wargocka.
- **13 września 2017 r.** – II czytanie na posiedzeniu Sejmu.
- **14 września 2017 r.** – spotkanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.
- **15 września 2017 r.** – III czytanie na posiedzeniu Sejmu. Ustawę uchwalono (236 za, 194 przeciw, 1 wstrzymał się).
- **18 września 2017 r.** – Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.
- **18 września 2017 r.** – skierowanie ustawy do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji i Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.
- **20 września 2017 r.** – posiedzenie Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.
- **21 września 2017 r.** – posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

- **28 września 2017 r.** – Senat nie wniósł poprawek.
- **29 września 2017 r.** – Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu.
- **12 października 2017 r.** – Prezydent podpisał Ustawę o Narodowym Instytucie Wolności
– Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

II. Jak w bajce, czyli cudowne rozmnożenia

Jednak samo powstanie NIW-u to tylko jeden z elementów układanki. Opis całej dokonującej się zmiany zaczniemy od pieniędzy, czyli... systematycznych nowelizacji ustawy o NIW-ie. Bo choć w uzasadnieniu do ostatniej nowelizacji czytamy: „Ustawa o NIW-CRSO weszła w życie 28 października 2017 r. Od chwili jej wejścia w życie nie została przeprowadzona jej żadna nowelizacja” ([Kliknij](#)), to jednak nie jest to zgodne z prawdą. Nowelizację ustawy wprowadzono już w 2018 roku. Zresztą, tak naprawdę, tych nowelizacji było więcej. A chodziło głównie o pieniądze. Bo to, co się rzeczywiście udało NIW-owi, to zabezpieczenie w budżecie państwa pieniędzy na wsparcie organizacji – choć to, co i jak wspierały, to już osobna historia. Na szczęście długoletni plan finansowy NIW-u zapisano w ustawie, dzięki czemu możemy śledzić... gwałtowne zmiany tych planów. Widać je wyraźnie w prezentowanej tabeli. Czy nie wygląda jak z bajki?

	2017 28 października Ustawa art. 56	2018 1 stycznia Dz. U. 2017.2371; art. 38	2018 20 lipca Dz. U. 2018.1306; art. 1	2021 21 sierpnia Dz. U. 2021.1535; art. 13	2022 1 stycznia Dz. U. 2021.2445; art. 63	2022 24 lutego Dz. U. 2022.830; art.18	2022
2017-2026	35 660 000	65 660 000	387 380 000	489 580 000	610 780 000	610 780 000	1 366 580 000
2017	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000	1 580 000
2018	3 600 000	33 600 000	39 400 000	39 400 000	39 400 000	39 400 000	39 400 000
2019	3 700 000	3 700 000	60 800 000	60 800 000	60 800 000	60 800 000	60 800 000
2020	3 820 000	3 820 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000
2021	3 850 000	3 850 000	40 800 000	143 000 000	143 000 000	143 000 000	143 000 000
2022	3 760 000	3 760 000	40 800 000	40 800 000	162 000 000	193 000 000	193 000 000
2023	3 780 000	3 780 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	231 000 000
2024	3 800 000	3 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	230 000 000
2025	3 930 000	3 930 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	213 000 000
2026	3 840 000	3 840 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	40 800 000	214 000 000

Pierwsze rozmnożenie

Oto jeszcze świeży był podpis pod nową ustawą, a już ustawa z 8 grudnia 2017 r. określająca szczególne rozwiązania służące realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 zwiększa środki na działanie NIW-u w 2018 roku z 3 600 000 na... 33 600 000 zł. Jak znalazły się dodatkowe środki w ciągu miesiąca i to w kwocie, która zasadniczo musiała zmienić zasięg oddziaływania NIW-u? To dopiero cud. I to przecież w sytuacji, gdy nie udało się zagarnąć NIW-owi „pod siebie” – dzięki stanowczej postawie sponsorów – tzw. funduszy norweskich przeznaczonych dla organizacji (por. np. Gliński przegrał drugą bitwę o środki norweskie – [Kliknij](#)).

A po kolejnych kilku miesiącach mamy znów zmianę. Tym razem nowelizowana jest bezpośrednio sama ustawa. 20 kwietnia 2018 r. na stronach RCL-u projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (brak numeru projektu – „w trakcie ustalania” – świadczy, że projekt nie był wcześniej prezentowany w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – [Kliknij](#)). Bez konsultacji (opiniowała tylko Rada Działalności Pożytku Publicznego) 29 maja 2018 r. projekt trafił do Sejmu jako rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (druk nr 2576) ([Kliknij](#)), a 4 lipca Prezydent podpisał nowelizację. Sprawa znów dotyczyła finansów. Zwiększono planowane kwoty wydatków na lata 2019-2026, ale też zwiększono do 39 400 000 zł budżet na 2018 r.

Sekretarz stanu w KPRM Paweł Szrot podczas prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny tak uzasadniał te zmiany: „Instytut został powołany ustawą z dnia 15 września 2017 r., która była już raz nowelizowana. Podniesiono limity, które teraz będziemy zmieniali, przynajmniej taki jest wniosek Rady Ministrów. W styczniu podniesiono limit na rok 2018. Konsekwentnie proponujemy podniesienie limitów w skali do roku 2026. Oprócz bieżącego roku można wymienić trzy składniki odnoszące się do każdej zwyżki. Pierwsza z nich to limit na dotację celową, programy rządowe. Tutaj już funkcjonuje jeden z programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, tj. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Przygotowywane są trzy kolejne projekty programów do przyjęcia przez Radę Ministrów. Pierwszy z nich to Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich, drugi – Program Rozwoju Harcerstwa, trzeci – Rozwój Wolontariatu „Korpus Solidarności”. W fazie przygotowawczej jest Program Wsparcia Uniwersytetów Ludowych. W projekcie przewidujemy każdorazowo limit na dotację celową, finansowanie programów będących na etapie przygotowania oraz kolejnych, w wysokości 30 mln zł. Kolejną część wydatku, która obejmuje tylko bieżący rok i 2019 r., to remont i adaptacja obiektu na siedzibę Narodowego Instytutu Wolności przy ulicy Parkowej. W bieżącym roku środki zostały

zaplanowane w wysokości 600 tys. zł, w kolejnym roku – 20 mln zł. Chcę podkreślić, że Narodowy Instytut Wolności będzie korzystał z obiektu, który jest w zasobie nieruchomości rządowych i będziemy inwestowali w nowe obiekty. Natomiast, jest wymagana adaptacja, która powinna zakończyć się w 2019 r. Ostatnia część podwyższenia limitu wydatków budżetu państwa, przeznaczonych na realizację ustawy, to dotacja podmiotowa na obsługę zadań, które prowadzi Narodowy Instytut Wolności. W bieżącym limicie kwota została określona na 3,6 mln zł, w procedowanym projekcie ustawy planujemy powiększyć wydatki o 5,2 mln zł w tym roku a w każdym kolejnym, sukcesywnie do 2026 r., o 7,2 mln zł” (więcej – [Kliknij](#)).

W ramach II czytania posłanka Bernadeta Krynicka (klub Prawo i Sprawiedliwość) podkreślała: „W ocenie skutków regulacji dotyczącej projektu ustawy przewidziano, że środki z dotacji podmiotowej w wysokości 3,6 mln zł rocznie są niewystarczające i pozwalają na stworzenie ok. 22 etatów, a do realizacji wszystkich zadań Narodowego Instytutu Wolności niezbędnych jest 60 etatów. (...) Ponadto w znowelizowanym przepisie uwzględniono koszty przeprowadzenia remontu obiektu „Parkowa”, przeznaczonego na stałą siedzibę Narodowego Instytutu Wolności”.

Komentarz: Przypomnijmy – jest rok 2018. Już w 2017 przewidywano zatrudnienie 60 osób, a środki na remont pojawią się znowu jako punkt zapalny znowu... w 2022 roku.

Ciekawą kwestię podniosła posłanka Agnieszka Hanajczyk (PO): „Pieniądze pójdą na nowe rządowe programy wsparcia organizacji pozarządowych. Najistotniejsze w ich nazwie jest właśnie określenie „rządowe”, bo nie były one konsultowane ani z organizacjami pozarządowymi, ani nawet, i to jest bardzo interesujące... (Poseł Bernadeta Krynicka: Były, były) ...z Radą Narodowego Instytutu Wolności, która jest ciałem doradczym dyrektora NIW Wojciecha Kaczmarczyka. Weronika Czyżewska-Wagłowska, członkini rady NIW i wiceprezeska Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, poinformowała: Jako rada spotkaliśmy się raz, podczas jej uchwalenia. Od tego czasu nie było żadnych informacji kierowanych w naszą stronę. Program nowego budżetu nie był konsultowany. Rada ma jasno określone zadania i kompetencje, m.in.. jest to opiniowanie projektów programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego czy projektu rocznego planu finansowego. Mam zapewnienie, że do spotkania dojdzie niebawem i że związane będzie ono z nowelizacją planu działalności i planu finansowego na 2018 r.”.

Z kolei Poseł Krystian Jarubas (Polskie Stronnictwo Ludowe – Unia Europejskich Demokratów) dopytywał: „Szczególnie niepokojące jest to, że w 2019 r., czyli w roku wyborczym, rząd zaplanował sobie na wydatki instytutu aż 60 mln zł. Czyżby to było ciche wspomnienie PiS-owskiej kampanii w wyborach parlamentarnych?”.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Paweł Szrot podkreślał: „Tutaj część z pań posłanek i panów posłów prezentowała ten projekt tak, jakbyśmy już przesądziła o kształcie budżetu i finansowania Narodowego Instytutu Wolności na rok ten i następny. Podkreślam, że nie o to tutaj chodzi. Chodzi tylko o podwyższenie maksymalnych limitów. Każdorazowo Sejm, ustalając poziom finansowania Narodowego Instytutu Wolności w poszczególnych budżetach na kolejne lata, będzie o tym decydował w szczegółach i państwo będą mieli nad tym kontrolę jako parlamentarzyści (...). Przewijały się też pytania o konsultacje społeczne. Szanowni państwo, do projektu odnosiła się Rada Działalności Pożytku Publicznego, nie zgłaszając uwag i popierając projekt. W tej radzie uczestniczą przedstawiciele organizacji społecznych. (...) Pan poseł Jarubas pytał się, dlaczego w 2019 r., w roku wyborczym, aż 60 mln jest przeznaczonych na działalność Narodowego Instytutu Wolności. Panie pośle, tak się złożyło, że w roku wyborczym wypadła konieczność modernizacji budynku, obiektu na ul. Parkowej. I te 20 mln, które bardzo znacznie powiększają tę kwotę, dotyczy wyłącznie modernizacji tego obiektu, siedziby instytutu” (więcej – [Kliknij](#)). III czytanie ustawy odbyło się następnego dnia – 7 czerwca 2018 r. Senat nie zgłosił poprawek, a Prezydent podpisał ustawę.

Kolejne rozmnożenia

Trzeba zwrócić uwagę, że „podwyższanie maksymalnych limitów” dokonywało się i później – i to w bardzo różnych ustawach. I tak – w 2021 roku zmiany dokonano w ramach zmiany ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W roku 2022 zmian dokonano aż trzy razy – w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, ustawie z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw i kolejnej nowelizacji ustawy o NIW-ie.

Przyjrzyjmy się tej ostatniej nowelizacji. 31 maja 2021 roku pojawiła się zapowiedź nowelizacji ustawy o NIW-ie. I czas mija. Dziewięć miesięcy później – 30 marca 2022 roku – pojawił się wreszcie projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (UD224). Przypomnijmy jednak, że w tym czasie pojawiła się ustawa budżetowa (por. Biuletyn #prosteNGO nr 17 – [Kliknij](#)), która zwiększała

środki na NIW w 2022. A i tak na konsultacje pozostawiono tylko siedem dni, bo... jak pisano: „Skrócenie terminu na zgłaszanie uwag jest związane z potrzebą pilnego zwiększenia limitu wydatków budżetu państwa, przewidzianego w projekcie” (por. Biuletyn #prosteNGO nr 27 – [Kliknij](#)). Ile prawdy było w tym stwierdzeniu, pokazuje dalsze procedowanie. Oto tak „pilny” projekt trafia do Sejmu dopiero cztery miesiące później – 29 sierpnia 2022 roku. Co się stało? W ramach ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw nastąpiła zmiana ustawy o NIW, w wyniku której zwiększono odpowiednie limity (por. Biuletyn #prosteNGO nr 28 – [Kliknij](#)). Tak oto Narodowy Instytut Wolności, który w planach do 2026 roku miał dysponować kwotą 35 660 000 zł, ostatecznie (ale przecież mamy jeszcze cztery lata – więc pewnie nie jest to ostatnie słowo) dostał do dyspozycji kwotę 1 366 580 000 zł. Przyznajmy jednak – z tej kwoty 888 000 000 zł to jedynie obietnice na przyszłość. A jednak na lata 2017-2022 przeznaczono 478 580 000 zł, czyli w porównaniu z kwotą pierwotnie w tym okresie na ten cel przewidzianą (około 20 310 000) ta kwota jest około 22 razy większa. Czy oznacza to, że NIW powinien w tym czasie zrobić 22 razy więcej, niż było obiecywane na początku?

III. Program, którego... nie ma

Jak widać, udało się znacząco zwiększyć środki na wspieranie organizacji... Jednak same pieniądze – jak to zwykle bywa – mogą być dobrze lub źle wydane. Jak to ocenić? Dla niektórych będzie czymś wspaniałym to, co dla innych wyglądać będzie na zwykłe marnotrawstwo. Dlatego właśnie warto porównywać wyniki z tym, co miało być zrealizowane. Moim zdaniem niewiele się – poza „kasą” – udało.

Tym, co wybijało się na pierwszy plan w obietnicach (zarówno przed wyborami 2015 roku, jak i przed powstaniem NIW-u), była deklaracja stworzenia Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Jak już pisałem, prace nad nim zaczęły się szybko i chyba równie szybko okazało się, że... nie jest to takie proste. Trzeba by nie tylko określić, po konsultacjach, pewne priorytety, ale także zbudować strukturę tych priorytetów i ich wzajemnych relacji. Określić wskaźniki sukcesu.

Po pierwszych próbach szybko, jak się wydaje, zrezygnowano z tego pomysłu i zaczęto po prostu przygotowywać poszczególne programy, które od 2021 roku określane są jako rządowe (por. Uchwała nr 154/2021 Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2021 r. zmieniająca uchwały w sprawie przyjęcia programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego: [Kliknij](#)).

O tym, że miały to być elementy większej całości, świadczą m.in. zapisy pierwszego – poza Funduszem Inicjatyw Obywatelskich, działającym już przecież od dawna – Funduszu Rozwoju Organizacji Obywatelskich (por. załącznik do uchwały nr 104/2018 Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO). Oto bowiem w tym dokumencie czytamy: „Zakłada się, że w ramach aktualizacji SRKS (Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego – przyp. PF) 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 (Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – przyp. PF). Wspieranie 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...”. Tak więc PROO miał być tylko fragmentem większej całości.

Szkielet NPRSO

Zamiast Narodowego Programu mamy więc wiązkę programów, w których musimy domyślać się jego zarysu. Wymieńmy je za stroną NIW-u:

1. **Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich** – to pierwszy w historii program bezpośredniego wsparcia rozwoju polskich organizacji obywatelskich. Dotacje w ramach programu będą przydzielane na rozwój instytucjonalny organizacji oraz realizację ich celów statutowych.
2. **Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO** – program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 jest kontynuacją programów rządowych skierowanych do sektora organizacji pozarządowych.
3. **Korpus Solidarności** – program wolontariatu długoterminowego, którego celem jest kompleksowe wsparcie rozwoju długofalowej relacji między wolontariuszem a placówką korzystającą z jego świadczeń.

4. **Rozwój Organizacji Harcerskich i Skautowych** – rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych na lata 2018-2030 jest nową formą wsparcia organizacji harcerskich.

5. **Uniwersytety Ludowe** – 18 czerwca 2020 r. Rada Ministrów przyjęła nowy program wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych na lata 2020-2030”.

6. **Międzynarodowe Domy Spotkań** – głównym celem Programu jest promowanie nawiązywania kontaktów między społeczeństwami w UE i poza nią, promowanie solidarności i zrozumienia międzykulturowego, upowszechnianie dziedzictwa narodowego Polaków i historii Polski.

7. **Polski Inkubator Rzemiosła** – program podkreśla strategiczną rolę rzemiosła w Polsce oraz znaczenie, jakie państwo polskie przypisuje jego rozwojowi.

8. **Organizacje Poradnicze** – program udziela wsparcia publicznego organizacjom pozarządowym zajmującym się poradnictwem.

9. **Fundusz Młodzieżowy** – głównym celem Programu jest zwiększenie zaangażowania młodzieży i młodzieżowych organizacji pozarządowych w życie publiczne.

10. **Program COVID-19** – celem Programu jest doraźne wsparcie instytucjonalne dla organizacji i pomoc przy inicjowaniu lokalnych działań, które mają służyć walce ze skutkami epidemii.

11. **Organizacje Pożytku Publicznego** – zajmujemy się organizacjami pożytku publicznego w zakresie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Od razu rzuca się w oczy, że od pomysłu na rozwój społeczeństwa obywatelskiego „praktyka” skręca znów w kierunku wspierania pewnych polityk publicznych. Staje się coraz bardziej metodą odgórnego budowania pewnej wizji społeczeństwa obywatelskiego, a nie wspieraniem jego naturalnego wzrostu. Pomijam tu zupełnie system samego rozdawania pieniędzy, który, jak to już wielokrotnie podkreślano, jest próbą politycznego wspierania organizacji określonej proveniencji, często organizacji nowo powstałych, a także powiązanych personalnie z obozem władzy. Niewątpliwie też odejście od pracy nad Narodowym Programem było porażką jednolitej wizji. Ułatwiło natomiast podejmowanie arbitralnych decyzji o finansowaniu m.in. Uniwersytetów Ludowych (które są konikiem Piotra Glińskiego) czy organizacji młodzieżowych (bardzo wyraźny obszar zainteresowania Piotra Mazurka).

NIW – nie główne źródło, ale tylko jedno z wielu

Umożliwiło też pozostawienie, a nawet wzmocnienie, polityki resortowej w kwestii wspierania organizacji. Wspieranie z politycznym podtekstem stało się domeną kilku ministerstw. Warto zwrócić uwagę na wielkość tych środków. Rafał Kowalski w tekście „Żółta koszulka lidera. Poprawny NIW, gorsza narracja? Refleksje po 5-leciu Instytutu” ([Kliknij](#)) stawia tezę, że środki NIW-u lokują się gdzieś „w środku peletonu”, co podważa wiarygodność twierdzeń, że wraz z powstaniem NIW-u „nastąpiła istotna jakościowa i ilościowa zmiana w rządowym wsparciu rozwoju organizacji społecznych”.

Jest w tym jednak może coś więcej, choć nie wydaje się, by było to zaplanowane działanie. Być może NIW stał się w efekcie „listkiem figowym”. Oto fundusz, choć wyraźnie preferuje część organizacji, to jednak daje szansę także tym, które z punktu widzenia ideologii preferowanej przez rządzących są neutralne. Taka szansa – choć w istocie wspierane są nieliczne takie organizacje – przykrywa w dyskursie społecznym polityki resortowe. Oto Fundusz Sprawiedliwości w latach 2018–2020 wydał ponad 681 mln zł z czego tylko 34 proc. było przeznaczone na bezpośrednią pomoc ofiarom, a zaledwie 4 proc. na pomoc postpenitencjarną. Reszta poszła – jak stwierdził raport NIK – na cele niezwiązane z Funduszem (zobacz więcej: [Kliknij](#)). Z kolei 100 mln zł rozdysponował Minister Czarnek ([Kliknij](#)). A przecież są inne ministerstwa, a także inne różnego rodzaju fundusze (np. Fundusz Patriotyczny), inne podmioty powiązane z władzą (np. Lasy Państwowe), które również prowadzą politykę wspierania organizacji. Dodajmy do tego podmiotowe wspieranie (oczywiście poza NIW-em) nowej formy prawnej, jaką są neo-KGW i oto mamy do czynienia ze strumieniem pieniędzy, w porównaniu z którym pieniądze NIW-u naprawdę nie robią wrażenia.

Czy oznacza to, że zamiast wspierania społeczeństwa obywatelskiego mamy do czynienia raczej z jego „korumpowaniem”? Ideologicznie można by to widzieć jako próbę – analogicznie do sanacyjnej II Rzeczypospolitej – stworzenia silnych organizacji „prorządowych”, a nie niezależnych „pozarządowych”. Niestety wiele wskazuje na to, że to raczej prosta kontynuacja, choć na dużo większą skalę, sposobu – krytykowanego wcześniej przez PIS – uzależniania organizacji od pieniędzy publicznych.

Fundusz Rozwoju Organizacji Obywatelskich

Skupmy się na jednym z programów, któremu chyba najbliższej do pierwotnej idei „Narodowego Programu”. Jego głównym celem miało być „wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji

społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym i upowszechnianiu demokratycznych norm obywatelskości”. Celami szczegółowymi zaś:

1. Wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne,
2. Wzmocnienie organizacji obywatelskich w wymiarze strategicznym,
3. Poprawa stabilności finansowej organizacji obywatelskich.

Tak budujące cele aż proszą się o weryfikację. I tak badania, zarówno KLON-u, jak i GUS-u, nie wskazują na istotną zmianę na poziomie krajowym w tych obszarach. Ilość organizacji wzrasta, ale to raczej wynik utrzymujących się od dawna trendów. Powstawanie Kół Gospodyń Wiejskich (neo-KGW) odbyło się poza interwencją NIW-u. Również wzrost zaangażowania społecznego obywateli trudno uznać za efekt jego działań. Widoczne większe zaangażowanie społeczne (protesty, petycje itp.) ma miejsce raczej w opozycji do działań rządu niż w wyniku działań NIW-u. Jeszcze gorzej jest z finansami organizacji. Badania porównawcze KLON-u („Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002-2022”: [Kliknij](#)) wskazują, że przeciętne przychody organizacji po powstaniu NIW-u nie tylko nie wzrosły, ale wręcz spadły w 2020 roku (między 2014-2017 trochę wzrosły, choć jeśli uwzględnić siłę nabywczą pieniądza, w istocie pozostały na tym samym poziomie). Co więcej, w 2020 roku wyraźnie wzrosło rozwarstwienie organizacji („Zwiększył się odsetek organizacji o przychodach najniższych [o 5 punktów procentowych]. Z drugiej strony, w roku 2020 zanotowano najwyższy (29%) udział organizacji o największych przychodach [powyżej 100 tys. zł], podczas gdy w 2001 roku było ich 23%”). Nie udało się również chyba spełnić podstawowego postulatu, który stał za powstaniem NIW-u, czyli znaczącego wzmocnienia organizacji lokalnych. Zarówno niewielki procent dofinansowania składanych wniosków w FIO czy PROO, jak i analizy dystrybucji środków PROO (por. Maciej Szczepański, Elżbieta Morawska – Geografia dotacji Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich: [Kliknij](#)) sugerują raczej, że nie udało się przełamać dotychczasowej praktyki. Z kolei badania w ramach Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego (metodologia tych wskaźników nie jest chyba wadliwa, jeśli weźmiemy pod uwagę, że obecny wicepremier i przewodniczący „od spraw NGO” był swojego czasu w tych badaniach ekspertem) wskazują na wyraźne osłabienie się stabilności w działalności społecznej ([Kliknij](#)). Bardziej szczegółowe analizy (wiemy, że są przygotowywane m.in. przez Grzegorza Makowskiego) zapewne zweryfikują tezę o niewielkim wpływie NIW-u na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

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

Wskaźniki osiągnięcia celów Programu

Lp.	Wskaźniki	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 1-4)	2,85	3,2

IV. Ustawa o pożytku – między drobnymi korektami a destrukcją

Kolejnym postulatem, którego nie udało się spełnić, była obietnica daleko idącej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego lub wręcz przyjęcie nowej ustawy o wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście trudno powiedzieć, że w tej kwestii nic się nie działo. Działo się – i nie mówimy tu o takich często zmienianych aktach prawnych, jak ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID czy ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Co jednak dziwne, działo się to raczej jakby przy okazji i – jak się wydaje – w większości nie z inicjatywy NIW-u czy Komitetu Pożytku Publicznego... Ale – po kolei.

Do Senatu i z powrotem

Pierwsza nowelizacja ustawy o pożytku nastąpiła tuż po wygranych przez PiS wyborach. Oto ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dodała artykuł 4d, który przekazywał Senatowi opiekę nad Polonią i Polakami

za granicą poprzez – tu cytata – „współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczącej Kancelarii Senatu”. Proces uchwalania tej ustawy opisała Kinga Polubicka, gdy Sejm w ciągu tygodnia uchwalił nowelizację UDPPioW ([Kliknij](#)). Nie była to trwała zmiana. Sytuacja diametralnie zmieniła się po kolejnych wyborach, gdy Senat przestał być zdominowany przez partię rządzącą. Wtedy to ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw zapis ten zmieniono. I tak opiekę nad Polonią i Polakami za granicą sprawuje już nie tylko Senat Rzeczypospolitej Polskiej, ale i Prezes Rady Ministrów. Zaś opieka ta – tu znowu cytata z ustawy – „jest realizowana w szczególności poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, polegającą na zleceniu realizacji zadań publicznych finansowanych z części budżetu państwa dotyczących, odpowiednio, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra”. Te zapisy oczywiście należy czytać w kontekście zmniejszenia wydatków w budżecie na 2021 rok na Kancelarię Senatu i przeznaczenia ich na realizację zadań przez KPRM (na pomoc środowiskom Polonii i Polaków za granicą).

Kolejne zmiany do zmian

Podobnie z pewną niekonsekwencją mieliśmy do czynienia w zakresie ograniczenia dofinansowania inwestycji. I tak ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła w art. 11b ust. 2 w brzmieniu: „W przypadku gdy zadanie publiczne, o którym mowa w ust. 1, ma charakter inwestycyjny, łączna kwota środków przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji, ze środków nie pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, nie może być wyższa niż 80% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji”. By parę lat później – ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – dodać ust. 3 mówiący: „Ograniczenia, o którym mowa w ust. 2, nie stosuje się w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym w odniesieniu do inwestycji o istotnym znaczeniu dla rozwoju regionu lub społeczności lokalnej lub dla ochrony obiektów o wyjątkowej wartości historycznej, kulturalnej lub artystycznej”. Niezależnie, czy mamy tu do czynienia ze zbyt pochopnym przyjmowaniem rozwiązań, czy też instrumentalnym traktowaniem prawa, to ustawie takie zapisy nie służą.

Coraz więcej zadań publicznych

To, co od dawna niepokoiło działaczy pozarządowych, to dopisywanie kolejnych podpunktów określających zadania publiczne, w których organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność, które uznaje się za działalność pożytku publicznego. Wbrew pozorom coraz więcej punktów nie oznacza rozszerzania możliwości, ale doprecyzowywanie, a tym samym niebezpieczeństwo, że nasza działalność okaże się mieścić poza punktami wymienionymi w ustawie. Już w pierwszej nowelizacji ustawy o pożytku z dnia 16 marca 2016 r. przygotowanej przez Senatorów z PiS-u (realizujących zapewne program PiS-u) otrzymaliśmy w liście zadań publicznych dodatkowy numer 29a, czyli działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. poz. 1203). Z kolei ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw dodała pkt 1aa w brzmieniu: „tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”. Także i ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej dostała pkt 34 w brzmieniu: „działalności na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. poz. 1812)”.

NIW-em w ustawę

Znaczące zmiany w ustawie o pożytku wprowadziła dopiero ustawa o NIW-ie (wcześniej były jeszcze wprowadzone 10 lutego 2017 r. drobne zmiany dotyczące Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego). Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (o samej ustawie i dyskusjach przy jej uchwaleniu pisaliśmy wcześniej) w ustawie o pożytku wprowadzała zmiany dotyczące nowej struktury instytucjonalnej. Tu rzeczywiście w ostatnich latach wiele się zmieniło. Ponieważ temat jest bardzo szeroki i dotyczy raczej otoczenia organizacji pozarządowych niż bezpośrednio zasad ich działania, omówimy go, w tym także w kontekście kilku innych unormowań prawnych, osobno. Tutaj tylko przykład na to, jak można przy okazji uprościć skomplikować sprawę. Oto ustawa o NIW, pośrednio, spowodowała sytuację, która mogła być rewolucją. Ustawa o Narodowym Instytucie Wolności i wprowadzone przez nią zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie spowodowały konieczność wydania ponownie wszystkich rozporządzeń (stare traciły moc po 28 października 2018 roku). Czy to z powodu braku pomysłów, czy też nieumiejętności ich dopracowania, propozycje nowych rozporządzeń

pojawiły się w konsultacjach dopiero we wrześniu 2018 roku, wymuszając pośpiech. Co do kwestii merytorycznych – z jednej strony zmiany miały być uproszczeniem, z drugiej wprowadzić oczekiwaną przez organizacje zmianę, czyli możliwość rozliczania przez rezultaty. Jak zwykle zmiany przygotowywane w pośpiechu nie spełniły oczekiwań. Krytyka proponowanych rozwiązań (por. np. Łukasz Gorczyński, Tomasz Pawłowski – Nowe wzory. Bałagan zamiast rewolucji – [Kliknij](#)) nie skłoniła władzy do poprawienia projektów. Spowodowała jednak przynajmniej tyle, że wprowadzone w październiku zmiany miały zacząć obowiązywać od marca 2019 roku (czyli dla wielu konkursów w roku tym stosowano jeszcze stare zasady) dając czas samorządom na przygotowanie się do zmian. Rewolucja okazała się „burzą w szklance wody”, która jednak znacząco utrudniła życie samorządom i aplikującym o dotacje organizacjom pozarządowym (tu warto tylko dodać, że to nie NIW, a przygotowane przez ekspertów Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych i Związku Miast Polskich porady miały pomagać samorządom w dostosowaniu się do nowych wymogów – por. Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy, 18 stycznia 2019 r. – [Kliknij](#)). Temat był więc gorący. Wszyscy wiedzieli, że przyjęte rozwiązania to prowizorka. Nic dziwnego, że temat powrócił w kolejnym roku, ale znów „na ostatnią chwilę”. Strona rządowa (w tym wypadku głos zabierał w jednej osobie sekretarz Komitetu ds. Pożytku Publicznego i jednocześnie dyrektor NIW) ogłosiła konsultacje nowych rozwiązań w terminie 2-18 października 2019 r. Jednak z uwagi na ilość i jakość uwag zgłoszonych w konsultacjach prace przedłużono i...

I ten stan zawieszenia trwa właściwie do dziś. W jakiś sposób mówi to także o roli Rady Działalności Pożytku Publicznego, która składa się przecież z osób nominowanych przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a współkierowana jest przez dyrektora NIW-u. Oto Rada wówczas w swoim stanowisku podkreślała, że „widzi potrzebę nowelizacji i bezzwłocznego rozpoczęcia prac nad nowymi wzorami ofert, umów oraz sprawozdań, tak by przyjęte one kształt akceptowalny zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i samorządów” (por. Rafał Kowalski, Siódme posiedzenie RDPP VI kadencji. Rozporządzenie z wzorami. (nie)Pali się! – [Kliknij](#)). I tak prowizorka, bez pomysłu na realną zmianę, okazała się najtrwalsza.

Wyjąć spod ustawy

Wiele dla rozmontowania ustawy o działalności pożytku „udało się” zrobić poprzez uchwalenie innych ustaw. Szczególną rolę odegrała tu ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń

wiejskich, która stworzyła zupełnie nowy podmiot prawny, co do którego były nawet wątpliwości, czy jest organizacją pozarządową (nie przez przypadek w ostatniej nowelizacji ustawy o NIW-ie znajdujemy zapisy typu „we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z kołami gospodyń wiejskich”). Widać w tej ustawie chęć odchodzenia od przyjętych w pożytku rozwiązań – np. możliwość prowadzenia działalności zarobkowej niebędącej działalnością gospodarczą, otrzymywanie raz do roku z budżetu państwa pomocy finansowej w postaci de facto dotacji podmiotowej. Podobnie, choć tylko w niewielkim zakresie, ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych wyjęła strażaków spod rygorów pożytku i zezwoliła im na ubieganie się o status pożytku publicznego bez wymaganej, wobec innych organizacji dwuletniej działalności w sferze pożytku.

Rozmontowywać ustawę można też, wprowadzając coraz to nowe wyjątki od przyjętych zasad. Od początku działania ustawy o pożytku próbowano wyłączyć różne dziedziny spod jej rygorów. A to pomoc społeczną, a to zdrowie, kulturę, sport... Jednak próby te w ostatnim czasie poszły dalej. Pomijając już samą ustawę o NIW-ie i przyjęte tam specjalne zasady, mamy kolejne przykłady sankcjonowania wyjątków. I tak posłowie PiS-u w trakcie prac nad... ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami dość nieoczekiwaniu dodali zupełnie z ustawą niezwiązaną zmianę w ustawie o pożytku, która stanowi, że – tu cytat – „Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny”. Z kolei Minister Oświaty w „cieniu dyskusji o lex Czarnek” otrzymał ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw możliwość tworzenia własnych programów i dotowania także organizacji pozarządowych, co też, na dość dużą skalę, czyni. Także w ustawie z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy o sporcie czytamy: „Minister właściwy do spraw kultury fizycznej, w zakresie działań związanych z dofinansowaniem sportu, może zlecić podmiotom wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Tak oto systemy konkursowe oparte na konstrukcji z ustawy o działalności pożytku publicznego powoli stają się na poziomie rządowym raczej wyjątkiem niż regułą.

Jednak tworzenie nowych podmiotów prawnych, czy ustanawianie wyjątków, to toporna forma wyciągania organizacji spod obowiązywania ustawy o pożytku. Dużo bardziej finezyjna jest gra nazwami.

Obok wprowadzenia „do obrotu prawnego” wspomnianych kół gospodyń wiejskich ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej wprowadziła do polskiego prawa (wcześniej była to kategoria używana w wytycznych rządowych) pojęcie podmiotów ekonomii społecznej (PES). I oto zupełnie niespodziewanie, chcąc nie chcąc, wszystkie organizacje pozarządowe stały się również podmiotami ekonomii społecznej. Co prawda nie udało się mimo prób – patrz dalej – wprowadzić innych trybów zlecania zadań dla PES, ale furtka została otwarta. Powstał też alternatywny system wsparcia czy system dialogu obywatelskiego. Tak oto ta sama organizacja będzie jednocześnie funkcjonować już to jako NGO, już to jako PES. Tutaj przywołać trzeba również pojawienie się alternatywnego do katalogu zadań publicznych z ustawy o pożytku katalogu usług społecznych wprowadzonych przez ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, która w dużym stopniu dotyczy przecież i organizacji pozarządowych. Oznacza to, że może będzie ciekawiej, ale na pewno nie prościej.

A przecież można było zepsuć więcej

Wymieniając efekty „propozarządowej” działalności legislacyjnej rządów po 2015 roku trudno pominąć te inicjatywy, których władzy nie udało się wprowadzić lub które ciągle jeszcze formalnie są procedowane.

Już proponowana przez senatorów PiS-u ustawa z 2016 roku zakładała wyłączenie pomocy Senatu Polakom za granicą spod reżimu ustawy. Pomysł nie przeszedł, ale intencje były wyraźne. Nie udało się też wprowadzić ustawą o ekonomii społecznej nowych trybów zlecania zadań poza „pożytkiem”. Część organizacji liczyła na to, że zbyt sztywny gorset ustawy o pożytku na poziomie lokalnym (na poziomie krajowym, jak pokazywaliśmy, poradzono sobie z tym) uda się trochę poluzować. Tu jednak ostro zareagował m.in. Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku.

Ciekawym przykładem nieudanych działań zwiększających rolę arbitralnych decyzji NIW-u i Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego była walka o 1,5% podatku dla organizacji pożytku publicznego. Przypomnijmy, że rząd silnie obstawał przy tym, by „wyrównywanie” strat dla organizacji – z uwagi na planowany spadek przychodów z 1% – odbywało się poprzez konkursy grantowe organizowane przez NIW. Tylko dzięki determinacji organizacji i zbiegowi okoliczności przy głosowaniu w Sejmie odrzucenia poprawek Senatu udało się ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw pozostawić decyzję o przeznaczeniu środków z podatku samym podatnikom.

A co jeszcze może się zdarzyć? W rządowym procesie legislacyjnym ciągle „wisi” projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217) ([Kliknij](#)) (ostatnie zmiany z 1.06.2022),

w Sejmie zaś „konkurencyjny” (różnice w obozie władzy) tzw. lex Woś, czyli poselski projekt ustawy o transparentności finansowania organizacji pozarządowych – druk nr 2299 (od 25 maja czeka na I czytanie) ([Kliknij](#)). Oba projekty, jak się zdaje, są dla organizacji groźne, choć z innych powodów. Pierwszy, pod pretekstem uproszczeń, chce poddać kontroli Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego wszystkie organizacje, drugi czatuje na organizacje finansowane z zagranicy.

W Sejmie też czeka na pierwsze czytanie (od 7 października 2022 roku) rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk nr 2695) ([Kliknij](#)), który ma umożliwić zlecenie fundacjom utworzonym przez Skarb Państwa (początkowo chodziło zresztą konkretnie o Fundację Pomoc Polakom na Wschodzie) wykonywania zadania publicznego dotyczącego działań związanych ze wsparciem Polonii i Polaków za granicą, które są niezbędne ze względu na ochronę istotnych interesów środowisk polskich lub dla realizacji strategicznych celów polityki polonijnej rządu, bez trybu z ustawy „pożytkowej”.

Rozmontowywanie ustawy

O kilku zmianach w prawie dopowiemy jeszcze w dalszej części, ale nie zmieniają one ogólnej wizji tego, co dzieje się z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jest ona powoli rozmontowywana na poziomie centralnym. Jednak nie jest to raczej celowy proces kierowany przez powołane do tego celu instytucje. Wydaje się, że Przewodniczącemu Komitetu ds. Pożytku Publicznego nie udało się wygrać z resortowością w polityce rządu wobec organizacji. Nie ma też zapowiadanej wizji zmian w ustawie. Widać to choćby w niemożliwości poprawienia od 2019 roku niedoskonałych rozporządzeń do ustawy. Nie ma tu też presji społecznej, bo jak się wydaje, organizacje i samorząd nie naciskają, bojąc się, że kolejne zmiany przyjęte przez ten rząd mogą tylko pogorszyć sytuację. O braku pomysłu na rozwiązania systemowe świadczą też prace zespołów, które korzeniami sięgają jeszcze 2016 roku i prac Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Kontynuacją tych zespołów były powołane, już zarządzeniami Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, zespoły: ds. reformy systemu zlecenia zadań publicznych (25 listopada 2020 r.) i ds. dialogu obywatelskiego (10 maja 2021 r.). Oba zakończyły pracę na przełomie 2021 i 2022 roku, z tym że pierwszy, prowadzony przez Michała Gucia, ostatecznie – po latach pracy przy braku wsparcia ze strony rządowej – przedstawił propozycję projektu ustawy zmieniającej ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczącą zlecenia zadań, a drugi prowadzony przez

Krzysztofa Balona nie uzgodnił w zespole jednolitej propozycji. O ile wiadomo, nic się dalej z pracami obu zespołów nie dzieje. Tak oto prawo dla organizacji pozarządowych, mimo wielu zapowiedzi, nie zmieniło się – w ostatnich latach – na lepsze, a postulaty podnoszone jeszcze przed 2015 rokiem przez organizacje nie doczekały się spełnienia (por. np. oczekiwania organizacji sformułowane w ramach Mapy Drogowej Sektora Obywatelskiego – Łukasz Waszak, Ustawa o pożytku. Nowy porządek czy nowa ustawa? – [Kliknij](#)).

V. Zmiana instytucjonalna, czyli jak scentralizować decentralizację

Większość dyskusji o NIW-ie koncentruje się wokół pieniędzy. I słusznie, bo pieniądze pełnią tu rolę niebagatelną, ale – jak to śpiewa Kuba Sienkiewicz – „pieniądze to nie wszystko”. Organizacje chcą być przede wszystkim partnerem dla administracji. Dlatego tak ważne są zaprojektowane rozwiązania instytucjonalne, które konkretnie umiejscawiają organizacje pozarządowe w systemie funkcjonowania państwa. Jak już widzieliśmy, reforma sektora obywatelskiego w wydaniu obecnej władzy to próba przysypania „górami grosza” tego, że w zasadzie nic na lepsze się nie zmieniło. Tak jest zarówno w kwestii prawa dla organizacji, jak i podejścia władzy do organizacji. Inaczej jest w kwestii wielkiej reformy instytucjonalnej, w ramach której dokonano rewolucji. Tu zmieniło się wiele, ale chyba tylko na gorsze.

Było źle

Przypomnijmy, jak było do roku 2015. Głównym miejscem, gdzie toczyła się dyskusja o problemach organizacji, była Rada Działalności Pożytku Publicznego. Ciało to skonstruowane tak, jakby miało być ciałem dialogu obywatelskiego (miejscem uzgadniania stanowisk z rządem analogicznie do np. Rady Dialogu Obywatelskiego czy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu), nie spełniało takich funkcji. Po pierwsze, kompetencyjnie było to jedynie ciało opiniująco-doradcze i to doradzające jedynie ówczesnemu Ministrowi Pracy. Po drugie, zasiadający w nim przedstawiciele organizacji pozarządowych byli nominowani przez Ministra. Do obsługi Rady został powołany Departament Pożytku Publicznego, który jak to często zdarza się w instytucjach, szybko się usamodzielił. Jego rola wzrosła jeszcze po stworzeniu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (Departament obsługiwał ten konkurs grantowy) i podjęciu tematu ekonomii społecznej. Tu krótkie wyjaśnienie – ważne dla dalszych rozważań – ekonomia społeczna początkowo była traktowana jako coś niezależnego od pożytku. Pierwsze skrzypce miały grać spółdzielnie socjalne, a obszarem działań była działalność gospodarcza powiązana

z zatrudnieniem socjalnym. Z uwagi na silne dofinansowanie z Funduszy Europejskich m.in. systemu wsparcia ekonomii społecznej jej rola wzrastała, a z uwagi na ułomność instytucji spółdzielni socjalnych rosła rola organizacji pozarządowych.

Oczywiście organizacje nie były zadowolone z takiego systemu dialogu. Postulowano więc – m.in. w pracach nad Strategiczną Mapą Drogową Rozwoju Sektora Obywatelskiego – zwiększenie reprezentatywności pozarządowych członków RDPP, zwiększenie roli dialogu obywatelskiego. Zabiegano również o to, by ekonomia społeczna w większym stopniu wykorzystywała potencjał społeczeństwa obywatelskiego – i to nie tylko w obszarze zatrudnienia socjalnego. Wydawało się, że władza zaczyna nie tylko widzieć problem, ale także zechce podjąć działania w kierunku zmian. Postanowiono wzmocnić RDPP, m.in. poprzez możliwość rozszerzenia Rady o nowych członków ze strony pozarządowej (por. Rafał Kowalski, W pogoni za dialogiem: [Kliknij](#)). Powołano Krajowy Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (Zarządzenie nr 7 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lutego 2015 r.), który jednak silnie był związany z systemem pożytku publicznego (sekretarzem był Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego) i miał włączać silniej organizacje pozarządowe w debatę nad przyszłością ekonomii społecznej. Trudno przesądzać, czy oczekiwane zmiany by nadeszły, bo czas przedwyborczy sprzyja rozbudzaniu nadziei...

Zmiany, zmiany, zmiany...

Po wyborach wszystkie dotychczasowe plany upadły. Nowa władza miała swój pomysł na wzmocnienie społeczeństwa. Wyszedł z tego bardzo rozbudowany, ale chyba niefunkcjonalny system, a właściwie...

1. **Dwa systemy.** Przeniesienie Rady Działalności Pożytku Publicznego wraz z częścią pracowników Departamentu (oczywiście przy odpowiednio zwiększonym zatrudnieniu) i kompetencjami odbywało się przy oporze Ministerstwa Rodziny. W efekcie wprowadzonych zmian mamy więc praktycznie dwa (co najmniej, bo choćby osobnym systemem, podległym Ministerstwu Rolnictwa, są np. Koła Gospodyń Wiejskich) różne, autonomiczne porządki – „pożytek publiczny” i „ekonomia społeczna”. W tej analizie dalej skupię się na pożytku, ale warto pamiętać, że to tylko fragment tej skomplikowanej układanki.

2. **Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego.** To najważniejsza osoba w tym systemie i trudno nie podejrzewać, że funkcja ta była specjalnie tworzona pod konkretną osobę. Początkowo bowiem przewidywano, że wystarczy tu Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa

Obywatelskiego (funkcja ta nadal istnieje, choć jest od lat nieobsadzona), ale doświadczenia pierwszych lat rządów PiS-u pokazały jasno, że jest to stanowisko o zbyt słabym umocowaniu w rządzie. Konieczne więc było wyznaczenie kogoś, kto będzie miał i kompetencje, i jednocześnie realną władzę. Kto byłby do tego lepszy niż wicepremier, który odegrał wiodącą rolę w pisaniu programu dotyczącego wspierania społeczeństwa obywatelskiego? Otrzymał więc władzę zaiste imponującą. Co więcej, kolejne projekty starają się tę władzę powiększyć (por. np. Adela Gąsiorowska, *Czekają nas groźne zmiany w kontrolach! I to bez konsultacji* – [Kliknij](#), czy stanowisko OFOP-u i FDP w sprawie projektu ustawy o sprawozdawczości – [Kliknij](#)). Czy jednak posiadanie szerokich uprawnień oznacza realny wpływ? Po pięciu latach działania Przewodniczącego i nowego systemu instytucjonalnego można mieć poważne wątpliwości.

3. Komitet ds. Pożytku Publicznego. Jeśli skuteczność działania Przewodniczącego budzi wątpliwości, tym bardziej o budzi je działalność samego Komitetu, którego pracami kieruje Przewodniczący. Komitet nie ma znaczących kompetencji. Do jego zadań należą np. 1) koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej z sektorem organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, 2) przygotowywanie i konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz monitorowanie ich wdrażania, 3) opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednak praktyka (zob. Piotr Frączak, *Komitet do spraw Pożytku Publicznego to w zasadzie fikcja i fasada* – [Kliknij](#)) pokazuje, że Komitet jest tylko dodatkiem do funkcji Przewodniczącego. Pomysł na powstanie komitetu i funkcji przewodniczącego pojawił się nagle i był – jak się wydaje – odpowiedzią na postulaty organizacji w zakresie zwiększenia udziału organizacji w radzie Centrum Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Nie chciano dzielić się kompetencjami nawet z nominowanymi przez siebie organizacjami i dlatego, gdy wpuszczono do Rady NIW-u organizacje, dobudowano rządowe „wyższe piętro”.

4. Narodowy Instytut Wolności i Rada NIW-u. Narodowy Instytut jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych powołaną do realizacji zadań w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Czy NIW pełni dobrze swoją funkcję? Mimo tego, jak próbowaliśmy wykazać, że ani warunki prawne, ani całościowa polityka państwa nie polepszyły się, to jednak poszczególne programy mają zapewne wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Tylko dobre badania ewaluacyjne albo długofalowa obserwacja mogą wykazać, czy ten wpływ był pozytywny, czy negatywny. Oczywiście jest bowiem, że wspieranie pewnych elementów systemu wpływa nie tylko na te elementy, ale i na cały system. Musimy więc jeszcze poczekać z oceną, jaki wpływ będzie miało wspieranie organizacji harcerskich czy organizacji uznawanych za uniwersytety ludowe. Zobaczymy także, czy wsparcie instytucjonalne (por. np. Anna Czyżewska, Pierwsza dziesiątka Narodowego Instytutu Wolności i zagmatwana procedura konkursowa – [Kliknij](#)) przełoży się na planowaną „zmianę elit” w sektorze. To, co wydaje się pewne, to niewielki wpływ Rady NIW-u na podejmowane działania.

5. Rada Działalności Pożytku Publicznego. Wydaje się być największą przegraną tej systemowej zmiany. Formalnie przeniesiona do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest ciałem doradczym nie Premiera, ale Przewodniczącego ds. Komitetu Pożytku Publicznego. Pozbawiona została właściwie wpływu na dalszy rozwój ekonomii społecznej, na środki z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (i oczywiście innych programów NIW-u). Nadal często jest ignorowana przez ministerstwa przy opiniowaniu aktów prawnych związanych z działalnością pożytku publicznego. Chociażby przy ostatniej systemowej zmianie w ramach prac nad projektem ustawy o aktywności zawodowej – choć przecież pożytek publiczny to i „promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy”, i „działalność na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych”. O tym niedocenianiu roli RDPP niech świadczy fakt, że ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, która zmieniała kompetencje RDPP w związku z wyborami do komitetów monitorujących, w ogóle nie została poddana konsultacjom czy opiniowaniu ([Kliknij](#)).

6. Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem. Kolejnym ciałem, które powstało, wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem – organ opiniodawczo-doradczy Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego... przez niego też powoływany. Z założenia zajmuje się problemami dużo szerszymi niż zakreślonymi obszarem działania organizacji pozarządowych (m.in. wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych w zakresie dotyczącym młodego pokolenia, inicjowanie i wspieranie działań na rzecz zwiększania poziomu partycypacji obywatelskiej młodych ludzi w Rzeczypospolitej Polskiej), trudno więc odnaleźć przyczynę umiejscowienia jej w tej właśnie ustawie. Niewątpliwie jej powstanie ograniczyło dotychczasowe umocowanie i kompetencje RDPP.

Relacje systemowe

System ten jest, jak widać, rozbudowany, a do tego – jak się wydaje – pozbawiony jasnych granic kompetencyjnych. Tym, co go spaja w całość, są – być może – powiązania personalne. Pokażmy trzy kluczowe osoby (informacje za stronami rządowymi):

Piotr Gliński – Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego, Wiceprezes Rady Ministrów, minister kultury, dziedzictwa narodowego. Formalnie podejmuje wszystkie kluczowe decyzje.

Piotr Mazurek – 23 września 2020 roku powołany na urząd pełnomocnika rządu ds. polityki młodzieżowej. W listopadzie 2020 roku został wiceprzewodniczącym Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a także członkiem Rady Działalności Pożytku Publicznego. W lutym 2021 roku objął funkcję przewodniczącego Rady NIW-CRSO.

Jest współprzewodniczącym Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem. Wszedł także w skład Komitetów Sterująco-Monitorujących trzech programów rządowych wspierających trzeci sektor: Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich oraz Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych (jako przewodniczący).

Wojciech Kaczmarczyk – w 2016 r. Sekretarz Stanu w KPRM i Pełnomocnik Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, a następnie Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM. Obecnie od 2017 r. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Sekretarz Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Tak więc z jednej strony kompetencje decyzyjne w jednym ręku, z drugiej dwie kluczowe osoby, są:

1. bezpośrednio związane funkcynie z Komitetem ds. Pożytku Publicznego (wiceprzewodniczący i sekretarz),
2. współprowadzą dwa ciała dialogu (RDPP i RDMP),
3. mają bezpośredni wpływ na wydatkowanie pieniędzy w ramach programów NIW-u. W tym wypadku wszystkie ciała kolegialne, jak Komitet ds. Pożytku Publicznego, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem czy Rada Narodowego Instytutu Wolności pełnią raczej funkcję dekoracyjną, wspierającą jedynie stworzony system instytucjonalny.

Zakończenie, czyli jak zmienić wiele... by nic się nie zmieniło

Podstawowe pytanie naszego tekstu, czyli czy coś się w systemie współpracy z administracją publiczną zmieniło, a jeśli tak, to czy na lepsze, wydaje się mieć prostą odpowiedź. Zmieniło się bardzo wiele, zarówno w kwestii instytucjonalnej, prawnej, jak i finansowej. Jednak zmiany nie rozwiązały żadnego z problemów, których istnienie było uzasadnieniem dla tych zmian. Trudno wyrokować, czy był to od początku zamiar „dobrej zmiany”, czy tylko nieudolność w sprawowaniu władzy. Być może rząd, w swojej centralistycznej wizji, próbował wykorzystać apolityczność społeczeństwa obywatelskiego do własnych celów, a być może był to pomysł na budowanie tegoż centralizmu w oparciu o społeczne zaangażowanie części społeczeństwa? Być może jednak to efekt wielu zbiegów okoliczności gdy centralistyczne pomysły jednego ośrodka władzy zderzyły się z ambicjami czy potrzebami innych. Tak sugerowałyby niektóre przecieki (por. Wyciekły kolejne rzekome maile Michała Dworczyka. Szef KPRM miał ubolewać nad „oddaniem kontaktów z narodowcami” [Kliknij](#)) jak i informacje o aktywności Ministra Czarnka (por. Mikołaj Małecki Fundacja powiązana z czołowymi politykami PiS-u dostała dofinansowanie od ministerstwa na zakup willi [Kliknij](#)) czy Ziobry (por. Sebastian Klauziński Koła gospodyń wiejskich i kluby sportowe. Na to pójść pieniądze z Lasów Państwowych i resortu Ziobry [Kliknij](#)).

Co w istocie się więc udało a co się nie udało:

1. Niewątpliwie więcej pieniędzy trafiło z funduszy centralnych do organizacji pozarządowych, ale wydaje się (żadne fakty nie przemawiają za tezą przeciwną), że systemowo nie rozwiązało to problemów ani organizacji mniejszych, ani tych działających poza wielkomiejskimi centrami. Działania nie odpowiedziały na diagnozę, na podstawie diagnozy nie wypracowano horyzontalnych planów szeroko skonsultowanych z sektorem.
2. System prawa nie tylko nie uprościł działania organizacji, ale jednocześnie skomplikował dotychczasowe rozwiązania (np. dodatkowe prawo dla KGW i ekonomii społecznej) i wprowadził wiele rozwiązań „rozsadzających” ustawę pożytku na poziomie centralnym (pozwalających „obchodzić” ustawę) i utrudniających pracę na poziomie lokalnym (pozorne rozliczanie przez rezultaty).
3. System dialogu obywatelskiego został rozbudowany, ale paradoksalnie zmniejszyło to systemowy wpływ organizacji na politykę rządu (np. powołanie dodatkowego ciała, które jest tylko instytucją rządową), a także utrudniło reprezentację wspólnych interesów organizacji

(osobne ciała – Rada NIW czy Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem). Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego nie stał się „rzecznikiem praw sektora”. Zgłaszane postulaty uproszczenia sprawozdawczości organizacji przybrały co prawda formę projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych, ale projekt ten okazał się nie tylko niedopracowany, ale też niebezpieczny (m.in. wzmacniał pozycję Przewodniczącego jako organu kontrolującego nie tylko organizacje posiadające status OPP). Nie zrealizowano zapowiedzi reformy zdań zleconych, czy nawet rzeczywistego rozliczania przez rezultaty. Nie poprawiono choćby samych formularzy ofert, na których organizacje składają wnioski do JST. Zmiany postulowane przez sektor – takie jak szybka rejestracja stowarzyszeń, mimo pozytywnego przyjęcia, nie doczekały się realizacji.

4. Upolityczniono na skalę znacznie większą niż w latach dziewięćdziesiątych podziały w społeczeństwie obywatelskim, które chociaż dotychczas istniały, to nie i miały kluczowego znaczenia. Dodatkowo dokonywana jest próba uwłaszczenia na majątku publicznym organizacji, które nie realizują działań z zakresu pożytku publicznego, ale sprzyjają określonej opcji ideowej.

Cóż więc – słuszną nam się wydaje puenta bajki o naszym pozarządowym Kopciuszku, który co prawda nawet otrzymał zaproszenie na bal, ale nikt mu nie pomógł z oddzieleniem maku od popiołu, nie zjawiała się żadna wróżka z karocą i pantofelkami. Ten popiół to idealny symbol biurokratycznych, nikomu do niczego niepotrzebnych, obowiązkowe, którymi obciążone są także małe, (niezatrudniające pracowników, żyjące z dobroczynności publicznej) organizacje. Wróżka pozostaje zaś symbolem nadziei, że większe publiczne pieniądze pozwolą się wzmocnić zarobionym ciągle organizacjom.

A gdzie happy end, którym powinny kończyć się bajki? W tej opowieści, w której Kopciuszek potrzebny jest społeczeństwu bardziej niż wystrojone siostry i obrotne wilczyce, jest ziarno nadziei. Pozory piękna, władza, majątek przemijają, a pracowite organizacje trwają nadal. Naszym zadaniem jest tylko pamiętać i opowiadać tę bajkę innym, aby historia się nie powtórzyła.



Fundacja trzeci.org
ul. Zwycięstwa 1, 44-100 Gliwice
kontakt@trzeci.org, www.trzeci.org



Polska
Fundacja
im. Roberta
Schumana

Polska Fundacja im. Roberta Schumana
al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa
p.fraczak@schuman.pl, www.schuman.pl

Iceland 
Liechtenstein 
Norway 
**Active
citizens fund**

#proste NGO

Dobre prawo dla organizacji społecznych
– myśl centralnie, działaj lokalnie”

Projekt realizowany jest z dotacji programu Aktywni Obywatele –
Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein
i Norwegię w ramach Funduszy EOG.