

Stanowisko organizacji pozarządowych w kwestii projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych

Zarząd Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych reprezentujący, zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej i zaproszony pismem wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, Piotra Glińskiego (DOB.WPL.0610.1.2021) do zgłaszania uwag do projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych (UD217) przedstawia swoje stanowisko. Stanowisko to powstało we współpracy i porozumieniu ze Wspólnotą Roboczą Związków Organizacji Socjalnych oraz innymi federacjami i powinno być traktowane jako stanowisko wspólne. Do stanowiska załączamy – przygotowane przez powołaną przez Zarząd OFOP grupę ekspertów związanych z organizacjami członkowskimi pod przewodnictwem Przemysława Żaka - propozycje zmian w projekcie oraz pomocnicze opinie prawne.

1. Sposób pracy nad ustawą

Ustawa o sprawozdawczości organizacji pozarządowych będzie drugą regulacją sektorową (tzn. dedykowaną specjalnie organizacjom społecznym) o tak powszechnym znaczeniu. Będą musiały ją znać wszystkie organizacje pozarządowe. W tej chwili tylko ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma taki status i znaczenie. Uważamy, że z tego powodu sposób pracy nad tym rozwiązaniem powinien być szczególnie, co najmniej zbliżony do sposobu przygotowania ustawy o działalności pożytku. Zaproponowany przez projektodawców sposób pracy nad projektem ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych nie spełnia tego postulatu.

Przed wszystkim zaniechano, z niezrozumiałych dla nas względów, etapu przygotowania założeń do projektu. Projektodawca deklaruje chęć uproszczenia systemu i zakłada, że należy to uproszczenie zrealizować przez zebranie przepisów dotyczących sprawozdawczości w jednym akcie prawnym. Na tym kończy się refleksja, z której wywodzi się kształt regulacji. To zdecydowanie za mało. Skoro więc zaniechano wstępnego etapu dyskusji, należałoby przewidzieć dłuższe konsultacje, które pozwolą rozwinąć oraz ustalić czym w gruncie rzeczy powinna być nowa ustawa, w którą stronę zmierzać i na jakich podstawach się opierać.

Zwracamy uwagę, że istotne dla organizacji społecznych regulacje powstawały zawsze w atmosferze znacznie bardziej otwartej i stwarzającej szansę na zaangażowanie dyskusji. Przykładem może być nowelizacja ustawy - Prawo o stowarzyszeniach z 2015 r., trwające od kilku lat (poprzedzone etapem konsultacji założeń) prace nad ustawą o ekonomii społecznej, odbywające się przy Przewodniczącym KPP prace nad zmianą systemu zlecania zadań publicznych i nad ustawą o Radzie Dialogu Obywatelskiego. Jest dla nas niezrozumiałe, dlaczego akurat projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych traktowany jest inaczej, chociaż jego ranga wydaje się większa od wymienionych.

Przedstawiony projekt zakłada realizację obowiązków sprawozdawczych według nowych zasad od 2023 r. Projektodawca nie wskazał na pilną potrzebę wejścia w życie regulacji, a jednak arbitralnie założył najbliższy z możliwych momentów wejścia w życie ustawy, nie wyjaśniając, dlaczego dokonano takiego właśnie wyboru. Zmiana zasad sprawozdawczości jest potrzebna i oczekiwana. Ale nie ma powodu ani pilnej potrzeby zmiany systemu, nie ma potrzeby zmiany akurat w tym momencie. Jeszcze raz zaznaczamy więc, że w naszej ocenie mamy czas na dłuższą, partycypacyjną i szeroką dyskusję oraz spokojne przygotowanie przepisów, z korzyścią dla kondycji trzeciego sektora.

2. Wątpliwości co do założeń ustawy

Nie ma wątpliwości co do tego, że obecny system (a właściwie równoległe, niewidzące się wzajemnie systemy) sprawozdawczości organizacji pozarządowych jest skomplikowany i nieefektywny. Wymaga uproszczeń.

Jednak po pierwsze muszą to być rzeczywiste, odczuwane przez organizacje uproszczenia, a nie pozorne zmiany, które mogą wprowadzić zamieszanie w dotychczasowe, już teraz niełatwe, relacje między administracją a sektorem pozarządowym. Nadmierna sprawozdawczość jest efektem nadmiernych obowiązków i często niepotrzebnych ograniczeń w działalności społecznej. Uproszczenie sprawozdawczości powinno wynikać przede wszystkim z uproszczenia zasad działania organizacji - np. objęcia organizacji zwolnieniem z CIT na wzór innych podmiotów społecznych (opp, partie, związki itp.), co najmniej w zakresie dochodu przeznaczanego na działalność statutową w sferze działalności pożytku publicznego.

Po drugie należy rozdzielić kwestie sprawozdawczości organizacji wobec administracji od jawności ich działań wobec członków, darczyńców, beneficjentów i opinii publicznej oraz obligatoryjności tej jawności. Czym innym jest również kwestia kontroli i nadzoru wobec organizacji pozarządowych - ta jest już uregulowana w odrębnych przepisach i projektowana ustawa powinna być z nimi zgodna, służąc sprawności organów w wykonywaniu ich prawnie zdefiniowanych obowiązków i niezależności organizacji.

Z powyższego wynikają warunki brzegowe, które zadecydują, czy to rozwiązanie prawne ma w ogóle sens, czy jest tylko kolejną ustawą, która pod hasłem wolności przyniesie dla organizacji większą zależność od administracji. Dlatego nasze poniższe uwagi mają sens, o ile w projekcie ustawy:

- 1) zrezygnuje się z wszelkich rozwiązań, które dokładają, a nie odejmują obowiązki organizacjom,
- 2) ograniczy się rozstrzygnięcia regulacji do obszaru obowiązkowej sprawozdawczości, rezygnując z zapisów dotyczących nowych typów kontroli, których w obecnym stanie prawnym i tak jest zbyt wiele (dołączamy opinię prawną) oraz kwestii jawności, która powinna być w większości obszarem (kontrola społeczna i samokontrola) oddanym obywatelom i ich organizacjom (federacjom, organizacjom kontrolnym).

Ustawa, która dotyczyć będzie rzeczywiście uproszczenia sprawozdawczości może liczyć na zrozumienie w środowisku organizacji pozarządowych.

3. Ważność upraszczania sprawozdawczości

Tzw. trzeci sektor, pomimo, że odgrywa bardzo istotną rolę w społeczeństwie jest ciągle bardzo słaby zwłaszcza w Polsce - odpowiada tylko za ok. 1,5% PKB. Notoryczny brak środków finansowych i oparcie działań głównie na wolontariacie jest istotną przesłanką sugerującą, że sprawozdawczość w organizacjach powinna być upraszczana, a nie komplikowana, jak to zostało przedstawione w projekcie powyższej ustawy.

Wprowadzanie dodatkowych wymogów, co do rodzaju i ilości przekazywanych danych lub ich formy (obowiązek wprowadzania danych do generatora elektronicznego) może skutecznie zmniejszyć aktywność tych podmiotów.

Należy wziąć pod uwagę, że spora część organizacji pozarządowych zarządzana jest przez osoby w podeszłym wieku lub mieszkańców wsi, które w sporej części nadal mają problem z dostępem do internetu lub znajomością rozwiązań cyfrowych. Wprowadzenie wymogu raportowania poprzez generator elektroniczny w myśl projektu ustawy doprowadzi do likwidacji części tego typu organizacji, tylko z powodu wykluczenia cyfrowego osób nimi zarządzających.

Ustalenie progu kwotowego przychodów, jako warunku objęcia powyższym obowiązkiem, niczego nie zmieni, bo spora część organizacji osiąga próg kwotowy przychodu rocznie nawet 1 mln złotych, nie mając w ogóle środków finansowych umożliwiających zatrudnienie kogokolwiek w organizacji - wystarczy tylko wydawać unijną żywność lub inne darowizny rzeczowe, które według obowiązku prawnego muszą być księgowane po swojej wartości otrzymania, jako przychód, a po przekazaniu potrzebującym jako koszt w organizacji. Uzasadnienie do projektu ustawy w ogóle nie odniosło się do powyższego zagadnienia i nie przedstawiono negatywnych skutków społecznych wprowadzenia ustawy w planowanym kształcie.

Pragniemy podkreślić, że obecny jeden z największych kryzysów ekonomicznych, jaki dotknął cały świat, wymaga szczególnego skoncentrowania wysiłków na wzmocnieniu sektora organizacji pozarządowych, jako tego, który ma największe możliwości skupiać społeczeństwo do angażowania się dla dobra ogółu z racji posiadania misji silnie ukierunkowanej na wzmocnianie dobrostanu społecznego. Narzędzia polityki monetarnej, jak i budżetowej

są już w pełni wykorzystane do walki z kryzysem - wzrastająca inflacja jest dowodem na powagę kryzysu i niewystarczalność znanych nam sposobów walki z nim. Potrzebujemy zaangażowania całego społeczeństwa do walki kryzysem, a do tego niezbędne są silne organizacje pozarządowe - tylko dzięki nim społeczeństwo zamiast kierować kolejne roszczenia do władzy, wspólnie z nią podejmie próbę wyjścia z kryzysu.

4. Kluczowe założenia uwag szczegółowych do projektu

Biorąc pod uwagę powagę sytuacji apelujemy o realne uproszczenie sprawozdawczości według załączonego szczegółowego stanowiska, którego kluczowe założenia sprowadzają się do konieczności zmian w projekcie w zakresie:

1) usunięcia fikcyjności projektowanych uproszczeń, dotyczących możliwości stosowania UEPIK oraz zakresu sprawozdawczości, wynikającej z wykluczających się relacji pomiędzy częścią projektowanych przepisów, jak również braku ujęcia przez projekt ustawy tych z organizacji, które prowadzą działalność gospodarczą, lub z innych powodów nie ujętych w projekcie, będą mieć obowiązek sporządzenia sprawozdania finansowego;

2) usunięcia problemu zakresu danych z załącznika nr 1 (Informacji) tj. niejasności pojęć i struktury, generowania konieczności dodatkowych obowiązków ewidencyjnych, w tym braku zgrania z zakresem UEPIK, nieuzasadnionego szczegółowo co do celowości, nadmiarowego zakresu danych w projektowanym zał. nr 1;

3) modyfikacji zapisów w przedmiocie kontroli zgodnie z propozycją przedstawioną w szczegółowym stanowisku, celem doprowadzenia do zgodności z obowiązującymi normami prawnymi w tym zakresie dotyczącymi kontroli określonych form organizacji społecznych,

4) ograniczenia projektowanej kontroli w zakresie organizacji bez statusu OPP do minimum, koniecznego dla kontroli realizacji obowiązków sprawozdawczych ujętych w projekcie, na wzór modelu bazy dokumentów finansowych KRS i roli KRS w procesie kontroli realizacji obowiązku sprawozdawczego przez podmioty zobowiązane (przedsiębiorcy wpisani do KRS) oraz przyjęcia za wzór rozwiązań stosowanych w innych przepisach i zlecenia przez Przewodniczącego Komitetu przeprowadzenia kontroli przez organy nadzoru (wzorem z ustawy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy);

5) w związku z pkt 4 - rozważenia możliwości realizacji funkcji bazy dokumentów sprawozdawczych organizacji w ramach bazy dokumentów finansowych KRS, w tym z uwzględnieniem istniejących już procedur i stosowanych przez KRS, postępowań przymuszających czy likwidacyjnych podejmowanych z urzędu;

6) rezygnacji z projektowanych postanowień, których wynikiem ma być publikowanie danych osób fizycznych będących darczyńcami organizacji, lub odpowiednie przemodelowanie projektowanej regulacji tak, by nie budziła wątpliwości, co do naruszenia prawa do prywatności, regulacji RODO, ani też ugruntowanych w kulturze polskiej zasad prawa do anonimowości darczyńcy (zgodnie z dołączoną opinią prawną);

7) zapewnienia w projekcie rozwiązań, służących ochronie organizacji, które dotknięte są wykluczeniem cyfrowym (w związku z projektowanym obowiązkiem sprawozdawczym w formie cyfrowej);

8) uwzględnienia szeregu uwag szczegółowych o charakterze merytorycznym i propozycji odpowiednich zmian w projekcie;

9) poddania projektu gruntownej redakcji prawniczej, w związku z szeregiem problemów redakcyjnych, na których część staramy się w załączonym stanowisku szczegółowym zwrócić uwagę, co jest kluczowe dla zagwarantowania właściwej wykładni, stosowania, jak i przewidywalności projektowanego aktu prawnego.

Podkreślamy, że załączone uwagi szczegółowe i zaproponowane rozwiązania należy widzieć w kontekście omówionych powyżej uwag ogólnych.

Zachęcamy również wszystkich zainteresowanych, by przestali te uwagi, jako swojej organizacji w terminie do dnia 16 sierpnia 2021 r. na adres: konsultacje_DOB@kprm.gov.pl

Załączniki:

- a) szczegółowe stanowisko OFOP w kwestii projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych,
- b) projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych z naniesionymi uwagami,
- c) opinia prawna kancelarii prawnej JSP Jagodziński Skrzypek radcowie prawni w sprawie projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych w kontekście ochrony danych osobowych
- d) opinia prawna kancelarii prawnej JSP Jagodziński Skrzypek radcowie prawni w sprawie projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych w kontekście kompetencji kontrolnych
- e) <https://proste.ngo/uwagi-do-projektu-ustawy-o-sprawozdawczosci-organizacji-pozarządowych/> (link do uwag zebranych w trakcie 5 webinarów prowadzonych przez organizacje członkowskie OFOP w partnerstwie z Zespołem ds. Sprawozdawczości w Organizacjach Pozarządowych Rady Działalności Pożytku Publicznego, w których udział wzięło 61 osób z 47 organizacji pozarządowych - prosimy o nietraktowanie uwag jako stanowiska OFOP, choć stanowisko OFOP bazuje m.in. właśnie na tych uwagach, a jako materiał, który dodatkowo może pomóc w dyskusji nad kształtem regulacji).

Podpisano:

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych

Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych

Związek Lubuskich Organizacji Pozarządowych

Wielkopolska Rada Koordynacyjna Związek Organizacji Pozarządowych

Zachodniopomorskie Forum Organizacji Socjalnych „ZAFOS”

Federacja Polskich Banków Żywności

Chrześcijańska Służba Charytatywna

Federacja MAZOWIA

Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych “KAFOS”

Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych

Związek Stowarzyszeń Forum Lubelskich Organizacji Pozarządowych FLOP

Federacja Organizacji Pozarządowych „Pomocni Mazowszu”

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć

Kujawsko-Pomorskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

Federacja Organizacji Pozarządowych Centrum Szpitalna

Federacje Gospodarki Żywnościowej RP

Polska Sieć LGD - Federacja Regionalnych Sieci LGD

Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych

Grupa Zagranica

Toruńskie Stowarzyszenie Współpraca

Lubelskie Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych - Sejmik Wojewódzki

Związek Stowarzyszeń Koalicja Na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością

Forum Darczyńców

Prawosławny Metropolitalny Ośrodek Miłosierdzia ELEOS

Diakonia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (Diakonia Polska)

Prawosławny Ośrodek Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej

Federacja Pacjentów Polskich

Konfederacja Lewiatan

Pracodawcy RP

Federacja Przedsiębiorców Polskich

Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza

Podlaska Sieć Pozarządowa

Związek Biur Porad Obywatelskich

Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami

Warmińsko-Mazurski Sejmik Osób Niepełnosprawnych

Polski Związek Głuchych

Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych

Szkolny Związek Sportowy Warszawy Województwa Mazowieckiego

Związek Kół Gospodyń Wiejskich Wschodniego Mazowsza

Krajowa Izba Gospodarcza

Związek Rzemiosła Polskiego