**SYSTEM ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**- DYSFUNKCJE SYSTEMU I REKOMENDACJE ZMIAN**

Przedstawiona diagnoza i rekomendacje są efektem prac grupy roboczej ds. zlecania zadań publicznych zespołu eksperckiego ds. podstaw prawnych społeczeństwa obywatelskiego przy Pełnomocniku Rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego. Materiał przygotowany przez zespół, został zmodyfikowany w wyniku dyskusji podczas seminarium, które odbyło się w KPRM w dniu 12.12.2017.

Rezultatem dotychczasowych prac jest poniższy materiał wskazujący propozycje zmian na trzech poziomach:

1. Rozporządzenia w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. Wskazany w materiale zakres zmian dotyczy konkretnych rozwiązań, mających na celu ułatwienie procesu ubiegania się o środki publiczne, realizacji zadań i ich rozliczania. Ponadto w toku dyskusji zwrócono uwagę na szereg administracyjno-biurokratycznych regulacji, którymi obrósł system współpracy administracji publicznej z III sektorem (szczególnie częste są zarzuty do rozporządzenia) i które w ramach nowelizacji należałoby znacząco ograniczyć,
2. Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie a także prawa zamówień publicznych, jako dwóch aktów, które systemowo regulują przepływ środków publicznych do podmiotów zewnętrznych, w tym organizacji pozarządowych,
3. Ustaw branżowych (pomoc społeczna, kultura, sport, edukacja, rehabilitacja osób niepełnosprawnych) i przepisów wykonawczych, których zapisy są często nieadekwatne do obecnych oczekiwań i możliwości jakie tworzy współpraca międzysektorowa, a także (np. zdrowie publiczne) niespójne z obecnym systemem zlecania realizacji zadań publicznych.

Dużymi literami alfabetu zostały wyróżnione w tekście poszczególne rekomendacje zmian.

1. **UCIĄŻLIWY TRYB ROZLICZANIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**Diagnoza:** Obecnie wykonując dokładanie to samo zadanie publiczne organizacja pozarządowa (wyłoniona w konkursie), jest dyskryminowana w porównaniu do sytuacji podmiotu komercyjnego (wyłonionego w przetargu). Po wyłonieniu przez podmiot publiczny realizatora zadania oba podmioty są rozliczane z realizacji celów/zadań określonych w kontrakcie. Jednakże organizacja pozarządowa musi dodatkowo przedkładać rozbudowaną sprawozdawczość, które polega na sprawdzaniu, czy każda pozycja budżetu określona w ofercie ma dokładne odzwierciedlenie w faktycznych wydatkach – czyli na ile dokładnie władze organizacji potrafią wielomiesięcznym albo wieloletnim wyprzedzeniem przewidywać wielkość poszczególnych pozycji kosztowych związanych z realizacją zadania. W rezultacie mniejszą wagę przykłada się do strony merytorycznej, zaś większą do egzekwowania kwestii nie mających merytorycznego znaczenia. Mimo, iż przepisy rangi ustawowej nie stawiają takich wymogów, to rozliczanie zadań publicznych realizowanych przez organizacje jest bardzo restrykcyjne. Z punktu widzenia organu administracji publicznej istotna powinna być realizacja konkretnego zadania – osiągnięcia założonego celu. Tymczasem organ ten w świetle obowiązujących aktów prawnych (Rozporządzenie wykonawcze do uodppiow) musi oceniać „prawidłowość” wykorzystania środków publicznych, co w praktyce oznacza to żądania zwrotu każdej złotówki, która jest wydatkowana na realizację zadania, ale odbiega od pierwotnego kosztorysu. Takie podchodzenie do III sektora jest emanacją filozofii, w której władze traktują organizację nie jak partnera, tylko mało wiarygodnego podwykonawcę, którego należy kontrolować na każdym kroku. Przykładowo, celem zadania „usługi opiekuńcze” jest zapewnienie opieki i wsparcia dla osób starszych i potrzebujących, a nie zatrudnienie opiekunki (umowa zlecenie), biletu miesięcznego (zakup usługi) lub kupno materiałów biurowych (zakup towaru).

**Rekomendacje:** Wskazana jest podejścia do realizacji, a w szczególności rozliczania zadań publicznych, polegająca na stopniowym przechodzeniu do rozliczania poprzez rezultaty, a nie poprzez szczegółowe kontrolowanie wydatków (faktur). Pomocne we wdrażaniu takiej filozofii rozliczania byłoby opracowanie standardów, których brak nam w każdej dziedzinie - takich które są wspólnie wypracowywane, a nie tylko (najczęściej tylko ramowo) wynikają z litery prawa.

Określona w ofercie realizacji zadania publicznego dotacja, po jej zatwierdzeniu, powinna być kwotą ogólną do wykorzystania na realizację tegoż zadania i wydatkować ją należy racjonalnie, ale niekoniecznie identycznie jak w preliminarzu. Jedynym wymogiem jest osiągnięcie zakładanych rezultatów, które na etapie konkursu/oferty są w sposób jednoznaczny i wymierny określone. Ponieważ podejmowane w ostatnich 6 latach próby wprowadzania rozwiązań poprzez systemowe zmiany ustawowe spełzły na niczym, zespół proponuje zmiany w przepisach zaledwie na poziomie rozporządzenia, które i tak prowadziłyby do oczekiwanego skutku.

A) Praktycznym narzędziem pozwalającym na systemową zmianę sposobu rozliczania zadań, jego uproszczenie i przestawienie akcentu na osiąganie rezultatów, jest uelastycznienie budżetów przez wprowadzenie zmian do Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określającego ramowy wzór oferty, umowy i rozliczenia dotacji. Rozporządzenie powinno przewidzieć w umowie wprowadzenie fakultatywnego zapisu pozwalającego na możliwość przesunięć pomiędzy pozycjami kosztorysu nawet do 50% kwot w ramach budżetu danego zadania. Obowiązkiem organizacji byłoby tylko powiadomienie organu udzielającego dotacji. Pozwoliłoby to na:

* Większą elastyczność i racjonalność w wydatkowaniu środków dotacji na działania związane z realizacją określonych w umowie celów,
* Ograniczenie/likwidację niepewności organizacji czy organ udzielający dotacji wyrazi zgodę na proponowane zmiany,
* Ograniczenie biurokratycznych obowiązków po stronie organizacji (wystąpienia o zmianę kosztorysu, tworzenie kolejnych wersji kosztorysu, ciągła drobiazgowa analiza czy realna struktura wydatków jest dokładnie zgodna z preliminarzem) - możliwość położenie większego nacisku na merytorykę realizacji zadania publicznego.
* Ograniczenie biurokratycznych obowiązków po stronie organów administracji publicznej (drobiazgowe porównywanie kosztorysów i sprawozdań, przygotowywanie zarządzeń/uchwał w sprawie aneksowania umów, przygotowywanie aneksów umów) – możliwość kierowania zasobów w większym stopniu na nadzór nad prawidłowością i efektywnością merytorycznej realizacji zadania.

B) Ponadto zapisy ramowego wzoru umowy, powinny przewidywać możliwość realizacji typów wydatków, które wcześniej nie były przewidywane w budżecie (przesuwanie z istniejących pozycji kosztorysu do nowotworzonych). Nowe pozycje budżetu musiałyby być związane z realizacją celów/wskaźników określonych w umowie. Rozwiązanie takie zdaniem członków zespołu jest istotne z dwóch powodów:

* Możliwości reagowania na zmieniające się uwarunkowania w projekcie, co jest szczególnie istotne w umowach wieloletnich, gdzie w pierwotnych planach realizacji zadania trudno jest przewidzieć wszystkie czynniki.
* Przesunięcia środków na wcześniej nie planowane typy wydatków, mogłoby być elementem pobudzającym innowacje, pozwalałoby na sfinansowanie kosztów realizacji przedsięwzięć, które lepiej przyczyniają się do realizacji celów, a zostały wymyślone w trakcie realizacji projektu.

Warunkiem zastosowania takiego elastycznego sposobu rozliczania byłoby określenie wymiernych/mierzalnych rezultatów, które musza być osiągnięte w ramach wydatkowania dotacji. Jeśli kryterium to byłoby spełnione to można by (za obopólną zgodą wyrażona w umowie) korzystać z możliwości przesuwania kosztów.

W praktyce oznaczałoby to współistnienie dwóch możliwości (ścieżek rozliczania):

* Rozliczanie kwotowe z wydatków na wykonanie zadania wg dotychczasowych zasad
* Rozliczanie z rezultatów zadania umożliwiające elastyczne przesuwanie do 50% budżetu z możliwością wdrażania innowacji.

**Ryzyka:** Przy określaniu wskaźników zwrócić uwagę by nie wyrzucić po za nawias trudnych klientów (trudne przypadki mogą być odrzucane jako ryzykowne, zagrażające osiągnięciu założonych wskaźników ilościowych)

1. **BRAK MECHANIZMÓW UMOŻLIWIAJĄCYCH ROZWÓJ ORGANIZACJI** **W RAMACH REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH.**

**Diagnoza:** Dotacje na wykonanie zadania nie pozwalają na oszczędności i w niewielkim stopniu wpływają na rozwój instytucjonalny organizacji. Dużą szansą dla rozwoju organizacji pozarządowych jest podjęcie działalności gospodarczej i ubieganie się o wykonywanie zadań w trybie przetargowym. Daje on możliwość wypracowania zysku, a co za tym idzie gromadzenia funduszy na rozwój oraz bardziej elastyczną politykę finansową i niezależność. Jedynie działalność gospodarcza w chwili obecnej daje szansę na zarabianie i gromadzenie funduszy „rozwojowych”, ale organizacje w Polsce bardzo boją się podejmowania działalności gospodarczej. W działalności gospodarczej liczy się efekt. Przy rozliczaniu przyznanych w trybie przetargu środków publicznych nie rozlicza się poszczególnych pozycji, ale rezultaty. Regulacje poszerzające tę sferę relacji między władzami publicznymi a III sektorem pozwolą podnieść jakość wykonywanych zadań i ułatwią zarówno proces przygotowania ofert jak i ich rozliczanie, co w chwili obecnej stanowi poważną barierę i wyzwanie.

**Rekomendacje:** W miejsce uciążliwego zmagania się o poprawne rozliczenie każdej pozycji budżetu oferty zadania akcent powinien pójść na wyznaczenie, a później realizację wypracowanych standardów dla poszczególnych zadań, po czym powierzanie ich organizacjom jako przedsiębiorstwom społecznym, w trybie prawa zamówień publicznych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wspólne (sektor publiczny, organizacje) wypracowywanie standardów na poziomie lokalnym, gdyż narzucania centralnie określonych standardów rodzi systemowe ryzyka polegające na:

* Niedostosowaniu standardu do lokalnych uwarunkowań,
* Drastycznym zawyżaniu kosztów, będących wynikiem ustalania standardów przez inny organ/podmiot publiczny niż ten na którym spoczywa obowiązek finansowania realizacji zadania.

Istotne jest by standardy były rozumiane szeroko – nie tylko jako parametry określające sposób świadczenia konkretnej usługi, ale również jako uporządkowanie relacji pomiędzy administracją a organizacjami w sferach diagnozowania problemów, wypracowywania rozwiązań oraz ewaluacji działań. i brać pod uwagę, że wykonywane przez organizacje zadania są nie tylko realizacją usługi, ale również wypełnianiem misji organizacji.

C) Ponieważ standardy powinny uwzględniać specyfikę działania III sektora, a jednocześnie być proste i zrozumiałe dla wszystkich stron ważne jest ich wypracowanie z udziałem wszystkich interesariuszy. Rolę platformy dyskusji i gospodarza ich wypracowywania mogłyby pełnić lokalnie rady działalności pożytku publicznego lub powołane w tym celu wspólne zespoły tematyczne (branżowe) będące forum dyskusji pomiędzy samorządami a lokalnymi organizacjami pozarządowymi. W przypadku gmin/powiatów, które ze względu na brak wystarczających doświadczeń lub szczupłość kadrową urzędów i III sektora, nie byłyby w stanie stworzyć takich standardów w publicznej dyskusji, rozwiązaniem mogłoby być wypracowanie ich na szczeblu samorządu województwa, pod warunkiem uwzględnienia specyfiki małych gmin czy powiatów ziemskich. Umocowanie rad pożytku działających w gminach/powiatach/województwach do takiej roli wymagać będzie prostych zmian ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dalszym krokiem może być stopniowe zwiększenie używania przez samorządy formuły zamówień publicznych dla wykonywania zadań przez organizacje pozarządowe.

Rozwiązanie takie wiąże się jednak z konkretnymi skutkami dla samych organizacji, które tego typu usługi musiałyby świadczyć jako działalność gospodarczą, a nie odpłatną działalność pożytku publicznego. Wymaga to po ich stronie zbudowania zarówno większych kompetencji w sferze organizacyjnej (księgowość) jak i zdobycie zupełnie nowych kompetencji (biznes). W związku z powyższym takie rozwiązania powinny być wprowadzane stopniowo, dla organizacji które są w stanie udźwignąć nową formułę realizacji a towarzyszyć im powinny:

* Działania informacyjno-edukacyjne i promocyjne dotyczące przedsiębiorczości społecznej i podejmowania działalności gospodarczej przez podmioty III sektora, kierowane zarówno do organizacji pozarządowych jak i do władz publicznych,
* Doradztwo biznesowe, księgowe, podatkowe oraz w zakresie pzp dla organizacji pozarządowych,

D) Zespół rekomenduje weryfikację przez KPRM w porozumieniu z UZP, na ile Dyrektywy PE i Rady dopuszczają poszerzenie w prawie krajowym (pzp) formuły klauzul społecznych, w taki sposób by zwiększały szanse na realizację zadań publicznych zlecanych w przetargach organizacjom pozarządowym. Ryzykiem takiego rozwiązania jest sytuacja, w którejupowszechnienie mechanizmu zlecania zadań publicznych w trybie przetargowym, może eliminować z realizacji zadań publicznych słabsze, mniej operatywne organizacje, które nie zdecydują się na podjęcie działalności gospodarczej. Ponadto zlecanie większej liczby zadań w trybie przetargów, w których organizacje pozarządowe konkurują z przedsiębiorcami stoi w sprzeczności z zawartym w pkt 3. postulatem pierwszeństwa organizacji w realizacji zadań publicznych.

E) W obecnej uodppiow funkcjonuje rzadko stosowany art. 12, który pozwala wychodzić organizacjom z inicjatywą realizacji zadań. Powodem jego sporadycznego stosowania jest fakt, iż organizacje zgłaszają w tym trybie wolę realizacji projektów, na które brak jest pokrycia w budżecie jst. Z kolei zadania, na które są zaplanowane środki budżetowe są zlecane w konkursach, które często determinują sposób realizacji. W rezultacie szanse na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań są nikłe. Należałoby rozważyć wprowadzenie do uodppiow rozwiązania na wzór dialogu konkurencyjnego, przewidzianego w pzp. W wyniku takiego dialogu organ administracji publicznej, mógłby wypracować z organizacjami szczegółową diagnozę oraz sposoby rozwiązania problemu/zaspokojenia potrzeb i dopiero później ogłosić konkurs, który dzięki temu uwzględniałby optykę i pomysły III sektora w danej dziedzinie.

F) Ponadto rozważyć należy możliwość wprowadzenia do konkursów możliwości/obowiązku przeznaczania części środków (szczególnie w dużych kontraktach) na zaspokajanie wskazanych przez organizację we wniosku potrzeb rozwojowych (szkolenia, konsultacje, rozwój organizacyjny).

1. **BRAK WPROWADZENIA ZASADY PIERWSZEŃSTWA ORGANIZACJI W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**Diagnoza:** Organizacje pozarządowe w polityce większości samorządów traktowane są jako „element uzupełniający” realizację zadań publicznych. Czego nie mogą zrobić samorządowe jednostki lub spółki, to ewentualnie jest zlecane NGO, przy czym niezwykle rzadko jest stosowane powierzanie ze 100% finansowaniem. Rzadko też zdarzają się kontrakty wieloletnie, mimo że można je zawierać na okres do 5 lat. Ma to zazwyczaj charakter raczej incydentalny i opiera się o tzw. „zasadę reszty” - co pozostanie w budżecie może być zakontraktowane organizacjom. Jest  z tym związany problem „odbijania” przez jednostki samorządowe nieźle prowadzonych placówek. Organizacje nie chronione wieloletnimi kontraktami czy zagwarantowanym pierwszeństwem często nie potrafią poradzić sobie z taka „konkurencją”. Z całą pewnością takie podejście nie jest zgodne z konstytucyjną zasadą pomocniczości, a co może ważniejsze nie daje szansy na rozwój potencjału organizacji.

**Rekomendacje:** Problem dotyczy ustalenia zasad pierwszeństwa realizacji zadań publicznych pomiędzy trzema sektorami:

* publicznym, realizującym je w ramach własnych jednostek,
* prywatnym, realizującym zadania zlecane w trybie prawa zamówień publicznych,
* pozarządowym, realizującym zadania w trybie powierzenia w oparciu o uodppiow.

Zdaniem członków zespołu jeśli organizacje spełniają niezbędne standardy (kwestia standardów i rekomendacje zostały opisane w części dotyczącej zmiany sposobu rozliczania), powinny mieć pierwszeństwo w realizacji zadań publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że pierwszeństwo III sektora, nie jest dziś wartością samą w sobie. W wielu krajach (np. Niemczech) odchodzi się od zasady bezwzględnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych. Trudno w obecnej sytuacji wyobrazić sobie mechanizm „odbierania” zadań podmiotom publicznym i przekazywania ich organizacjom. Takie rozwiązania były wprowadzone do pierwszej wersji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niestety niedopracowanie przepisów sprawiło, że były one martwe, a zamiast iść w kierunku ich doskonalenia, zostały przy okazji nowelizacji wykreślone. Zasadniczo powinna obowiązywać zasada pierwszeństwa zlecania zadań organizacjom, zaś odstępstwo od tej zasady powinno być dopuszczalne ale wymagać uzasadnienia przez organ administracji. Dopiero jeżeli nie ma organizacji mogących realizować zadanie publiczne, powinien być rozpisany przetarg dla podmiotów gospodarczych (przynajmniej do czasu wprowadzenia w życie rekomendacji ujętych w punkcie 2). Na dzień dzisiejszy krokiem do przodu byłoby zbudowanie mechanizmów w których sektor publiczny nie odbierałby zadań realizowanych już przez organizacje. Również w przypadku zamiaru przekazania zadania publicznego podmiotowi zewnętrznemu pierwszeństwo powinien mieć konkurs nad przetargiem. Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że samorząd realizując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie powinien być zbyt mocno wiązany odgórnymi wytycznymi co do sposobu realizacji tych zadań.

G) Zespół zarekomendował dokonanie przeglądu podejmowanych w minionych latach prób wypracowania rozwiązań wprowadzających w praktyce zasadę subsydiarności i gwarantujących organizacjom pierwszeństwo w kontraktowaniu. Takie rozwiązania istnieją i zostały przetestowane w ramach projektów na które wydano duże środki publiczne. Potrzeba więc powrotu do tego materiału i wykorzystania posiadanych już doświadczeń oraz rekomendacji.

Podczas dyskusji pojawiła się propozycja przyznawania doświadczonym/sprawdzonym/ certyfikowanym organizacjom grantów instytucjonalnych, które zapewniłyby swobodę rozwoju i realizacji, w ramach ich misji, takich zadań, które dany podmiot uważa za najważniejsze. Wzorem mogłyby być rozwiązania przyjęte w krajach zachodnich. Jednak z racji wielu wątpliwości, które pojawiają się przy takiej formule (upolitycznienie, premiowanie „swoich” zamiast dobrych, trudność rozliczania) wydaje się że nie jest to rozwiązanie, które na chwilę obecną powinno być traktowane jako najpilniejsze wyzwanie.

1. **BRAK MECHANIZMÓW PODNOSZENIA JAKOŚCI REALIZACJI ZADAŃ**

**Diagnoza:** Organizacje startujące w konkursie na realizację zadania publicznego często dostają równe kwoty dotacji bez względu na to jak realizują zadanie. Ważne jest, że się dobrze i na czas rozliczą. Brakuje rozwiązania, które z jednej strony wymuszałoby lepszą, bardziej profesjonalną pracę organizacji, a z drugiej strony zachęcało do takich działań przez premiowanie ich większą kwotą dotacji.

**Rekomendacje:** Organizacja powinna dostawać więcej za dobrze wykonana pracę, żeby rosła motywacja do coraz lepszego wykonywania zadań zleconych przez administrację. Problem dotyczy przede wszystkim zadań obligatoryjnych, które powinny być kontraktowane w trybie powierzania.

H) Odpowiedzią na ten problem byłoby obligatoryjne wypracowywanie lokalnych standardów (opisane w pkt 2), które byłyby podstawą do ogłaszania konkursów na powierzanie zadań publicznych. W takiej sytuacji, możliwe byłoby stosowanie różnych poziomów wymaganego standardu, a co za tym idzie różnego poziomu finansowania, w zależności od przyjętej jakości realizowanego zadania.

1. **NIEWYSTARCZAJĄCE POBUDZANIE I WSPIERANIE INNOWACJI W RAMACH ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH.**

**Diagnoza:** W przeciwieństwie do biznesu, gdzie innowacyjne rozwiązywania mają szansę na wsparcie państwa (bezpośrednie – dotacje oraz pośrednie – preferencje podatkowe) śladowa jest obecność takich mechanizmów dla sektora pozarządowego. Obecnie pojawiają się pierwsze jaskółki w postaci środków UE (dystrybuowanych przez Ministerstwo Rozwoju) na wdrażanie innowacji społecznych, jednak jest to zdecydowanie zbyt mały strumień środków by wzbudzić realną zmianę.

**Rekomendacje:** Innowacje społeczne, wciąż zajmują zbyt mało miejsca w świadomości zarówno decydentów jak i podmiotów zajmujących się polityką społeczną. Bardzo często wydatkowanie środków na realizację zadań publicznych jest powielaniem sprawdzonych schematów znanych od lat, które nie zmieniają się mimo zmiany warunków zewnętrznych i pojawiania się nowych możliwości. Proponuje się wprowadzenie kilku równolegle działających mechanizmów, które mogłyby pobudzać innowacje w sferze społecznej:

1. Kontynuacja bezpośredniego finansowania innowacji społecznych zarówno ze środków UE jak i zbudowanie stosownych mechanizmów (puli środków) w ramach FIO.
2. Premiowanie innowacyjnych rozwiązań w konkursach dla organizacji pozarządowych przez wpisanie innowacyjności rozwiązań jako obligatoryjnego czynnika analizy ofert (art. 15, ust. 1)
3. Promowanie innowacji społecznych poprzez badania i wyliczenia korzyści z nich płynących, co może sprawić że poszukiwanie nowych rozwiązań społecznych stanie się postrzegane jako atrakcyjne ekonomicznie.
4. Ważnym elementem jest również zadbanie by innowacje zrealizowane w ramach projektów finansowanych ze środków publicznych trafiały do domeny publicznej – by prawa autorskie do ich realizacji były ogólnodostępne także dla innych podmiotów, niż te które je wypracowały.

Wprowadzenie możliwości wdrażania innowacji poprzez uelastycznienie budżetów (opisane w pkt. 1 niniejszego opracowania)

Aktem, który mógłby stanowić podstawę, do wprowadzenia szerokich zmian mających na celu zwiększenie innowacyjności III sektora jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

1. **BRAK UREGULOWANIA KWESTII PRAW AUTORSKICH**

**Diagnoza:** Kwestia uregulowana w sposób skrajnie niekorzystny dla organizacji pozarządowych. Obecny system kontraktowania zadań sprawia, że zdarzają się przypadki, gdy organizacja zgłosiła wniosek o przyznanie dotacji na realizację własnego, autorskiego przedsięwzięcia, został ogłoszony konkurs, który wygrała inna organizacja. Takie sytuacje demotywują organizacje do proponowania ciekawych rozwiązań. Brak w systemie zlecania zadań podmiotom III sektora odpowiednika zamówienia z wolnej ręki, które w prawie zamówień publicznych dotyczy między innymi takich sytuacji, gdzie jest jeden zamawiający, który ma prawa do danego pomysłu/dzieła.

**Rekomendacje:** Brak jest całkowicie regulacji dotyczących praw autorskich na przedstawiane przez organizacje rozwiązania i działania. Jeśli organizacja ma pomysł to powinna też mieć prawo do jego realizacji, a niestety dziś organizacja zgłasza pomysł i potem musi stawać do w zasadzie fikcyjnego konkursu na jego realizacje (jako jedyny oferent, przy zachowaniu całej procedury). Lepszym rozwiązaniem byłaby możliwość zlecania zadań na projekty autorskie z wolnej ręki, na podstawie negocjacji.

M) Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mechanizmu analogicznego do zamówienia z wolnej ręki przewidzianego w prawie zamówień publicznych. W przypadku spełnienia określonych przesłanek (zbliżonych do tych określonych w pzp), organ udzielałby dotacji konkretnemu wykonawcy bez ogłaszania konkursu, ale na podstawie negocjacji. Ich wynik znajdowałby odzwierciedlenie w ofercie, która podlegałaby upublicznieniu na zasadach analogicznych do tych przewidzianych w art. 19a uodppiow. Jednocześnie należy zwrócić uwagę by zgodnie z rekomendacją z punktu L po zakończeniu określonego etapu realizacji zadania finansowanego ze środków publicznych, wypracowane metody pracy stawały się ogólnodostępne, dzięki czemu mogłyby być zarówno multiplikowane jak i doskonalone przez inne organizacje.

1. **BRAK CZYTELNEGO ROZRÓŻNIENIA MIĘDZY POWIERZANIEM I WSPIERANIEM ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**Diagnoza:** Ideą wprowadzonego w 2003 roku podziału było odróżnienie zadań, które jednostki publiczne mają obowiązek realizować i chcą ich prowadzenie przekazać w całości organizacjom, od tych które są fakultatywne, ale z racji korzyści społecznych, mogą być dotowane ze środków publicznych. Podstawowym założeniem było - w przypadku powierzenia - przekazywanie środków, które pozwalają realizować dane zadanie w całości, bez konieczności finansowego/rzeczowego udziału organizacji. W praktyce idea ta nigdy nie została zrealizowana, mamy często do czynienia z konkursami na powierzenie, gdzie wkład własny jest wymagany, a zdarza się również 100% wspieranie. Patologią jest fakt, iż realizacja zadań publicznych przez NGO jest traktowana jako oszczędność środków. Organizacje nie mogą być zmuszane do partycypacji w kosztach realizacji obligatoryjnych zadań władz publicznych (najwyżej może to być wartość dodana). Oznacza to, że powinny otrzymywać identyczne stawki za realizację danej usługi społecznej, jak to kosztuje jednostkę publiczną.

**Rekomendacje:** Wobec narosłych w praktyce patologii w zakresie stosowania trybu powierzania i wspierania zachodzi potrzeba doprecyzowania tych pojęć. Koniecznym jest też zrównoważenie częstotliwości ich stosowania z uwagi na praktycznie bardzo ograniczony zakres stosowania trybu powierzania z całkowitym dofinansowaniem. Można to zrobić w rozporządzeniu, jednak wymagałoby to podwojenia liczby będących złącznikiem do niego formularzy (ofert, umów, rozliczeń).

N) Wydaje się, że prostszym, choć bardziej czasochłonnym rozwiązaniem jest określenie precyzyjnych definicji i przesłanek do stosowania jednego i drugiego trybu w ustawie, która i tak wymaga nowelizacji. W przypadku powierzania zadań, zasadne też wydaje się wprowadzenie, poprzez odpowiednie zapisy ustawy, obowiązku odnoszeniu się w ogłoszeniu konkursowym do wypracowanych lokalnie standardów świadczenia danej usługi. Finansowanie 100% powinno dokonywać się z zastosowaniem takich przyjętych standardów. Kwota przeznaczona na realizację zadań zlecanych w konkursie powinna wynikać z obliczenia realnych kosztów realizacji usługi w określonym standardzie.

**Ryzyka:** sektor publiczny i pozarządowy nie są obecnie przygotowane na opracowanie i wdrożenie standardów we wszystkich rodzajach świadczonych usług. Wprowadzenie jednorazowo wymogu zlecania zadań obligatoryjnych w trybie powierzenia i w oparciu o standardy, mogłoby skutkować odejściem samorządów od zlecania zadań organizacjom, a więc trendem odwrotnym od postulowanego w tym materiale 9w szczególności w pkt. 3). Dlatego konieczna jest taka redakcja zapisów ustawowych by zmiany te były wdrażane stopniowo, z równoległym wsparciem władz lokalnych i samorządów w wypracowywaniu standardów.

1. **WCIĄŻ ZBYT UCIĄŻLIWA PROCEDURA ART. 19A**

**Diagnoza:** Mimo pozytywnych zmian podczas ostatniej nowelizacji rozporządzenia formularza oferty w procedurze małych dotacji jest nadal zbyt rozbudowany i niewiele różni od formularza ogólnego.

**Wnioski z dyskusji:** Rozporządzenie określające formularz trybu 19a powinno zostać zmienione.

O) Formularz oferty powinien zawierać opis zadań ze wskazaniem kwot budżetu. Podstawą rozliczenia powinno być jednak wyłącznie merytoryczne rozliczenie/weryfikacja zrealizowania zadania a nie kontrola kwot wydatków i odnoszenie ich do zawartego w ofercie kosztorysu (zastąpienie rozliczenia oświadczeniem). Sprawozdanie powinno być uproszczone, ograniczone do opisu rezultatu. Ponadto wydatkowanie środków z wkładu własnego z trybu 19a powinno obejmować nie tylko okres realizacji zadania lecz okres przed i po realizacji i nie powinno mieć wpływu na okres kwalifikujący przedsięwzięcie do trybu 19a. Zadanie powinno być rozliczane z otrzymanej dotacji, natomiast wkład własny powinien być tylko wykazany, ale nie być przedmiotem szczegółowego rozliczania. Powyższe zmiany wymagają wprowadzenia zmian w rozporządzeniu, we wszystkich trzech określanych przez nie drukach: oferty, umowy i rozliczenia.

1. **BRAK ZAPEWNIENIA CIĄGŁOŚCI I KONTYNUACJI REALIZOWANYCH ZADAŃ**

**Diagnoza:** Organizacjom pozarządowym, są powierzane zadania o charakterze długofalowym, znacznie przekraczającym 5-letni dopuszczalny okres zawarcia umowy, w dodatku dotyczące usług niezwykle wrażliwych, takich jak prowadzenie domów pomocy społecznej czy placówek opiekuńczo-wychowawczych. Obecnie kwestia zlecania tych zadań, jest uregulowana analogicznie do wszystkich innych typów przedsięwzięć zlecanych trzeciemu sektorowi. Warto zwrócić uwagę, że sektor pozarządowy jest w tej sytuacji gorszej niż sektor publiczny. W przypadku kierowania/umieszczania podopiecznych przez gminy i powiaty w DPSach i POWach prowadzonych przez samorządy, relacja dotycząca świadczenia usługi i płatności za nią jest regulowana bezterminowo. W sytuacji gdy usługa jest świadczona przez organizację pozarządową, umowa musi być zawarta w trybie konkursu, który po nie więcej niż 5 latach musi być powtarzany. Tymczasem sytuacja, w której nastąpiłaby zmiana wykonawcy usługi, oznacza konieczność przenoszenia klientów, którzy są związani z daną placówką, nawiązali tam relacje międzyludzkie i przenosiny wynikające tylko i wyłącznie z powodów formalnych mogą być dla nich poważną traumą. Należy podkreślić, że nie chodzi tu o sytuację nieprawidłowego wykonywania zadania, lecz o zmiany, które mogą zachodzić w wyniku obligatoryjnego organizowania co 5 lat (lub częściej) konkursów.

**Rekomendacje:** W opisanej wyżej sytuacji należy wyważyć pomiędzy interesem podopiecznych, a prawem samorządów do realizacji zadań w sposób przez nie uznany za najbardziej efektywny. W toku dyskusji pojawiły się następujące propozycje rozwiązań, które mogłyby być zastosowane:

P1) Formuła najmniej skuteczna, ale stanowiąca postęp w stosunku do stanu obecnego, polegająca na ustanowieniu preferencji dla organizacji kontynuujących realizację zadania. Rozwiązanie polegałoby na wprowadzeniu - zwłaszcza przy tego typu zadaniach o których mowa powyżej, obligatoryjnego punktowania w konkursach kryterium polegającego na doświadczeniu w realizacji tego konkretnego zadania, z tymi konkretnymi uczestnikami. Oznaczałoby to zwiększenie szans dla organizacji, które realizowały dane zadanie do tej pory.

P2) Rozwiązaniem, dalej idącym jest formuła w której w przypadku gdy organizacja wyłoniona w konkursie w sposób prawidłowy wywiązuje się z realizacji zadania, byłaby możliwość zawierania kolejnych umów w trybie bezkonkursowym. Organizacja prowadząca taką placówkę, składałaby ofertę realizacji zadania na kolejne lata, z aktualną propozycją budżetu i opisem prowadzonych działań, oferta ta byłaby upubliczniana, w celu umożliwienia złożenia do niej uwag (analogicznie do trybu opisanego obecnie w art. 19a uodppiow), a następnie w przypadku braku zastrzeżeń organu zlecającego zadanie, zawierana byłaby umowa na kolejny 5-letni okres.

P3) Wprowadzenie do usług społecznych (domy dziecka, domy pomocy społecznej, środowiskowe domy samopomocy) rozwiązania analogicznego do finansowania szkół niepublicznych z ustawy o systemie oświaty czyli rodzaju subwencji. Miałaby ona trzy pozytywne skutki. Po pierwsze budowała by stabilność finansowania dla organizacji, likwidując (w przypadku tych podmiotów, które realizują zadanie prawidłowo) ryzyko utraty dotacji po skończeniu zawieranego na czas określony kontraktu. Po drugie budowałaby motywację do zwiększania skali działań – zwiększenie liczby podopiecznych skutkowałoby wprost zwiększeniem finansowania, co nie jest oczywiste przy obecnym systemie finansowania. Wzrost liczby uczestników w trakcie trwania umowy często nie wiąże się z podniesieniem dotacji. Po trzecie, przy właściwie określonym mechanizmie wyliczania wielkości takiej subwencji (na przykład średni koszt pobytu w domu dziecka prowadzonym przez podmioty publiczne w danej gminie) definitywnie skończyłby z praktyką zaniżania dotacji – przekazywania organizacjom na takie same zdania środków mniejszych niż otrzymują na ten cel podmioty publiczne.

R) Równoległym do propozycji P1 i P2 rozwiązaniem, które mogłoby ograniczać koszty społeczne zmiany operatora zadania, byłaby możliwość udzielenia dotacji na wygaszenie świadczenia usługi. Podopieczni organizacji, mogliby przebywać w dotychczasowej placówce dożywotnio (DPS) lub do czasu usamodzielnienia/adopcji/powrotu do rodziny naturalnej (POW), zaś organ administracji publicznej udzielałby zmniejszającej się wraz z liczbą podopiecznych dotacji, do czasu całkowitego wygaszenia zlecenia.

### **Inne uwagi, nie mieszczące się w zakresie zadań zespołu:**

1. Wskazanie „prowadzenia konsultacji społecznych” jako zadania publicznego, które może być zlecane/powierzane organizacjom pozarządowym. (Andrzej Porawski)
2. Potraktowanie „ochrony i rozwijania dziedzictwa narodowego” jako zadania, które powinno być wspierane długofalowo, na równi z zaspokajaniem potrzeb socjalnych czy zdrowotnych. (Ewa Leś)
3. Wspieranie przez administrację publiczną powstawania i rozwoju funduszy lokalnych, które stałyby się dodatkowym źródłem finansowania realizacji zadań ważnych z perspektywy lokalnych społeczności (Jerzy Boczoń)