

Łukasz Waszak

## Jak przygotować ogłoszenie o konkursie na realizację zadania publicznego w kontekście “rozliczania przez rezultaty”?

Grudzień to miesiąc, w którym część samorządów ogłasza pierwsze konkursy ofert na zadania zleczone organizacjom pozarządowym. W tym roku będą to dla większości pierwsze konkursy, w których zastosowane zostaną nowe wzory ofert wynikające z obowiązujących od 1 marca 2019 wzorów z Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r., w których wprowadza się tzw. “rozliczenie przez rezultaty”. Nowe rozporządzenia wprowadzają zmiany nie tylko w sposobie przygotowania i realizacji ofert przez organizacje pozarządowe, ale też w sposobie podejścia do ogłaszania konkursów ze strony samorządów.

Poniżej prezentuję zagadnienia, które warto przeanalizować przygotowując takie ogłoszenia. Artykuł powstał w oparciu o “Rekomendacje w zakresie zastosowania nowego wzoru oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert oraz ramowego wzoru umowy” opracowane przez Sieć SPLOT, Związek Miast Polskich oraz Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, a także doświadczenia wynikające z mojej wieloletniej pracy z lokalnymi samorządami.

### Cele i rezultaty - czyli dlaczego i po co zlecamy zadania publiczne?

To pierwsze pytania, jakie powinien postawić sobie organ samorządu przygotowujący konkurs ofert. Wyznaczenie celu, jaki ma osiągnąć zlecenie zadania jest teraz koniecznym elementem ogłoszenia konkursowego. Skąd taka konieczność? Wynika to ze zmiany struktury samej oferty. Z formularza wniosku usunięte zostały dwa punkty, które były w “starych” drukach, tj. “2. Opis potrzeb wskazujących na celowość wykonania zadania publicznego wraz z liczbą oraz opisem odbiorców tego zadania” oraz “4. Zakładany(-ne) cel(e) realizacji zadania publicznego”.

Zgodnie z założeniem, że mamy do czynienia ze zleceniem zadania publicznego, a więc zadania, które realizuje dany podmiot administracji publicznej, to po jego stronie leży wyznaczenie celu dla danego zadania. W obecnie obowiązującym wzorze oferty, w części “Syntetyczny opis zadania”, organizacja do wskazanego w ogłoszeniu celu uzasadnia potrzebę wsparcia konkretnej grupy odbiorców zadania. W mojej ocenie jest to słuszny

kierunek, wynikający z filozofii zlecania zadań publicznych. To dysponent środków powinien wiedzieć, jakie cele chce realizować. Oczywiście należy pamiętać, że ogłoszenia konkursowe są wynikiem ustalonych w rocznym programie współpracy form realizacji współpracy i dyskusja o celach powinna odbyć się przy konsultacji programu. Co jednak jak się nie odbyła?

Możliwości są dwie. Pierwsza, to samodzielne wyznaczenie celów przez samorząd. Druga - organizacja spotkań z organizacjami, która mogłaby przypominać jedną z form znanych z zamówień publicznych. Mam na myśli tzw. dialog techniczny, a więc zaproszenie - przed ogłoszeniem konkursu - wszystkich potencjalnie zainteresowanych na otwarte spotkanie, na którym prezentowane są założenia do konkursu. Taka formuła zapewnia z jednej strony jawność procesu, a z drugiej daje możliwość samorządowi wysłuchania opinii organizacji o planowanych celach konkursów.

Konsekwencją tak wyznaczonych celów powinna być również dyskusja o rezultatach, wskaźnikach i źródłach informacji o osiągniętych wskaźnikach. O ile z naszych Rekomendacji wynika, że cele powinny być obligatoryjną częścią ogłoszenia, o tyle w zakresie rezultatów wskazujemy, że jest to część możliwa do wprowadzenia. W mojej ocenie jest to również część obowiązkowa i podobnie jak w przypadku celów powinna być wynikiem konsultacji z organizacjami.

Należy zatem zwrócić uwagę na to, czym są rezultaty w kontekście wzoru oferty. Rozporządzenie wskazuje na:

- a) bezpośrednie efekty - produkty lub usługi będące wynikiem realizacji zadania
- b) zmianę społeczną, jaka zostanie osiągnięta w wyniku realizacji zadania

Konstruując ogłoszenie samorząd może, w zależności od charakteru zadania, wskazać rezultaty konieczne do osiągnięcia - minimalne lub rekomendowane. Analiza, czy jako samorząd chcemy coś narzucać czy nie, powinna wynikać ze specyfiki zadania. Przykład: jeżeli celem zadania publicznego jest zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży poprzez organizację zajęć sportowych, to oczekiwanym rezultatem może być - z poziomu usługi - organizacja zajęć min. 2 razy w tygodniu po 2 godziny dla grupy 20 osób. Wskaźniki w tym przykładzie to liczba godzin zajęć w tygodniu lub miesiącu oraz liczba dzieci objętych zajęciami. Przykładowe źródła danych o wskaźnikach to listy uczestników zajęć lub dzienniki zajęć, a także dokumentacja projektowa dotycząca organizacji zajęć (np. plakaty informujące o zajęciach, programy zajęć). Natomiast z poziomu zmiany, jaka ma zajść wśród uczestników zadania, jest to np. poprawa sprawności fizycznej uczestników zajęć na poziomie 60%, gdzie

źródłem danych o wskaźniku będą testy sprawności fizycznej, przeprowadzane na początku i na końcu cyklu zajęć (pre i post).

We wskazanym przykładzie samorząd oczekuje konkretnej usługi w związku z wyznaczonym celem zadania, jednocześnie określając jej minimalny zakres. Takie wskazania mogą ułatwić organizacjom przygotowanie ofert, a co ważniejsze uświadomić im, co będzie przedmiotem oceny realizacji zadania publicznego. Specyfika zadań publicznych zleczanych organizacjom jest bardzo różna, dlatego stworzenie chociażby przykładowych katalogów rezultatów w danym samorządzie powinno być efektem konsultacji ze środowiskiem organizacji pozarządowych.

### **Ryzyka - co jak się nie uda?**

Patrząc na dotychczasową praktykę ogłaszania konkursów oraz przygotowania ofert należy mocno podkreślić, że to po stronie organizacji ciąży obowiązek każdorazowego udowodnienia osiągnięcia rezultatów. To właśnie rezultaty - obok analiz sposobu realizacji założonych w ofercie działań - są podstawą do przyjęcia sprawozdania i rozliczenia dotacji (part.9 ramowego wzoru umowy).

Dlatego jedną z rekomendacji jest, by w ogłoszeniu samorządy zachęcały do opisanie ryzyka związanego z realizacją działań i osiągnięciem rezultatów. Ryzyka to obiektywne zewnętrzne czynniki, których zaistnienie nie zależy od oferenta, ale ich wystąpienie przewidujemy. Najpopularniejszym ryzykiem jest ryzyko związane ze zmianami w warunkach atmosferycznych, które mogą wpłynąć na realizację zadania.

Dlaczego warto wskazać ryzyka? To zabezpieczenie dla organizacji i samorządu, że w przypadku ich zaistnienia strony akceptują określone tego skutki. Ryzyka i sposoby ich uniknięcia lub zapobiegania ich negatywnym skutkom powinny być wskazane w części 5 oferty (opis zakładanych rezultatów) lub innym, odpowiednim miejscu.

Dodatkowo, samorząd w ogłoszeniu może określić, jaki poziom osiągniętych rezultatów uznaje za podstawę do uznania, że oferta została zrealizowana. Przykładowy zapis takiego wskazania:

*1. W trakcie realizacji zadania mogą być dokonane zmiany w zakresie przyjętych rezultatów zadania publicznego. Zmiany powyżej ... % poszczególnych założonych rezultatów wymagają zgody Gminy/Miasta oraz aneksu do umowy/ nie wymagają aneksu do umowy.*

*2. Zadanie uznaje się za zrealizowane jeżeli osiągnięty zostanie poziom ...% rezultatów*

## Za ile - jaka jest wysokość dotacji?

Konsekwencją wyznaczania celów i rezultatów powinno być również określenie warunków finansowych realizacji danego zadania publicznego. Obecnie jest to, w mojej ocenie, największy problem w procedurach ogłaszania konkursów. Samorządy nie wskazują bowiem maksymalnej wartości dotacji, o jaką mogą ubiegać się organizacje w konkursie na realizację danego zadania. W efekcie dochodzi do kuriozalnych sytuacji, w wyniku których pomiędzy ofertą zgłoszoną do konkursu a ofertą przyjętą do realizacji (i stanowiącą załącznik do umowy) dochodzi do istotnych zmian w zakresie rzeczowo-finansowym.

Sytuacja taka wynika głównie z faktu, że w wielu wypadkach procedura konkursowa zmierza do rozdysponowania środków jak największej liczbie organizacji, a nie do wyłonienia jak najlepszych ofert. W efekcie rekomendacje komisji konkursowych w praktyce powodują znaczące zmiany w ofertach. Przykład: organizacja zgłasza ofertę na realizację zadania na wartość 30.000 zł, komisja daje rekomendację o dofinansowanie zadania na poziomie 8.000 zł - niestety najczęściej bez większego uzasadnienia w zakresie zmian rzeczowych - oczekując od organizacji aktualizacji oferty.

Zmiana podejścia do zlecania zadań i wejście w system rozliczania przez rezultaty powoduje, że taka praktyka musi się skończyć. Po pierwsze dlatego, że nie da się osiągnąć założonych celów i rezultatów dokonując tak kuriozalnych cięć, jak opisane w przykładzie. Po drugie dlatego, że obecnie postępowanie konkursowe bardziej przypomina zakup usługi i zakres rzeczowy oraz finansowy złożonej oferty - i jej ewentualne zmiany - muszą być uzasadnione.

Rozwiązaniem może być wskazanie w danym postępowaniu konkursowym maksymalnej wartości dotacji, o jaką mogą ubiegać się organizacje. Wskazanie kwoty daje organizacji możliwość określenia realnego zakresu rzeczowego oferty (planowane działania i rezultaty). Ewentualne zmiany, jakie chce wprowadzać komisja również powinny być ograniczone. Dlatego obok wartości maksymalnej dotacji w ogłoszeniu konkursowym powinny być wprowadzone wyraźne zapisy, mówiące o dopuszczalnym zakresie zmian w ofercie, jakich może dokonywać komisja konkursowa (i tak zmiany np. powyżej 35% wskaźników rezultatu oraz zmiany w budżecie oferty powinny skutkować odrzuceniem oferty).

Wprowadzenie takich zapisów spowoduje z jednej strony nabór realnych ofert, z drugiej natomiast uchroni samorząd przed zarzutem, że pomiędzy ofertą złożoną a przyjętą do realizacji po jej aktualizacji występują istotne zmiany - co jest niedopuszczalne w kontekście realizacji zasady efektywności i uczciwej konkurencji w postępowaniu.

### **Wkład do zadania publicznego - co może być wkładem do oferty?**

Decyzja o tym, czy zadanie ma charakter wsparcia czy powierzenia jest decyzją samorządu (choć np. w procedurze warszawskiej zawsze jest to decyzja oferenta). Oczywiście tak jak wskazałem wyżej, decyzja ta powinna być efektem ustaleń, szczególnie na etapie opracowania rocznego programu współpracy. Istotą powierzenia powinno być przy tym zabezpieczenie środków w takiej wysokości, by w praktyce dotacja pokryła całkowity koszt zadania. Dotychczasowa praktyka pokazuje jednak, że większość zadań zleconych ma charakter wsparcia. Na potrzeby tego materiału skupię się tylko na zjawisku wkładu, a nie na dogłębnej analizie tego, w jakiej wysokości powinien być on wniesiony - co mogłoby stanowić przedmiot odrębnego materiału.

Przygotowując ogłoszenie konkursowe należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- a) jaki wkład może wnieść organizacja,
- b) jak wkład oceniać i jakie ma to znaczenie na etapie realizacji zadania.

Dotychczasowa praktyka wskazywała na podział:

- a) dotacja i
- b) wkład własny organizacji, który mógł pochodzić z innych środków finansowych oraz wkładu osobowego i rzeczowego.

Nowe wzory wprowadzają inny podział wkładu. Zgodnie z zapisami części V oferty (VB. źródła finansowania kosztów realizacji zadania), mamy zapis mówiący o:

- a) wkładzie własnym, który dzieli się na finansowy i niefinansowy (osobowy i rzeczowy) oraz
- a) świadczeniach pieniężnych od odbiorców zadania.

Podział ten ma istotne znaczenie przy formułowaniu zapisu ogłoszenia. Wpisanie do ogłoszenia tylko zapisu "wymagany wkład własny" powoduje, że organizacja nie będzie mogła wykazać świadczeń od odbiorców zadania, które pobiera w ramach odpłatności.

By uniknąć takiej sytuacji należy operować pojęciem:

- a) dotacja w wysokości (np.) do 90% wartości zadania publicznego
- b) wkład min. 10% wartości zadania.

Przy takim zapisie w ramach wkładu organizacja może uwzględnić zarówno wkład własny (finansowy i niefinansowy), jak i świadczenia pieniężne od odbiorców zadania.

Drugą kwestią kluczową przy określaniu wkładu jest jego ewentualne doprecyzowanie i idące za tym tego skutki. Np. wpisanie do ogłoszenia o konkursie zapisu “wymagany jest wkład 10%, w tym min. 5% wkład własny finansowy” skutkuje koniecznością wykreślenia w ramowym wzorze umowy zapisu z par. 3 ust. 7, który z kolei daje organizacji możliwość elastycznej zmiany źródła wkładu własnego. Zapis ten ma zastosowanie tylko w sytuacji, gdy samorząd w ogłoszeniu daje swobodę określenia charakteru wkładu organizacji. Jeżeli jednak narzuca charakter tego wkładu oraz go ocenia, to są to kryteria, które - uwaga! - rzutują na wybór oferenta i nie mogą być zmieniane w trakcie realizacji zadania (patrz par. 15 ramowego wzoru umowy).

Jak widać drobna zmiana w formularzu może odgrywać kluczowe znaczenie w kwalifikowaniu źródeł wkładu pochodzącego od organizacji w ramach realizacji zadania publicznego.

### **Jak wybrać najlepsze oferty - kryteria oceny ofert**

Nowe wzory ofert oraz nowe podejście do zlecenia zadań powodują, że przedmiotem analizy komisji konkursowej stają się inne niż dotychczas zagadnienia. Niestety, zmiana rozporządzenia nie jest powiązana ze zmianą kryteriów oceny ofert. Art.15 ustawy o działalności pożytku publicznego nie uległ zmianie. Oznacza to, że kryteria ustawowe muszą być stosowane i to wprost, a art. 15 wskazuje ich zamknięty katalog. Inaczej mówiąc - samorząd formułując kryteria oceny nie może dodawać kolejnych kryteriów. Jak w takiej sytuacji podejść do oceny nowych formularzy ofert? Jedynym rozwiązaniem jest wprowadzenie uszczegółowień do przyjętych ustawowych kryteriów.

Poniżej prezentuję przykładowe podejście:

#### **1) możliwość realizacji zadania publicznego przez oferenta – [od 0 do 10 pkt.]**

- a. doświadczenie w prowadzeniu działalności statutowej zgodnej z rodzajem zadania wskazanym w ogłoszeniu konkursowym [0-5]
- b. zasoby osobowe, rzeczowe i finansowe oferenta, które będą wykorzystane do realizacji zadania [od 0-5]

#### **2) przedstawiona kalkulacja kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do jego zakresu rzeczowego – [od 0 do 15 pkt.]**

- a. racjonalność i niezbędność przedstawionych kosztów z perspektywy założonych działań [0-5]
- b. prawidłowa kwalifikacja kosztów do poszczególnych kategorii kosztów [0-2]
- c. szczegółowy opis pozycji kosztorysu [0-3]
- d. adekwatność i realność wysokości przyjętych w kalkulacji stawek [0-5]

**3) proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób przy udziale których oferent będzie realizować zadanie publiczne – [od 0 do 35 pkt]**

- a. uzasadnienie potrzeby realizacji zadania, w tym przeprowadzona diagnoza sytuacji i potrzeb odbiorców zadania [0-5]
- b. zgodność odbiorców zadania z wymaganiami zawartymi w ogłoszeniu konkursowym [0-2]
- c. opis odbiorców zadania oraz metody i narzędzia ich rekrutacji [0-3]
- d. spójność, realność zaplanowanych działań oraz realność harmonogramu [0-5]
- e. zgodność założonych rezultatów z celami zadania i ogłoszeniem o konkursie, ich realność i sposób ich monitoringu [od 0- 5] pkt;
- f. analiza ryzyk występujących w związku z realizacją zadania [0-5]
- g. komplementarność zadania z innymi działaniami organizacji lub lokalnych instytucji [0-2]
- h. kwalifikacje, doświadczenie i kompetencje osób, przy udziale których oferent będzie realizował zadanie publiczne [0-5]

**4) wysokość planowanego przez oferenta udziału środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego – [od 0 do 5 pkt.]**

**5) planowany przez oferenta wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszki i praca społeczna członków – [od 0 do 5 pkt.]**

- a. wkład rzeczowy [0-2]
- b. wkład osobowy, w tym świadczenia wolontariuszki i praca społeczna członków [0-3]

**6) ocena realizacji zadań publicznych w przypadku oferenta, który w latach poprzednich realizował zlecone zadania publiczne, w tym rzetelności i terminowości oraz sposobu rozliczenia środków otrzymanych na realizację zadań – [od -5 do 5 pkt.].**

**UWAGA:** Jeżeli chcemy zachować elastyczne podejście do wkładu organizacji pozarządowej (patrz par. 3 ust. 7 ramowego wzoru umowy), to przedmiotem oceny nie może być charakter wkładu własnego wskazany w powyższym przykładzie w kryterium 4 i 5. W tej sytuacji należy w kryteriach wpisać 0 pkt., dzięki czemu “nie będzie ono oceniane”. Nie należy jednak usuwać kryterium z ogłoszenia, ponieważ występuje ono w art.15 ustawy jako jedno z kryteriów oceny.

**Zmiany w ofercie - jak dokonywać zmian w zakresie ponoszenia wydatków i zmian merytorycznych?**

Ostatni wątek, na jaki chcę zwrócić uwagę jest jednocześnie nową kwestią, która ma być regulowana w ogłoszeniu konkursowym. Nowy ramowy wzór umowy wprowadza w par. 5 delegację do określenia w ogłoszeniu zmian w zakresie finansowym, jakie dokonywane mają być w trakcie realizacji zadania publicznego. Wyprowadzenie takich regulacji do regulaminu powoduje, że zawarte w ogłoszeniu o konkursie zapisy stają się wiążące dla wszystkich

realizatorów zadania wyłonionych w danym postępowaniu. Reguła ujęta w ogłoszeniu wiąże wszystkich uczestników postępowania. To kluczowa zmiana, ponieważ dotychczas takie kwestie jak zmiany w trakcie realizacji regulowane były w samej umowie i odnosiły się do stosunku dwóch stron. Należy również zauważyć, że sam wzór ramowy umowy nic nie mówi o zmianach w zakresie rzeczowym oferty, pozostawiając ogólne zapisy o ich formie pisemnej (par.15).

Jak zatem umieścić w ogłoszeniu odpowiednią regułę dla całego postępowania? Po pierwsze, proponuję dodać do par. 6 zapis analogiczny do zapisów par. 5 ale, odnoszący się do zmian merytorycznych. W naszych Rekomendacjach zawarliśmy następujące propozycje zapisów do ogłoszeń konkursowych:

zmiany merytoryczne:

*“W trakcie realizacji zadania mogą być dokonywane zmiany w zakresie sposobu i terminu realizacji zadania. Zmiany wymagają zgłoszenia w formie pisemnej i uzyskania zgody Gminy/Miasta. Zgłoszone zmiany nie mogą zmieniać istoty zadania publicznego. Oferent zobligowany jest przedstawić zaktualizowany zakres działań/harmonogramu po uzyskaniu zgody na wprowadzenie zmian. Zmiany wymagają/nie wymagają aneksu do umowy.”*

zmiany finansowe:

*“W trakcie realizacji zadania mogą być dokonywane przesunięcia w zakresie poszczególnych pozycji kosztów działania oraz pomiędzy działaniami. Zmiany powyżej ... zł wymagają uprzedniej, pisemnej zgody Gminy/Miasta. Pisemnej zgody wymaga również utworzenie nowej pozycji budżetowej w ramach kwoty dotacji. Oferent zobligowany jest przedstawić zaktualizowany budżet oferty po uzyskaniu zgody na wprowadzenie zmian. Zmiany powyższe wymagają/nie wymagają aneksu do umowy. Przesunięcia, o których mowa w punkcie ... są możliwe pod warunkiem zachowania ...% udziału środków własnych oraz ...% podziału na koszty administracyjne realizowanego zadania”.*

**Podsumowanie**

Wprowadzenie nowych wzorów ofert, umów i sprawozdań pociąga za sobą kilka istotnych zmian w podejściu do zlecania zadań publicznych. W mojej ocenie zmiana ta otwiera przestrzeń na dyskusję o innym, nowym sposobie zlecania zadań. Przed organizacjami pozarządowymi i samorządami otwiera się szansa na to, by na nowo zdefiniować cele zlecania zadań publicznych. Gorąco zachęcam do takich lokalnych dyskusji o zadaniach, ich celach oraz rezultatach, jakie mają przynieść.



autor: Łukasz Waszak

Materiał powstał w ramach projektu “Akademia Rzeczników Sieci SPLOT” finansowanego z Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich