

## Debata: Ustawa o pożytku. Czas na zmiany

### Opinia Sieci SPLOT: Ustawa o pożytku. Porozmawiajmy o konkretach

#### **Diagnoza – Ustawa za mało elastyczna**

Jednym z głównych obszarów, jakie reguluje Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest kwestia realizacji działalności pożytku publicznego na zlecenie administracji publicznej. Ustawa przez lata była w tej sferze wyznacznikiem zasad realizacji zadań publicznych dla całej administracji publicznej, a w szczególności dla jednostek samorządu terytorialnego. System wspierania i powierzania zadań publicznych oparty o tryb konkursowy i pozakonkursowy stanowił podstawę, do której odwoływały się przepisy innych ustaw. Obecnie należy zauważyć jednak inną tendencję...

Od wejścia w życie ustawy o sporcie, poprzez kolejne ustawy – na przykład o zdrowiu publicznym – obserwuje się odejście od Ustawy o pożytku jako podstawy zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Wskazane przepisy albo dają zlecającemu prawo określenia odrębnych zasad realizacji zadań publicznych, albo bezpośrednio wskazują inny tryb realizacji.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest mała elastyczność przepisów UDPP. Niestety ustawa, szczególnie w trybie konkursowym – z narzuconymi wzorami ofert, umów i sprawozdań – nie rozróżnia, czy zlecane w konkursie zadanie opiewa na tysiąc czy milion złotych. Taka sama procedura, takie same wnioski i sprawozdania obowiązują wszystkich, niezależnie od wysokości dotacji.

Dlatego po 15 latach obowiązywania ustawy warto zastanowić się, jakie zmiany należy wprowadzić, aby lepiej dostosować przepisy prawa do realiów, szczególnie małych samorządów, gdzie tryby ustawy obecnie stanowią największy problem.

Prezentowane poniżej propozycje kierunków zmian mają na celu dostosowanie obecnych przepisów do realiów współpracy organizacji pozarządowych głównie z administracją samorządową przy zlecaniu realizacji zadań publicznych.

#### **Propozycja pierwsza. Konkursy w trybie uproszczonym**

Proponowana zmiana odpowiada na postulaty małych organizacji z tych gmin, w których średnia wartość dotacji na zadanie publiczne zlecane w trybie konkursowym nie przekracza 10 tysięcy złotych.

Obecnie jednym z największych problemów przy konkursach lokalnych jest kwestia składania pełnych ofert niezależnie od wartości zadania. Taka sytuacja prowadzi do absurdów, gdy tryb konkursowy i pełna oferta dotyczy zadań, których wartość nie przekracza od kilkuset do kilku tysięcy złotych.

Jednym z największych problemów przy konkursach lokalnych jest kwestia składania pełnych ofert niezależnie od wartości zadania.

Proponujemy, by w trybie konkursowym, w przypadku, gdy wartość dotacji na jedno zadanie publiczne nie przekracza 10 tysięcy złotych, jako obowiązujący wprowadzić wzór oferty stosowany w trybie artykułu 19a.

Skutki wprowadzonej zmiany:

- uproszczenie wnioskowania, poprzez określenie przez organ zlecający maksymalnej wartości dotacji na zadanie do 10 tysięcy złotych oraz zastosowanie uproszczonych wzorów ofert;
- wprowadzenie szacunkowych kosztów w budżecie – szacunek zakładany w trybie 19a ma pozwolić na elastyczne podejście do realizacji zadania publicznego. Dzisiaj jednym z głównych problemów jest tworzenie zbyt szczegółowych budżetów, które w efekcie wprowadzają problemy zarówno przy realizacji, jak przede wszystkim przy rozliczeniu zadania;
- wprowadzenie do obowiązujących wzorów sprawozdań wzoru do rozliczeń zadań realizowanych w trybie uproszczonym, gdzie wydatki rozliczone będą nie zestawieniem faktur, a oświadczeniem o wydaniu środków na realizację zadania zgodnie z szacunkowym budżetem. Takie rozwiązanie pozwoli realizatorom na realne zarządzanie budżetem zgodnie z potrzebami związanymi z zadaniem publicznym.

### **Propozycja druga. Ryczałtowe rozliczanie zadań**

Drugi kierunek zmian to oczekiwana i postulowana od lat zmiana w podejściu do realizacji zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym. Od dłuższego czasu zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe w ramach funduszy strukturalnych mogą być rozliczane ryczałtem. Taka praktyka – niestety – występuje tylko w przypadku korzystania ze środków europejskich. Za uzasadnione należy więc uznać upowszechnienie takiego sposobu rozliczania zadań publicznych w sferze pożytku publicznego. Wymogi związane ze stosowaniem ustawy o rachunkowości w pełnym zakresie pozwalają ewidencjonować szczegółowo wydatki organizacji, szczególnie przy przekazywaniu środków na realizację zadania publicznego niedużej wartości.

Zmiana powyższa wymaga zmiany zarządzenia określającego wzory ofert, a nie ustawy, co w sposób znaczący ułatwia wdrożenie postulatu.

Od dłuższego czasu zadania publiczne realizowane przez organizacje w ramach funduszy strukturalnych mogą być rozliczane ryczałtem.

Skutki wprowadzonej zmiany:

- wydatkowanie środków na faktyczne koszty zadania publicznego;
- uelastycznienie zarządzania budżetem zadania publicznego;
- podniesienie efektywności zadań publicznych wdrażanych przez organizacje pozarządowe.

### **Propozycja trzecia. Rozliczanie zadań za rezultaty (efekty)**

Prace nad zasadami rozliczania zadań publicznych przez rezultaty (efekty) prowadzone były od 2013 roku. Rozwiązanie to miało znaleźć swoje odzwierciedlenie w poprzedniej zmianie

rozporządzenia określającego wzory zadań publicznych. Niestety, zmiana nie doszła do skutku. W ramach proponowanych rozwiązań postulujemy powiązać rozliczanie przez rezultaty z opcją rozliczania przez ryczałt. Zmiana taka daje administracji publicznej możliwość zakontraktowania określonej zmiany społecznej, która mierzona będzie poprzez określone z góry rezultaty. Takie podejście wpłynie w sposób znaczący na efektywność zlecania zadań publicznych. Rozliczanie przez rezultaty w naszej ocenie powinno znaleźć się jako tryb uzupełniający do trybów obecnie obowiązujących i przedstawionych w niniejszym materiale.

Realizacja postulatu wymaga zmiany zarządzenia określającego wzory ofert.

Skutki wprowadzonej zmiany:

- podniesienie efektywności zlecanych zadań organizacjom pozarządowym;
- podniesienie efektywności wydatków publicznych.

Zmiana ta da administracji publicznej możliwość zakontraktowania określonej zmiany społecznej, która mierzona będzie poprzez określone z góry rezultaty.

#### **Propozycja czwarta. Włączenie zadań publicznych w tryb udzielania zamówień publicznych**

Kolejna propozycja zmian idzie w kierunku włączenia organizacji pozarządowych i podmiotów z artykułu 3 ustęp 3 w system udzielania zamówień publicznych, w tym o wartości poniżej 30 tysięcy euro, przy zlecaniu zadań publicznych. Tryb taki daje możliwość realnego włączenia organizacji jako podmiotów ekonomii społecznej w realizację zadań/usług zlecanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Skutki wprowadzonej zmiany:

- uelastycznienie systemu zlecania zadań publicznych, szczególnie w zakresie zlecania zadań do 30 tysięcy euro, kiedy w wielu przypadkach zakup usługi jest efektywniejszym trybem zarówno dla organizacji, jak i dla JST;
- włączenie sfery zadań publicznych w tryb zakupów usług, a przez to wzmocnienie potencjału ekonomicznego organizacji jako realizatorów zadań publicznych oraz podniesienie stopnia ekonomizacji organizacji poprzez rozwój działalności odpłatnej statutowej lub gospodarczej.

#### **Propozycja piąta. Partnerstwo publiczno-społeczne**

Obecny kształt ustawy w kontekście realizacji zadań publicznych określa rolę administracji wobec organizacji pozarządowych przede wszystkim jako zleceniodawcy, a organizacji jako dostawcy usług, między którymi zawierany jest swego rodzaju kontrakt. Ten podział ról daleki jest od realnego współzarządzania i współdziałania w realizacji zadań publicznych.

Proponujemy wyodrębnienie nowej formy realizacji zadań publicznych w ramach szerokich partnerstw publiczno-społecznych nastawionych na osiąganie określonego efektu społecznego. Forma ta powinna zakładać wieloletnie kontraktowanie, którego celem ma być osiągnięcie określonego rezultatu, gdzie wszyscy partnerzy pozostają w stałej kooperacji, opartej bardziej na zaufaniu i współdziałaniu niż zwykłych relacjach kontraktowych. Taka

forma realizacji zadań w ramach partnerstwa publiczno-społecznego powinna zakładać możliwość:

1. Tworzenia partnerstw organizacji pozarządowych i instytucji samorządowych zorientowanych na rozwiązanie konkretnego problemu.
2. Wiodącą rolę samorządu w definiowaniu problemu oraz możliwych rozwiązań – zwłaszcza w początkowym etapie tworzenia partnerstwa.
3. Elastyczne i otwarte podejście do realizacji działań, co w praktyce oznacza możliwości dowolnego przesuwania środków pomiędzy kategoriami budżetowymi i rozliczenia zadania w oparciu o uzyskane rezultaty.
4. Włączenie negocjacji pomiędzy partnerami jako jednej z form partycypacyjnego zarządzania, a co za tym idzie, także umożliwienie zmiany zakresu realizacji zadania i wysokości środków przeznaczonych na jego realizację.

Proponujemy wyodrębnienie nowej formy realizacji zadań publicznych w ramach szerokich partnerstw publiczno-społecznych nastawionych na osiągnięcie określonego efektu społecznego.

Skutki wprowadzonej zmiany:

- wprowadzenie zarządzania partycypacyjnego w realizacji zadań i zmiana relacji zleceniodawca-zlecenioborca na współrealizatorów i współzarządców zadania;
- zmiana środka ciężkości w realizacji zadań publicznych z efektywności ekonomicznej na efektywność społeczną;
- nadanie znaczenia sieciom i partnerstwom;
- pojawienie się innowacji społecznych w realizacji zadań publicznych.

#### **Propozycja szósta. Definicja przedsiębiorstwa społecznego na poziomie ustawy**

W związku z rozwojem sektora ekonomii społecznej i znaczącej roli współpracy samorządu z podmiotami ekonomii społecznej oraz faktem, że podmioty ekonomii społecznej to zarówno organizacje pozarządowe, jak i spółdzielnie socjalne, proponujemy włączenie definicji regulującej powyższe kwestie do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazane wcześniej propozycje zlecenia zadań publicznych w znaczącym stopniu stanowią jeden z filarów rozwoju ekonomii społecznej. W naszej ocenie wprowadzenie do ustawy pojęcia podmiotu ekonomii społecznej, przedsiębiorstwa społecznego stanowiłoby uzupełnienie zapisów ustawy i realnie przyczyniło się do wzmocnienia ekonomii społecznej.

- Skutki wprowadzonej zmiany:
- nadanie ustawowej podstawy do rozwoju ekonomii społecznej;
- uregulowanie ustawowe definicji;
- wzmocnienie roli sektora ekonomii społecznej w realizacji zadań zleconych przez samorząd.