

SYSTEM ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH

DYSFUNKCJE SYSTEMU
I REKOMENDACJE ZMIAN



Przedstawiona diagnoza i rekomendacje

są efektem prac grupy roboczej ds. zlecenia zadań publicznych
zespołu eksperckiego ds. podstaw prawnych społeczeństwa obywatelskiego
przy Pełnomocniku Rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego

- Współpraca organów administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi jest ukształtowana przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Współpraca ta może mieć funkcjonalny charakter systemu zlecenia zadań publicznych.
- W systemie zlecenia zadań publicznych państwo, na mocy zasady subsydiarności, przekazuje część swych zadań organizacjom pozarządowym wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na ich realizację.

ZIDENTYFIKOWANE PROBLEMY:

1. UCIAŻLIWE ROZLICZANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH
2. BRAK MECHANIZMÓW UMOŻLIWIAJĄCYCH ROZWÓJ ORGANIZACJI
3. BRAK WPROWADZENIA ZASADY PIERWSZEŃSTWA ORGANIZACJI
4. BRAK MECHANIZMÓW PODNOSZENIA JAKOŚCI REALIZACJI ZADAŃ
5. SŁABE POBUDZANIE I WSPIERANIE INNOWACJI
6. BRAK UREGULOWANIA KWESTII PRAW AUTORSKICH
7. BRAK CZYTELNEGO ROZRÓŻNIENIA MIĘDZY POWIERZANIEM I WSPIERANIEM ZADAŃ PUBLICZNYCH
8. WCIĄŻ ZBYT UCIAŻLIWA PROCEDURA ART. 19A

PROBLEM 1

UCIAŹLIWE ROZLICZANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

PODMIOT KOMERCYJNY

- Rozliczenie z realizacji celów

ORGANIZACJA POZARZĄDOWA

- Rozliczenie z realizacji celów (sprawozdanie merytoryczne)
- Restrykcyjne sprawozdanie finansowe

ORGANIZACJA POZARZĄDOWA ZAMIAST BYĆ PARTNEREM
TRAKTOWANA JEST JAKO MAŁO WIARYGODNY PODWYKONAWCA

PROBLEM 1

UCIĄŻLIWE ROZLICZANIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

REKOMENDACJE:

- Systemowa zmiana sposobu rozliczania zadań, jego uproszczenie i przestawienie akcentu na osiągnięcie rezultatów, uelastycznienie budżetów przez wprowadzenie zmian do Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określającego ramowy wzór oferty, umowy i rozliczenia dotacji.
- Wprowadzenie fakultatywnego zapisu pozwalającego na możliwość przesunięć pomiędzy pozycjami kosztorysu nawet do 50% kwot w ramach budżetu danego zadania.

PROBLEM 1

KORZYŚCI ZE ZMIAN SPOSOBU ROZLICZANIA

- Większa elastyczność i racjonalność w wydatkowaniu środków dotacji.
- Ograniczenie niepewności uzyskania zgody na jakiegokolwiek zmiany.
- Ograniczenie biurokratycznych obowiązków po stronie organizacji (zmiana kosztorysów) - większy nacisk na merytorykę realizacji zadania publicznego.
- Ograniczenie biurokratycznych obowiązków po stronie organów administracji publicznej (analiza kosztorysów, aneksowanie umów) – większy nacisk na nadzór nad prawidłowością i efektywnością merytorycznej realizacji zadania.

PROBLEM 1

KORZYŚCI ZE ZMIAN SPOSOBU ROZLICZANIA

- Możliwość dokonywania wydatków, które wcześniej nie były przewidziane w budżecie (dla lepszej realizacji celów zadania).
- 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 nieplanowane 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.

PROBLEM 1

UWARUNKOWANIA ZMIAN SPOSOBU ROZLICZANIA

- Warunkiem zastosowania elastycznego sposobu rozliczania byłoby określenie wymiernych/mierzalnych rezultatów, które muszą być osiągnięte w ramach wydatkowania dotacji.
- W praktyce współistniałyby dwie możliwości (ścieżki) rozliczania:
 1. Rozliczanie kwotowe z wydatków na wykonanie zadania według dotychczasowych zasad.
 2. Rozliczanie z rezultatów zadania umożliwiające elastyczne przesuwanie do 50% budżetu z możliwością wdrażania innowacji.

PROBLEM 2

BRAK MECHANIZMÓW UMOŻLIWIAJĄCYCH ROZWÓJ ORGANIZACJI

- Dotacje na wykonanie zadania nie pozwalają na zysk lub oszczędności i dlatego w niewielkim stopniu wpływają na rozwój instytucjonalny organizacji.
- Możliwość taką daje w obecnej sytuacji jedynie podjęcie działalności gospodarczej i ubieganie się o wykonywanie zadań w trybie przetargowym.

PROBLEM 2

BRAK MECHANIZMÓW UMOŻLIWIAJĄCYCH ROZWÓJ ORGANIZACJI

REKOMENDACJE:

- Wprowadzenie nowych możliwości zlecenia zadań publicznych przez organizacje pozarządowe pozwolą podnieść jakość wykonywanych zadań i ułatwią zarówno proces przygotowania ofert jak i ich rozliczanie.
- Wdrażanie trybu przetargowego i rozwój działalności gospodarczej muszą być oparte o wyznaczenie, a później realizację wypracowanych standardów dla poszczególnych zadań (współpraca na poziomie lokalnym).
- Przy określeniu standardów powierzanie zadań organizacjom mogłoby wówczas dokonywać się w trybie prawa zamówień publicznych.

PROBLEM 2

BRAK MECHANIZMÓW UMOŻLIWIAJĄCYCH ROZWÓJ ORGANIZACJI

REKOMENDACJE:

- Potrzebne byłyby działania edukacyjno-doradcze by przełamać bariery i obawy przed podjęciem działalności gospodarczej przez organizacje.
- Dalszym krokiem powinno być zwiększenie używania przez samorzady formuły zamówień publicznych dla wykonywania zadań przez organizacje pozarządowe oraz poszerzenie formuły klauzul społecznych.

PROBLEM 3

BRAK WPROWADZENIA ZASADY PIERWSZEŃSTWA ORGANIZACJI

- Organizacje pozarządowe traktowane są w systemie realizacji zadań publicznych jako „element uzupełniający”, stając się beneficjentami „resztek” (otrzymują często do wykonania tylko to, czego nie mogą zrobić samorządowe jednostki lub spółki).

PROBLEM 3

BRAK WPROWADZENIA ZASADY PIERWSZEŃSTWA ORGANIZACJI

REKOMENDACJE:

- Konieczne jest doprecyzowanie zasady pierwszeństwa realizacji zadań publicznych pomiędzy trzema sektorami: publicznym, realizującym je w ramach własnych jednostek, prywatnym, realizującym zadania zlecane w trybie prawa zamówień publicznych i pozarządowym, realizującym zadania w trybie powierzenia w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Zasadniczo powinna obowiązywać zasada pierwszeństwa zlecania zadań organizacjom, zaś odstępstwo od tej zasady powinno być dopuszczalne, ale powinno się wymagać uzasadnienia przez organ administracji (pierwszeństwo powinien mieć konkurs nad przetargiem).

PROBLEM 4

BRAK MECHANIZMÓW PODNOSZENIA JAKOŚCI REALIZACJI ZADAŃ

- Kwota dotacji przeznaczonej na realizację zadania jest jednakowa bez względu na jakość wykonania, co nie motywuje do rozwoju i wysiłku.

REKOMENDACJE:

- Potrzebne jest zróżnicowanie wielkości dotacji od jakości wykonania zadania.
- Do wprowadzenia zróżnicowania wielkości środków potrzebne jest określenie różnych poziomów wymaganego standardu (organizacja powinna dostawać więcej za lepsze wykonanie zadania).

PROBLEM 5

SŁABE POBUDZANIE I WSPIERANIE INNOWACJI

- Brakuje mechanizmów wsparcia ze strony państwa dla poszukiwania innowacyjnych rozwiązań przy realizacji zlecanych zadań (dotacje, ulgi, preferencje).
- System realizacji zadań publicznych staje się powielaniem utartych schematów bez dostosowywania się do nowych warunków i możliwości.

REKOMENDACJE:

- Potrzebny jest wzrost bezpośredniego finansowania innowacji społecznych, premiowanie innowacyjności przez uznanie jej jako istotnego czynnika analizy ofert, promocja korzyści płynących z wdrażanych innowacji.

PROBLEM 6

BRAK UREGULOWANIA KWESTII PRAW AUTORSKICH

- Organizacje zmuszone są stawać do konkursu na realizację własnych pomysłów (mogą to być fikcyjne konkursy z całą kosztowną procedurą, ale zdarzają się sytuacje, że organizacja zgłosiła wniosek o przyznanie dotacji na realizację własnego, autorskiego przedsięwzięcia, został ogłoszony konkurs i wygrała go inna organizacja).

REKOMENDACJE:

- Rozwiązaniem byłaby możliwość zlecania zadań na projekty autorskie z wolnej ręki, na podstawie negocjacji (wprowadzenie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mechanizmu analogicznego do zamówienia z wolnej ręki przewidzianego w prawie zamówień publicznych).

PROBLEM 7

BRAK CZYTELNEGO ROZRÓŻNIENIA I ZACHOWYWANIA PROPORCJI MIĘDZY POWIERZANIEM I WSPIERANIEM ZADAŃ PUBLICZNYCH

- Celem ustawowego rozdzielenia obu trybów było odróżnienie zadań, które jednostki publiczne mają obowiązek realizować i chcą ich prowadzenie przekazać w całości organizacjom, od tych zadań, które są fakultatywne, ale z racji korzyści społecznych mogą być dotowane ze środków publicznych.
- W praktyce wytworzyła się swoista patologia, w której realizacja zadań publicznych przez organizacje jest traktowana jako oszczędność środków. Odwracana jest też często zasada subsydiarności. Organizacje są zmuszane do partycypacji w kosztach realizacji obligatoryjnych zadań władz publicznych (nadużywanie trybu wspierania zadań).

PROBLEM 7

BRAK CZYTELNEGO ROZRÓŻNIENIA I ZACHOWYWANIA PROPORCJI MIĘDZY POWIERZANIEM I WSPIERANIEM ZADAŃ PUBLICZNYCH

REKOMENDACJE:

- Potrzebne jest doprecyzowanie pojęć wspierania i powierzania zadań publicznych.
- Potrzebne jest zrównoważenie proporcji stosowania obu trybów w praktyce zlecania zadań przez poszczególne organy państwa.
- Potrzebne jest określenie przesłanek warunkujących podejmowanie decyzji o wyborze stosowania poszczególnych trybów.

PROBLEM 8

WCIAŻ ZBYT UCIAŻLIWA PROCEDURA ART. 19A

- Mimo pozytywnych zmian podczas ostatniej nowelizacji rozporządzenia w sprawie formularza oferty w procedurze małych dotacji z pominięciem otwartego konkursu formularz ten jest nadal zbyt rozbudowany i niewiele różni od formularza ogólnego.

REKOMENDACJA:

- Potrzebna jest zmiana rozporządzenia określającego formularz trybu 19a.
- Podstawą rozliczenia powinno być wyłącznie merytoryczne rozliczenie (weryfikacja zrealizowania zadania), a nie kontrola kwot wydatków w odniesieniu do kosztorysu (zastąpienie rozliczenia oświadczeniem). Sprawozdanie powinno być uproszczone, ograniczone do opisu rezultatu.

Wypracowane przez grupę roboczą rekomendacje w zakresie identyfikowanych problemów staną się treścią debaty w trakcie seminarium organizowanego jeszcze w tym roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Posłużą one też jako materiał roboczy do przygotowywania propozycji nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w zakresie zlecania zadań publicznych.

Dziękujemy za uwagę!

Departament Społeczeństwa Obywatelskiego

www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl