

## Zmiany w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie – możliwości partycypacji ngo

### Polski sukces, czyli o współpracy sektora społecznego i publicznego

Historia sektora pozarządowego w demokratycznej Polsce liczy ponad ćwierć wieku, a liczbę fundacji i stowarzyszeń obecnie działających ocenia się na ok. 120 tys. W pracach organizacji pozarządowych jako wolontariusze corocznie bierze udział niemalże 20% Polaków, natomiast na etatach zatrudnionych jest ponad 100 tys. osób. Takiej siły i potencjału organizacji, które powstają samorzutnie w odpowiedzi na niezaspokojone potrzeby społeczne, nie można potraktować wzruszeniem ramion. Dlatego znalazły one swoje miejsce w rozwiązaniach systemowych, a liczba możliwych form współpracy 3 sektora i administracji publicznej jest imponująca. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. wprowadziła innowacyjne mechanizmy i rozwiązania, które są obecnie szeroko stosowane w małych i większych jednostkach samorządu terytorialnego, niezależnie od ich zamożności i położenia.

Ta zmiana sytuacji 3 sektora jest efektem nieustannej pracy tysięcy liderów mniejszych i większych organizacji, którzy tworzą nieszablonowe rozwiązania, wdrażają je w swoich miejscowościach, a później pokazują innym – podczas konferencji, zjazdów, szkoleń – jako dobrą praktykę wartą upowszechnienia. Jest jakaś wiara i przekonanie w działaczach społecznych, że dzielenie się doświadczeniem i sposobami na dobrą współpracę z lokalnym samorządem i innymi podmiotami uruchamia korzystne, choć czasem długofalowe procesy zmian nawet na szczeblu ogólnopolskim.



Rysunek 1: A. Gawinek

### Korzenie współpracy – czyli o znaczeniu lokalnych eksperymentów

Współpraca organizacji sektora obywatelskiego i władz publicznych w Polsce miała swoje

początki w połowie lat 90. Wówczas, z inicjatywy Regionalnego Centrum działającego w Gdańsku i Gdyni oraz BORIS z Warszawy, przedstawiciele stowarzyszeń i fundacji z tych miast postanowili uzgodnić z lokalnymi władzami rodzaj społecznej umowy o współpracy w planowaniu zadań publicznych i ich realizacji przez III sektor (przywołane organizacje wraz z innymi oraz programem KLON/JAWOR współpracowały ze sobą od 1993 r., a w 1996r. podpisały umowę o współpracy, tworząc związek stowarzyszeń Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT).

Patrząc na Warszawę w owych latach widać było, że znane organizacje miały swoje ścieżki, którymi docierały do decydentów i pieniędzy, a nowe organizacje w żaden sposób nie mogły znaleźć się w orbicie zainteresowania władz. W tym samym czasie samorządy Gdańska i Gdyni, z inicjatywy Jerzego Boczoniasa z organizacji członkowskiej Sieci SPLOT podjęły pionierską inicjatywę nawiązania partnerskich stosunków z działającymi lokalnie organizacjami pozarządowymi. Ich efektem było wprowadzenie w 1995 r. (Gdynia – wrzesień, Gdańsk – grudzień) odpowiednich regulacji prawnych na poziomie lokalnym, tzw. Programów Współpracy. Tą drogą poszły też inne samorządy, zarówno większe (Kraków, Poznań, Szczecin), jak i mniejsze (Cieszyn, Tczew, Rumia) – łącznie ok. 100.

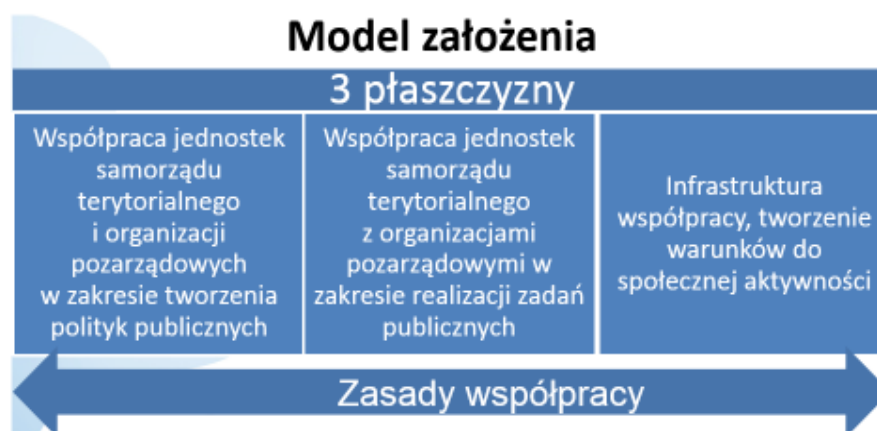
W Warszawie w 1995 r. na program współpracy nie było jeszcze dobrego klimatu, natomiast pomysł związany z uporządkowaniem relacji finansowych okazał się strzałem w dziesiątkę. Grupa złożona z radnych, urzędników i działaczy pozarządowych – pracująca w ramach jednej z Komisji Rady, bez specjalnego statusu ani zarządzenia powołującego - opracowała w ciągu dwóch miesięcy projekt programu dotacji dla socjalnych organizacji pozarządowych. W dn. 7 września 1995 r. został on przyjęty przez Radę Gminy Warszawa-Centrum, dzięki czemu ogłoszono pierwszy w Polsce otwarty konkurs dotacyjny, a ok. 20 organizacji mogło otrzymać wsparcie finansowe na łączną kwotę 380 tys. zł. W roku następnym konkurs powtórzono, a dotacje na sumę 935 tys. zł otrzymało ponad 40 organizacji. Zarówno zakres kwotowy, jak i tematyczny rósł corocznie, sięgając w 2018 r. sumy 165 mln zł. przeznaczonych na konkursy dotacyjne w M. st. Warszawa.

### **Składniki sukcesu - obowiązujące regulacje, formy i narzędzia współpracy międzysektorowej**

Ustawa o działalności pożytku publicznego, uchwalona przez Parlament w 2003 r. stała się wielkim sukcesem sektora pozarządowego w Polsce. Prace nad nią trwały rekordowo długo, bo aż 7 lat, a tym czasie zarówno strona rządowa, poselska, jak i pozarządowa zaprezentowały 16 projektów tej ustawy. Ostatecznie została ona przyjęta dzięki osobistej interwencji wicepremiera rządu – znawcę tematyki społecznej, prof. Hausnera - jako projekt rządowy i skierowana na szybką ścieżkę legislacyjną do Sejmu.

Ustawa przede wszystkim wprowadziła instytucje dialogu obywatelskiego (zespoły doradczo-konsultacyjne, rady działalności pożytku publicznego), listę sfer pożytku publicznego, otwarte konkursy ofert, obowiązujące wszystkie szczeble państwa i samorządu, wiele innowacyjnych

form współpracy oraz działalność odpłatną pożytku publicznego (sprzedaż usług statutowych bez zysku i bez prowadzenia działalności gospodarczej).



*Rysunek 2: Model Współpracy*

#### Przykładowe formy i narzędzia współpracy finansowej i niefinansowej

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie znalazło się bardzo dużo ciekawych mechanizmów współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej szczebla samorządowego i rządowego. Formy te nie znalazły się w ustawie przypadkowo lub jako jakiś teoretyczny wymysł – wszystkie zostały wcześniej wymyślone i przetestowane w jakimś miejscu w Polsce. W większości zostały one wymyślone przez środowisko pozarządowe i zaproponowane do wdrożenia lokalnym samorządowcom. Tak stało się chociażby z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, którą po raz pierwszy wprowadzono w Słupsku (80 tys. mieszkańców), dając zwykłym ludziom możliwość składania Radzie Miasta pod głosowanie projektów zmieniających lokalne prawo. Podobnym przykładem, tym razem z Jastrzębia Zdroju, było opracowanie i wdrożenie procedury udzielania organizacjom pozarządowym nieoprocentowanych pożyczek z budżetu miasta. Starania mieszkańców Sopotu, aby w tym niewielkim mieście wprowadzić budżet obywatelski zakończyły się po 3 latach starań sukcesem, a dziś z tego rozwiązania korzystają dziesiątki samorządów w całej Polsce (sama Warszawa przeznaczająca pod bezpośrednią decyzję mieszkańców blisko 60 mln zł rocznie). Wspomniana wcześniej procedura otwartych konkursów ofert została opracowana z licznym udziałem organizacji warszawskich i zastosowana już w 1995 r. Dziś jest to podstawowy i obowiązujący w każdej gminie, powiecie i województwie finansowy instrument współpracy z III sektorem.

#### Partycypacja i dialog obywatelski z władzami centralnymi i samorządowymi

Pierwsza powstała historycznie Rada Działalności Pożytku Publicznego przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego, a jednocześnie nadzorującego wdrażanie ustawy o działalności pożytku. Autor pamięta, jakie dyskusje odbywały się w gronie działaczy 3 sektora w okresie poprzedzającym wskazanie członków Rady przez ministra: jakie środowiska powinny być reprezentowane, jakimi kompetencjami powinni wykazywać się kandydaci, odbyły się nawet internetowe prawyборы do Rady jako silna sugestia dla decyzji ministra (autor ostatecznie zajął w nich 5 miejsce na liście kandydatów zgłoszonych z całej Polski).

Po nowelizacji ustawy w 2010 r. rozwój takiej formy dialogu umożliwiono także na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Rady Działalności Pożytku Publicznego są ciałami doradczymi, których członków powołuje – jako organ doradczy – wójt, burmistrz lub prezydent danej gminy czy miasta, zarząd powiatu bądź województwa. Co najważniejsze – składa się ona z nie mniej niż 50% osób z sektora pozarządowego, a w pozostałej części z radnych i urzędników. Są to reprezentanci trzech najsilniejszych i najbardziej znaczących środowisk związanych z szeroko rozumianą polityką społeczną i działaniami obywatelskimi. Jeżeli RDPP uzgodni coś na swoich spotkaniach, to można być pewnym, że jest to najbardziej optymalne i akceptowalne przez wszystkich partnerów rozwiązanie.

Ciekawym rozwiązaniem zastosowanym w Warszawie oraz kilku innych miastach są Komisje Dialogu Społecznego (lub Obywatelskiego). Formuła ta została opracowana przez sektor pozarządowy już w 1999 r., a działacze bezskutecznie próbowali umieścić ją w oficjalnej polityce miejskiej. Udało się to po kilku latach, w 2004 r. i od tego czasu KDS rozwinęły się od 1 do ponad 50 stałych komisji w roku 2018 (!). Ciała te są tworzone z zainteresowanych przedstawicieli organizacji pozarządowych, których partnerem są odpowiednie biura urzędu miasta. Komisje nie są formą reprezentacji sektora, a miejscem, gdzie wszystkie chętne organizacje poprzez swoich przedstawicieli rozmawiają z przedstawicielami miasta o konkretnych kwestiach dotyczących zarówno ich działalności statutowej, jak i kompetencji danego wydziału w urzędzie.

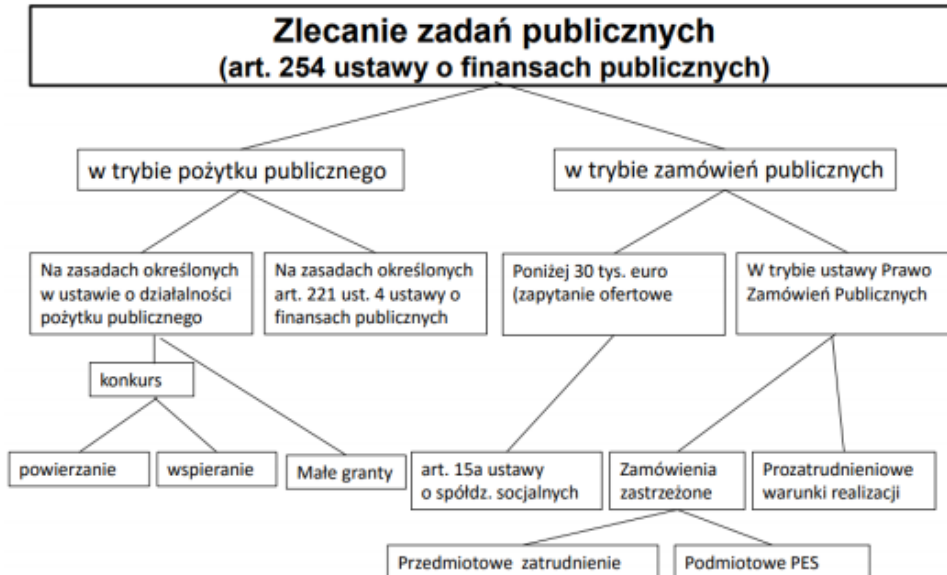
### **Sukces polski – czyli jaki?**

Sukces sektora pozarządowego, mierzony siłą wpływu na legislację i merytoryczne rozwiązania licznych ministerstw, instytucji i innych podmiotów samorządowych i rządowych jest ewidentny. Jednak jest to „polski sukces” – coś, z czego powinniśmy być dumni, ale niespodziewanie jest to dla nas nieustannym źródłem wstydu i frustracji.

Oto bowiem okazało się, że w ciągu tych 25 lat organizacje pozarządowe w dużej mierze uzależniły swoje działania od jednego źródła, jakim są środki publiczne, co doprowadziło do utraty ich entuzjazmu (zmniejszenie liczby członków i wolontariuszy na rzecz personelu płatnego), innowacyjności (państwo lubi rzeczy znane i rozpoznawalne) i niezależności (ponad 50% polskich organizacji korzysta z 1 lub 2 źródeł pieniędzy, z których każde jest publiczne). Winą za ten stan rzeczy obarcza się właśnie podstawowy mechanizm współpracy z władzami publicznymi, jakimi są otwarte konkursy ofert i związana z nimi kwestia partycypacji NGO w tworzeniu diagnozy społecznej, wskazywaniu priorytetów wydatków publicznych, udziału w

procesie podejmowania decyzji. Nikt jednak nie zauważa, że w owym ćwierćwieczu mało kto pracował nad równie silnym rozwojem fundraisingu – w tym stałych darowizn ze strony osób fizycznych – oraz działalności gospodarczej stowarzyszeń i fundacji. Zjawiska te, zamiast rosnać równoległe do powstającego systemu świadczenia usług i zadań publicznych zaczęły rozwijać się dopiero od kilku, kilkunastu lat. Co prawda pierwszy projekt ustawy o ekonomii społecznej powstał 10 lat temu, ale ustawa nie jest wciąż skończona i uchwalona. Natomiast kluczowa dla pozyskiwania środków nowelizacja ustawy o zbiórkach publicznych z 1933 r. (sic!) nastąpiła dopiero w 2014 r.

Na fali wewnętrznej (samo-) krytyki od kilku lat obserwuje się rosnący i coraz bardziej zauważalny trend wśród działaczy 3 sektora, polegający na dystansowaniu się od ustawy o działalności pożytku publicznego, lekceważeniu jej niezaprzeczalnych osiągnięć i korzyści, które przyniosła, podważaniu zasadności funkcjonowania takich mechanizmów jak konkursy ofert i optowaniu za „innymi rozwiązaniami. Autor domyśla się, że wielu liderom chodzi o powrót do dotacji ogólnych w kwocie i przeznaczeniu, elastycznie zarządzanych na bieżąco zgodnie z potrzebami organizacji. Pozyskanie takiej dotacji mogłoby być zbliżone do procedury z art. 19a ustawy, a zatem bardziej uznaniowe, natomiast rozliczenie w najlepszym razie polegało by na przedstawieniu faktury na ogólną kwotę i osiągnięciu zakładanych rezultatów. Wyłączenie konieczności przedstawiania przez organizację rachunków – czego przecież nie stosuje się w zakupie usług od organizacji przez tę samą administrację publiczną! – znacząco zbliży nas do upragnionego rozwiązania kwestii nadmiernej biurokracji.



Rysunek 3: C. Miżejewski

## **15-lecie ustawy - czas na zmiany!**

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 publicznym 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 Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT proponuje wprowadzenie kilku zmian, aby lepiej dostosować przepisy prawa do realiów szczególnie małych samorządów, gdzie tryby ustawy obecnie stanowią największy problem. Nie jesteśmy zwolennikami radykalnych zmian ustawy, czy wywrócenia obecnego systemu lub jego przewartościowania. Na to z pewnością przyjdzie lepszy czas. Póki co, proponujemy dość konkretne i realne propozycje, które koncentrują się głównie na obszarze współpracy organizacji pozarządowych i administracji samorządowej przy zlecaniu realizacji zadań publicznych:

### 1) 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 zatem, aby 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.

Dzięki zmianie nastąpi uproszczenie wnioskowania o dotację na zadanie do 10 tysięcy złotych oraz zastosowanie uproszczonych wzorów ofert, wprowadzenie szacunkowych (a nie szczegółowych) kosztów w budżecie oraz 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.

### 2) ryczałtowe rozliczanie zadań

Od dłuższego czasu zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe w ramach funduszy strukturalnych mogą być rozliczane ryczałtem. Taka praktyka występuje – niestety -

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.

### 3) 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 zlecenia 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.

### 4) 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. Efektem będzie 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.

### 5) 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 osiągnięcie 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.

#### 6) 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.