

Michał Guć

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE – DYSKRYMINOWANY PARTNER ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Na potrzeby niniejszego materiału, posłużę się przykładem powszechnych (stanowią zadanie obligatoryjne gmin) usług opiekuńczych na rzecz osób starszych. Samorządy dwóch dużych miast (nazwijmy je A oraz B), po zakończeniu umów z poprzednim wykonawcą, rozpoczęły wyłanianie nowego operatora tego zadania. W mieście A, które znane jest z otwartości na inicjatywy obywatelskie uznano za oczywiste, że zadanie to należy powierzyć organizacji pozarządowej, bazując na przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z kolei władze Miasta B, uważają, że świadczenie usług opiekuńczych to taka sama usługa jak każda inna, w związku z tym najefektywniejszym sposobem zlecenia realizacji tych usług jest przetarg nieograniczony. Po przeprowadzeniu stosownych postępowań (w trybie uodppiw w mieście A oraz pzp w mieście B) wyłonione zostały podmioty realizujące zadanie. W mieście A jest to Fundacja Alfa, zaś w mieście B, spółka Beta. Po podpisaniu umów oba podmioty przystąpiły do realizacji zadania. Strona merytoryczna i finansowa jest nadzorowana przez MOPS. Pracownicy Ośrodka, weryfikują liczbę świadczonych usług, badają satysfakcję klientów, podejmują interwencję w przypadku skarg. MOPS prowadzi też rozliczenia finansowe.

W mieście A, Fundacja Alfa otrzymuje transze zaliczki na realizację zadania. Raz na kwartał Fundacja jest zobowiązana do złożenia sprawozdania finansowego, które potwierdza wydatkowanie środków. Kwartalne sprawozdanie zawiera spis wszystkich dokumentów księgowych związanych z realizacją zadania i liczy sobie kilkadziesiąt stron. Zestawienie to jest przez MOPS porównywane z kosztorysem, który fundacja złożyła z wnioskiem o dotację. Ponieważ z każdym kolejnym kwartałem realizacji projektu, pojawiają się coraz większe różnice pomiędzy rzeczywistymi pozycjami kosztowymi, a pozycjami z kosztorysu, Fundacja dwa razy do roku składa wnioski o zmianę załącznika do umowy. Przy tej okazji musi wyjaśnić dlaczego zużyła mniej o 253 zł na materiały biurowe i uzasadnić dlaczego chciałyby przenieść te środki na pokrycie wynagrodzenia opiekunek. Zmiany muszą być dokonywane regularnie, tak by aktualna struktura kosztorysu, pokrywała się z faktycznymi wydatkami związanymi z realizacją zadania. W przeciwnym wypadku Fundacja naraziłaby się na zarzut wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i konieczność zwrotu środków.

W tym samym czasie w mieście B, Spółka Beta rozlicza się MOPS, przedstawiając co miesiąc jedynie fakturę, za wykonane usługi.

Oznacza, to że wykonując dokładnie to samo zadanie organizacja pozarządowa, jest dyskryminowana w porównaniu do sytuacji podmiotu komercyjnego. Po wyłonieniu realizatora zadania oba podmioty są rozliczane z merytoryki kontraktu. Jednakże organizacja pozarządowa

musi dodatkowo przedkładać rozbudowaną sprawozdawczość, której jedynym uzasadnieniem jest sprawdzanie zdolności profetycznych władz – czyli na ile dokładnie potrafią przewidywać wielkość poszczególnych pozycji kosztowych związanych z realizacją zadania. Ponadto w przypadku konieczności zmian w kosztorysie, po stronie organizacji pojawia się niepewność czy zostaną one przez organ zaakceptowane (brak akceptacji oznaczać będzie konieczność zwrotu części dotacji – czyli stratę). Co więcej takie sytuacje mają miejsce również w przypadku umów o wsparcie, gdzie organizacja z własnej woli wnosi do realizacji zadania własne środki i zasoby. W przypadku akceptacji zmian, wiążą się one z koniecznością podejmowania dodatkowych zarządzeń/uchwał po stronie jednostek samorządu terytorialnego, podpisywania kolejnych aneksów, a więc również ze wzrostem biurokracji po stronie administracji. W rezultacie mniejszą wagę przykładają się do strony merytorycznej, zaś większą do egzekwowania wymogów nie mających praktycznego znaczenia.

Pomioty non-profit, które w założeniach winny być traktowane preferencyjnie są w sytuacji gorszej niż firmy prywatne działające dla zysku. Jakie przepisy prawa są przyczyną takiej sytuacji?

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** w art. 126 i 127 definiuje pojęcie dotacji:

„Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji **zadań publicznych**.”

„Dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie (...) **zadań** zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym.

Kolejne przepisy (art. 151, 152 oraz 221) określają wymogi dotyczące umowy dotyczącej zlecenia zadania i przyznania dotacji organizacji pozarządowej. Zgodne z przytoczonymi przepisami umowa powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (...)

Jednostki, którym została udzielona dotacja, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

W pozostałych kwestiach ustawa o finansach publicznych odsyła do przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wprowadza jednak żadnych dodatkowych wymogów. Wymaga od organu zlecającego zadanie publiczne (art. 17) kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- 1) stanu realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację **zadania**;
- 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

Jak widać na pierwszym planie jest zawsze zadanie. Brak jest w przepisach rangi ustawowej wymogów, które nakazywałyby tak restrykcyjne jak ma to miejsce obecnie traktowanie organizacji pozarządowych. Organ musi oceniać „prawidłowość” wykorzystania środków publicznych, jednak twierdzenie, że jest to tożsame z żądaniem zwrotu każdej złotówki, która jest wydatkowana na realizację zadania, ale odbiega od pierwotnego kosztorysu jest już tylko interpretacją, czy też raczej emanacją filozofii, w której władze traktują organizację nie jak partnera, tylko mało wiarygodnego podwykonawcę, którego należy kontrolować na każdym kroku. Z punktu widzenia organu administracji publicznej istotna jest (powinna być) realizacja konkretnego zadania – osiągnięcia założonego celu. Celem zadania „usługi opiekuńcze” jest zapewnienie opieki i wsparcia dla osób starszych i potrzebujących, a nie zatrudnienie opiekunki (umowa zlecenie), opłacenie rachunku za telefon, czy biletu miesięcznego (zakup usługi) lub kupno materiałów biurowych (zakup towaru). Podobnie ma się sytuacja w każdym innym zadaniu publicznym – celem jest integracja mieszkańców poprzez zorganizowanie festynu, a nie wypłacenie honorarium konferansjerowi czy montaż sceny.

Obecne brzmienie przepisów rangi ustawowej oznacza, że istnieje stosunkowo prosta możliwość przebudowania systemu rozliczeń organizacji pozarządowych, tak by był on nastawiony przede wszystkim na rozliczanie organizacji z realizacji celu zadania. Prawidłowość wydatkowania dotacji pozostałaby oczywiście w sferze nadzoru organu zlecającego zadanie, jednak zmniejszony rygorizm w kontroli w sferze finansowej pozwalałby w większym stopniu skoncentrować się na merytoryce. Wprowadzenie takiej zmiany nie wymaga zmian ustawowych, lecz jedynie zmiany rozporządzenia – ustanowienie innych wzorców wniosków, umów i rozliczeń dotacji.

Zmiana taka wymaga nowego Rozporządzenia¹, które formułując inaczej wzory dokumentów usankcjonowałoby inną filozofię rozliczeń. Wniosek nadal zawierałby szczegółowy kosztorys realizacji zadania. Kosztorys ten, na etapie konkursu, służyłby ocenie czy wielkość dotacji o którą ubiega się organizacja jest uzasadniona (zgodnie z art. 15 ustawy). Jednak po przyznaniu dotacji organizacja miałaby zagwarantowaną w umowie swobodę dysponowania środkami pod warunkiem, że będą wydatkowane na pozycje wykazane w kosztorysie. Zniknąłby natomiast wymóg by kwoty na poszczególne pozycje wydatków były sztywne. Oznacza, to że pojawiające się przy realizacji zadania oszczędności w którejkolwiek pozycji kosztorysu, mogą być przenoszone do innych pozycji pod dwoma warunkami:

- typ wydatku musiał być wykazany w pierwotnym kosztorysie (organizacja nie może kupić biletów lotniczych za oszczędności z wynagrodzeń opiekunek)
- wszystkie środki są przeznaczone na realizację konkretnego zadania, na które przyznano dotację (zakaz transferu oszczędności do innych programów realizowanych przez organizację).

W ramach rozliczenia, organizacja składałaby szczegółowe sprawozdanie merytoryczne oraz oświadczenie, że dotacja została wykorzystana na cele związane z realizacją zadania (co oczywiście może podlegać kontroli).

Do kosztorysu wracałoby się:

- w przypadku kontroli – w celu weryfikacji czy wydatki poniesione przez organizację mieszczą się (jeśli chodzi o ich charakter, a nie kwotę) w zaakceptowanym na etapie rozpatrywania oferty kosztorysie.
- W przypadku wniosku organizacji o dodanie do kosztorysu nowej pozycji, w trakcie realizacji zadania.

W pozostałych przypadkach organizacja dysponowałaby kwotą dotacji, w ramach której byłaby zobowiązana do zrealizowania zadania publicznego. Jestem przekonany, że taki system będzie stanowił ułatwienie zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i dla władz publicznych, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu jakości świadczonych usług publicznych.

¹ Obecnie: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z dnia 10 stycznia 2011 r.)