

Rekomendacje w zakresie zlecania i realizacji zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym w czasie pandemii wirusa COVID 19

marzec 2021

COVID a realizacja zadań publicznych

Przedstawiamy Państwu rekomendacje dotyczące ogłaszania, wdrażania i rozliczania zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym w czasie pandemii wirusa COVID 19. Materiał jest zbiorem dobrych praktyk jakie miały miejsce w roku 2020 i 2021. Rekomendacje bazują na obowiązujących przepisach prawnych, w tym na tzw. Tarczy 1.0.

W roku 2021 obowiązuje w praktyce tylko Tarcza 1 (chyba, że mają Państwo umowy wieloletnie na zadania publiczne, które zostały zawarte przed ogłoszeniem stanu epidemiologicznego - tu będzie obowiązywała Tarcza 2.0). Jak pokazała praktyka, przepisy Tarcz nie uwzględniają wszystkich kwestii problematycznych, dlatego powstały niniejsze rekomendacje.

Materiał stanowi uzupełnienie do Rekomendacji opracowanych w 2019 r. Prezentowane propozycje są rozwinięciem i uzupełnieniem głównych kierunków wyznaczonych w tamtym materiale. Zachęcamy do lektury i stosowania rozwiązań w praktyce.

Rekomendacje zostały zebrane i opracowane przez Sieć SPLOT we współpracy ze Związkiem Miast Polskich.

Materiał przygotowany został zgodnie z chronologią procesu zlecania zadań publicznych.

OGŁOSZENIE O KONKURSIE

Zgodnie ze wzorami Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. umowa o realizację zadania publicznego wskazuje, że zasady dokonywania zmian w ofercie określa ogłoszenie konkursowe. Zgodnie z rekomendacjami z września 2019 r. proponowaliśmy określone zapisy: <http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/12/Rekomendacje-w-zakresie-zastosowania-nowego-wzoru-oferty-i-sprawozdania-z-realizacji-zadania-publicznego-w-trybie-otwartego-konkursu-ofert-oraz-ramowego-wzoru-umowy-Sierpie%C5%84-2019r.-3.pdf>

Pandemia COVID 19 i ograniczony dostęp do Urzędów, konieczność szybkiej reakcji na istniejącą sytuację pokazał, że duża elastyczność zapisów w ogłoszeniu ułatwia dostosowanie oferty do realiów. Poniżej proponujemy zapisy, które w oparciu o praktykę sprawdziły się i warto z nich korzystać w roku 2021 jak i kolejnych latach:

- 1. Składanie ofert a podpisy** - czas pandemii ogranicza możliwość kontaktów bezpośrednich, funkcjonowanie organizacji, jak i urzędów jest często ograniczone. Rekomendujemy zapis w ogłoszeniu dający możliwość składania ofert (i sprawozdań) w formie elektronicznej potwierdzonych podpisem za pośrednictwem Epuap lub złożonych wyłącznie za pośrednictwem generatora (patrz: <https://publicystyka.ngo.pl/skladasz-oferte-w-konkursie-miejskim-juz-nie-musisz-drukowac-potwierdzenia>).
- 2. Komunikacja z urzędem w zakresie oferty** - rekomendujemy zapis w ogłoszeniu, wprowadzający jako podstawową formę komunikacji na linii urząd-ngo pocztę elektroniczną.
- 3. Określenie katalogu rezultatów do poszczególnych zadań publicznych** - rok 2020 pokazał, że nadal określenie rezultatów jak i sposobów ich mierzenia budzi wątpliwości. Dlatego rekomendujemy by do każdego zadania określony został katalog minimalnych oczekiwanych rezultatów z poziomu produktów/usług wraz ze wskazaniem wymaganych źródeł pomiaru.

4. Określenie ryzyk w zakresie realizacji zadania publicznego - rekomendujemy zapis w ogłoszeniu o poniższej treści: *Oferent zobligowany jest do przedstawienie ryzyk związanych z realizowanym zadaniem, które mogą wpłynąć na jego zakres rzeczowy. Ryzyka prosimy opisać w części III.5 "Opis zakładanych rezultatów oraz dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania publicznego".*

5. Zmiany w budżecie oferty - rekomendujemy wprowadzenie zapisów zwiększających możliwość dokonania przesunięć pomiędzy pozycjami kosztów oraz pomiędzy działaniami. Poniżej przedstawiamy możliwe, alternatywne rozwiązania znacznie zwiększające elastyczność przesunięć:

- a) *Oferent może dokonywać przesunięć pomiędzy kosztami działań oraz pomiędzy działaniami do % wartości dotacji. Zmiany powyżej wskazanego % wymagają zgody i aneksu do umowy.*

Propozycja określa jako podstawę dokonywania zmian % wartości dotacji na nie pozycji budżetowej. Przykładowo jeżeli dotacja to 10.000 zł a wskazany procent to np. 20 %. Organizacja realizująca zadania może swobodnie przesuwać 2000 zł pomiędzy poszczególnymi kosztami i działaniami.

- b) *oferent może dokonywać przesunięć pomiędzy kosztami działań oraz pomiędzy działaniami do x zł. Zmiany powyżej wskazanego wartość x zł wymagają zgody i aneksu do umowy*

Propozycja określa wartość kwotową możliwą do przesunięcia. Rekomendujemy jej stosowanie przy większych dotacjach, gdzie wiedzą Państwo mniej więcej jakie są planowane wartości zadania. Kwota wskazana w ogłoszeniu określają Państwo samodzielnie.

- c) *oferent może dokonywać przesunięć pomiędzy kosztami działań oraz pomiędzy działaniami w sposób dowolny o ile nie narusza to istoty zadania i zapewnia realizację działań i rezultatów. Przesunięcia nie mogą zwiększać kosztów osobowych i obsługi zadania publicznego.*

Propozycja najbardziej elastyczna. Należy pamiętać, że obecnie istotą realizacji zadania jest osiągnięcie rezultatów i realizacja działań. Ten zapis proponuje rozwiązanie nawiązujące do rozliczenia oferty w oparciu o ryczałt. Wprowadzone ograniczenia co do kategorii, które nie mogą ulegać zmianie określają Państwo sami. Mowa tu np. o kosztach osobowych i obsługi zadania, które budzą największe obawy, co do nadmiernego wydatkowania dotacji.

6. Zmiany w zakresie rzeczowym oferty - rok 2020 pokazał, że zmiana sposobu realizacji zadania publicznego i jego formy musi być dostosowana do zmieniającej się sytuacji epidemicznej. W ramach rekomendacji proponujemy w ogłoszeniu o konkursie wprowadzić zapisy:

- a) *Oferent przedstawi w ofercie alternatywny sposób realizacji zadania na wypadek ograniczeń wynikających z pandemii COVID 19*

Zapis pozwala już na etapie przygotowania oferty wskazać czy i w jakim zakresie oferenci mają pomysł na realizację zadania w formach alternatywnych. Komisja konkursowa ocenia również alternatywy. Zapis taki pozwala wdrożyć alternatywną formę realizacji zadania bez konieczności zgłaszania zmian.

- b) *Oferent zobligowany jest do przedstawienia ryzyk związanych z realizowanym zadaniem, które mogą wpłynąć na jego zakres rzeczowy. Ryzyka prosimy opisać w części III.5 Opis zakładanych rezultatów oraz dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania publicznego*

Zapis dotyczący ryzyk pozwala określić jakie sytuacje niezależne od oferenta mogą wpłynąć na sposób realizacji zadania i rezultatów. Zapis pozwala ocenić ryzyko nieosiągnięcia rezultatów, co po przyjęciu oferty do realizacji będzie podstawą do ewentualnych zmian zakresu rzeczowego oferty.

- c) stosować zapis zawarty w rekomendacja z roku 2019 dotyczący zmian rzeczowych - *W trakcie realizacji zadania mogą być dokonywane zmiany w zakresie sposobu i terminu jego realizacji. Wprowadzone zmiany nie mogą zmieniać istoty zadania publicznego. Istotne zmiany wymagają zgłoszenia w formie pisemnej i uzyskania zgody Gminy/Miasta. Oferent zobligowany jest przedstawić zaktualizowany zakres działań/harmonogramu po uzyskaniu zgody na wprowadzenie zmian. Zmiany istotne wymagają aneksu do umowy*

Ta propozycja skupia się na elastycznym podejściu do zmian o ile nie naruszają one istoty oferty. W powiązaniu z rekomendacją z punktu "a" zapewni skuteczne wprowadzenie zmian zgodne z danym stanem faktycznym.

- d) stosować zapis zawarty w rekomendacji z roku 2019 dotyczący zmian w zakresie rezultatów :

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.

Zadanie uznaje się za zrealizowane jeżeli oferent zrealizuje % założonych w ogłoszeniu rezultatów

Pierwszy zapis wprowadza możliwość przesunięcia zaplanowanych rezultatów np. o 10 % /20%. Zapis powinien być spójny z drugą propozycją, która wskazuje jaka jest wartość % rezultatów konieczna do osiągnięcia by uznać zadanie za zrealizowane np. 90%/80%.

7. Wymagany wkład do oferty - czas pandemii pokazał, że zapewnienie wkładu do zadań publicznych jest jednym z większych problemów. Należy pamiętać, że przepisy Tarczy nie chronią organizacji w przypadku braku wymaganego wkładu. Rodzi to skutek w postaci konieczności zastosowania zasady proporcjonalności. Dlatego rekomendujemy poniższe rozwiązania:

- a) *zadanie realizowane jest w formie powierzenia* - zlecenie zadań w tej formie nie przewiduje wkładu ze strony organizacji pozarządowych.
- b) *oferent zapewni wkład do realizacji zadania w wysokości x % zadania-* zapis zakłada, że wkładem do realizacji zadania będzie zgodnie z zapisami budżetu w części V 3. wkład własny: 3.1 wkład finansowy 3.2 wkład niefinansowy (osobowy, rzeczowy) i 4. świadczenia pieniężne od odbiorców. Należy zwrócić uwagę by nie wskazywać tylko wkładu własnego! (zapis o wymaganym "wkładzie własnym" wyłącza ze źródeł wkładu odpłatności od uczestników)
- c) Dodatkowo w kryteriach oceny oferty rekomendujemy brak punktacji wartości wkładu. Jeżeli przy ocenie wkładu będzie wartość 0 pkt. pozwoli to na stosowanie wprost § 3 ust. 5 i 7 ramowego wzoru umowy. Zapis umożliwi w trakcie realizacji zadania zmianę pomiędzy wskazanym źródłem wkładu pod warunkiem zachowania jego wartości. Jest to możliwe tylko w sytuacji wskazanej wyżej gdy nie ma oceny czy więcej punktów jest za np. wkład finansowy czy osobowy.

UMOWA NA REALIZACJĘ ZADANIA

1. Zmiany zakresu rzeczowego - obecny ramowy wzór umowy odwołuje się tylko do zmian finansowych. Nie porusza kwestii zmian merytorycznych. Zgodnie z rekomendacjami z roku 2019 proponujemy wprowadzić do ramowego wzoru zapisy dotyczące zasad zmian

merytorycznych zgodnych z zapisami ogłoszenia konkursowego lub odwołać się wprost do zapisów ogłoszenia.

Realizacja zadania:

1. **Istotne zmiany w ofercie** – czas pandemii może powodować wprowadzenie istotnych zmiany wpływające na istotę oferty. Jeżeli oferta nie zakładała alternatywnych form realizacji (patrz rekomendacje dot. ogłoszenia konkursowego). Rekomendujemy by zmiany takie były dokonywane w oparciu konsultacje społeczne np. z komisją konkursową.

Przykładowe rozwiązania:

<https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/5839/dokument/138975>

<http://www.eto.um.warszawa.pl/category/122/announcement/19055>

2. **Monitoring sposobu realizacji zadania** – rekomendujemy regularny kontakt z organizacjami. To wzajemna wymiana informacji na każdym etapie realizacji zadania jest kluczowa dla szybkiej identyfikacji problemów związanych z realizacją zadań publicznych. Rekomendujemy spotkania na początku realizacji zadań, którego celem powinno być przybliżenie zasad wdrażania zadań w czasie pandemii. Drugie spotkanie przed końcem roku np. październik/listopad w celu analizy oferty i wprowadzeniu niezbędnych zmian, które zapewnią spójność sprawozdania z założonymi działaniami.
3. **Zakończenie umowy ze względu na siłę wyższą** – w przypadku niemożliwości realizacja zadania publicznego rekomendujemy rozwiązywanie umów w oparciu o porozumienie stron zgodnie z zapisem ramowego wzoru umowy:

1. Umowa może być rozwiązana na mocy porozumienia Stron w przypadku wystąpienia okoliczności, za które Strony nie ponoszą odpowiedzialności, w tym w przypadku siły wyższej w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), które uniemożliwiają wykonanie umowy.

2. W przypadku rozwiązania umowy w trybie określonym w ust. 1 skutki finansowe i obowiązek zwrotu środków finansowych Strony określą w protokole.

Procedura ta zakłada sporządzenie protokołu w ramach, którego wskazuje się stan realizacji, przyczyny rozwiązania umowy, obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków. Protokół kończy postępowanie i nie ma konieczności sporządzania sprawozdania z realizacji zadania.

SPRAWOZDANIE Z REALIZACJI ZADANIA

Przy rozliczeniu realizacji zadania publicznego należy mieć na uwadze - co stanowi istotę zlecenia zadania. Zgodnie z zapisami umowy *“Akceptacja sprawozdania i rozliczenie dotacji polega na weryfikacji przez Zleceniodawcę założonych w ofercie rezultatów i działań Zleceniobiorcy.”*

Szczegółowe kwestie dot. tego jak przyjmować sprawozdania znajdują Państwo w rekomendacjach z roku 2019.

W związku z COVID 19 należy pamiętać o możliwości stosowania zapisów Tarczy 1, która pozwala na:

Art. 15 z z ustawy.

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w terminie 30 dni następujących po ich odwołaniu organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy jest uprawniony do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania z wykonania zleconego zadania publicznego oraz rozliczenia udzielonej dotacji na realizację zadania publicznego z pominięciem terminów wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także do uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zleconego zadania publicznego, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

ust.2

W przypadku, o którym mowa w ust. 1, niewykonanie planu działań lub nieosiągnięcie rezultatów założonych w umowie, na podstawie której zlecono realizację zadania publicznego, nie może skutkować uznaniem dotacji na realizację zadania publicznego w tej części za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi.

Zapisy tarczy dają możliwość samorządom do zastosowania tych rozwiązań, nie są obligatoryjne.

Kluczowe kwestie jakie reguluje przepis to: 1) możliwość przedłużania terminów złożenia sprawozdania 2) pominięcia terminów dla rozliczenia udzielonej dotacji 3) uznania wydatków poniesionych na sfinansowanie działań, które zostały odwołane.

Dodatkowo, rekomendujemy aby ust. 2 interpretować rozszerzająco patrząc na cel zapisów i uznać, że odnosi się on do przypadku jakim jest pandemia co pozwala uznać, że niewykonanie planu działań lub nieosiągnięcie rezultatów założonych w umowie nie może skutkować uznaniem dotacji na realizację zadania publicznego w tej części za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi.

SŁOWO NA KONIEC

Czas pandemii to czas testu współpracy lokalnej. Należy pamiętać, że zlecenie i realizacja zadań publicznych jest formą współpracy finansowej, której celem jest dostarczenie określonych usług społecznym mieszkańcom. Samorząd i NGO powinny wspólnie dążyć do jak najlepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców. Dlatego przy realizacji zadań kluczową rolę odgrywa zasada partnerstwa, która jest gwarancją "grania do jednej bramki". Nasze rekomendacje wpisując się w proces budowania kultury współpracy opartej na zaufaniu stron.