

PODRĘCZNIK REGRANTINGU

CZYLI JAK WDRAŻAĆ REGRANTING W SAMORZĄDACH GMINNYCH I POWIATOWYCH

MODELOWE ROZWIĄZANIE OPRACOWANE
PRZEZ AKADEMIEŃ ROZWOJU
FILANTROPII W POLSCE

MODEL REGRANTINGU WRAZ Z INSTRUKCJĄ STOSOWANIA

Wydanie III poprawione

Stan prawny: 31 lipca 2021

Tomasz Schimanek

WYDANIE III POPRAWIONE POWSTAŁO W RAMACH
PROGRAMU „DZIAŁAJ LOKALNIE” REALIZOWANEGO
PRZEZ AKADEMIEŃ ROZWOJU FILANTROPII W POLSCE
PRZY WYKORZYSTANIU ŚRODKÓW
POLSKO-AMERYKAŃSKIEJ FUNDACJI WOLNOŚCI.



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



AKADEMIA ROZWOJU
FILANTROPII W POLSCE



PODRĘCZNIK REGRANTINGU
CZYLI JAK WDRAŻAĆ REGRANTING W SAMORZĄDACH
GMINNYCH I POWIATOWYCH
MODELOWE ROZWIĄZANIE OPRACOWANE
PRZEZ AKADEMIĘ ROZWOJU FILANTROPII W POLSCE

MODEL REGRANTINGU
WRAZ Z INSTRUKCJĄ STOSOWANIA
WYDANIE III POPRAWIONE



Tomasz Schimanek



Warszawa, 2021 rok



Podręcznik regrantingu, czyli jak wdrażać mechanizm regrantingu w samorządach gminnych i powiatowych. Modelowe rozwiązanie opracowane przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce. Model regrantingu wraz z instrukcją stosowania

Wydanie III poprawione

Stan prawny: 31 lipca 2021

Model regrantingu i wydanie pierwsze podręcznika zostały przygotowane w 2014 roku w ramach projektu „Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie” finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Wydanie drugie podręcznika zostało przygotowane w 2016 roku w ramach projektu „Możemy więcej i lepiej. Akademia współpracy finansowej JST-NGO” współfinansowanego ze środków Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Wydanie drugie poprawione zostało zaktualizowane w oparciu o stan prawny z dnia 7 lipca 2017 roku.

Wydanie trzecie poprawione powstało w ramach Programu „Działaj Lokalnie”, realizowanego przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce przy wykorzystaniu środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.



Autor aktualizacji: Tomasz Schimanek

Projekt i skład: Konrad Grajner

Wydawca: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce

ISBN: 978-83-941809-7-3



SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	8
2. CO ZAWIERA PODRĘCZNIK I DLA KOGO JEST PRZEZNACZONY?	10
3. CO TO JEST REGRANTING I DLACZEGO WARTO GO STOSOWAĆ?	11
3.1. Istota regrantingu	11
3.2. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu regrantingu w Polsce	17
3.3. Możliwości, jakie daje mechanizm regrantingu, z perspektywy samorządów gminnych i powiatowych oraz przesłanki do jego wykorzystywania	24
3.4. Prawne podstawy stosowania regrantingu w działaniach samorządów gminnych i powiatowych	28
4. MODEL REGRANTINGU	42
4.1. Cele modelu regrantingu	42
4.2. Założenia modelu regrantingu	42
4.3. Kluczowi partnerzy we wdrażaniu modelu regrantingu	44
4.4. Schemat modelu regrantingu	44
4.5. Opis modelu regrantingu	45
4.6. Sposób realizacji i finansowania etapu wdrażania modelu regrantingu	54
4.7. Kamienie milowe modelu regrantingu	55
5. JAK PRAKTYCZNIE WDRAŻAĆ MODEL REGRANTINGU?	56
5.1. Co jest niezbędne do wdrażania modelu regrantingu?	56
5.2. Jak przejść przez wszystkie etapy wdrażania modelu regrantingu?	56



6. INNE MECHANIZMY WSPÓŁPRACY FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

89

6.1. Pozakonkursowy tryb zlecania zadań publicznych **89**

6.2. Inicjatywa lokalna **90**

6.3. Dotacja inwestycyjna **91**

6.4. Pożyczki, poręczenia **91**

6.5. Budżet obywatelski **92**

6.6. Umowy wieloletnie **93**

6.7. Zamówienia publiczne **94**



AKTY PRAWNE CYTOWANE W TEKŚCIE:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1057 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28, poz. 146),
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz.U. 2015, poz. 1339),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 305),
- ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1129),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 713 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 2176),
- ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 217),
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 2261),
- ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1923),
- rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. 2018 poz. 2057).



1. WPROWADZENIE

Wydanie pierwsze podręcznika oraz opisywany w nim **model regrantingu** to efekty realizacji projektu innowacyjnego *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie*. Projekt został zrealizowany przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce we współpracy ze Starostwem Powiatowym w Nidzicy, Nidzicką Fundacją Rozwoju *Nida*, Urzędem Gminy Biłgoraj, Urzędem Miasta Biłgoraj oraz Biłgorajską Agencją Rozwoju Regionalnego SA. Projekt został sfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, Priorytet V *Dobre rządzenie*, Działanie 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałanie 5.4.2 *Rozwój dialogu obywatelskiego*. Celem tego projektu, realizowanego w latach 2012–2015, było wypracowanie, upowszechnienie i włączenie do lokalnych polityk publicznych **mechanizmu regrantingu**, czyli zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez samorządy gminne i powiatowe w formie konkursów ofert. Aby to zrobić skutecznie, Akademia opracowała kompleksowy model regrantingu. Został on przygotowany na podstawie dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu regrantingu przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce oraz blisko 70 organizacji pozarządowych, które z nią współpracują, m.in.: Funduszy Lokalnych i Ośrodków Działaj Lokalnie. Wykorzystano także doświadczenia innych podmiotów stosujących regranting lub instrumenty do niego zbliżone. Model jest również oparty na wiedzy i doświadczeniach uzyskanych na etapie testowania jego wstępnej wersji w ośmiu jednostkach samorządu terytorialnego (JST), co umożliwiło jego dopracowanie i optymalne dostosowanie do realnych potrzeb i możliwości gmin i powiatów. Dzięki temu powstał **ostatecznie sprawdzony w praktyce model regrantingu, którego wdrażanie przyczynia się również do zwiększenia skali i zakresu zadań publicznych zlecanych organizacjom pozarządowym przez samorządy gminne i powiatowe**.



Wydanie pierwsze podręcznika składa się z dwóch części: pierwszej, opisującej model regrantingu wraz z instrukcją jego stosowania, i drugiej, zawierającej użyteczne wzory i przykłady dokumentów stosowanych w ramach modelu.

Wydanie drugie poprawione podręcznika obejmuje jedynie pierwszą część dotyczącą modelu regrantingu. Została ona skrócona, zaktualizowana i uzupełniona o informacje o innych mechanizmach współpracy finansowej samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych oraz o przykłady wzorów dokumentów stosowanych w regrantingu, zgodnych ze stanem prawnym na dzień 7 lipca 2017 r. Aktualizacja podręcznika dotyczy przede wszystkim zmian wprowadzonych w życie nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 5 sierpnia 2015 r. Wydanie drugie podręcznika zostało przygotowane w ramach projektu *Możemy więcej i lepiej. Akademia współpracy finansowej JST-NGO* realizowanego przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce, a współfinansowanego ze środków Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Projekt służy upowszechnianiu wśród organizacji pozarządowych i samorządów terytorialnych modelu regrantingu i innych mechanizmów współpracy finansowej. Więcej informacji o projekcie można znaleźć na stronie internetowej Akademii: <http://regranting.filantropia.org.pl>

Wydanie trzecie poprawione jest aktualizacją podręcznika dotyczącą podstaw prawnych regrantingu, a także innych mechanizmów współpracy oraz danych dotyczących programu Działaj Lokalnie. Nie uwzględniono w nim rozdziału 7 z wydania II, będącego komentarzem do nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie sprzed sześciu lat.



2. CO ZAWIERA PODRĘCZNIK I DLA KOGO JEST PRZEZNACZONY?

Podręcznik zawiera przede wszystkim:

- wyjaśnienie terminu *regranting* oraz mechanizmu jego działania,
- opis podstaw prawnych pozwalających stosować regranting przez samorządy terytorialne,
- opis dotychczasowych doświadczeń w jego stosowaniu w Polsce, w tym także projektu *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie*,
- określenie przesłanek stosowania regrantingu oraz korzyści, jakie z tego płyną dla samorządów, organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych,
- opis modelu regrantingu (modelowej ścieżki wdrażania mechanizmu regrantingu przez samorządy gminne i powiatowe) z instrukcją jego wdrażania,
- informacje o innych mechanizmach współpracy finansowej samorządów z organizacjami pozarządowymi.

Głównym odbiorcą podręcznika są samorządy gminne i powiatowe, a więc przede wszystkim przedstawiciele władz wykonawczych i stanowiących oraz urzędnicy odpowiedzialni za współpracę z organizacjami pozarządowymi i zlecanie zadań publicznych. Podręcznik może być z powodzeniem wykorzystany również przez samorządy regionalne oraz urzędy administracji rządowej zainteresowane stosowaniem mechanizmu regrantingu. Podręcznik jest również skierowany do organizacji pozarządowych, które mogą korzystać z regrantingu, a także inspirować i wspierać samorządy w jego wdrażaniu.

Wszystkim samorządom i organizacjom pozarządowym zainteresowanym różnymi formami współpracy polecamy korzystanie z:

- **Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych** opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej). Informacje o tym modelu można znaleźć na stronie internetowej: http://siecsplot.pl/wp-content/uploads/2019/04/model_wspolpracy.pdf,
- więcej informacji o regrantingu oraz innych mechanizmach współpracy finansowej samorządów z organizacjami pozarządowymi dostępnych jest na stronie internetowej: <http://regranting.filantropia.org.pl>



3. CO TO JEST REGRANTING I DLACZEGO WARTO GO STOSOWAĆ?

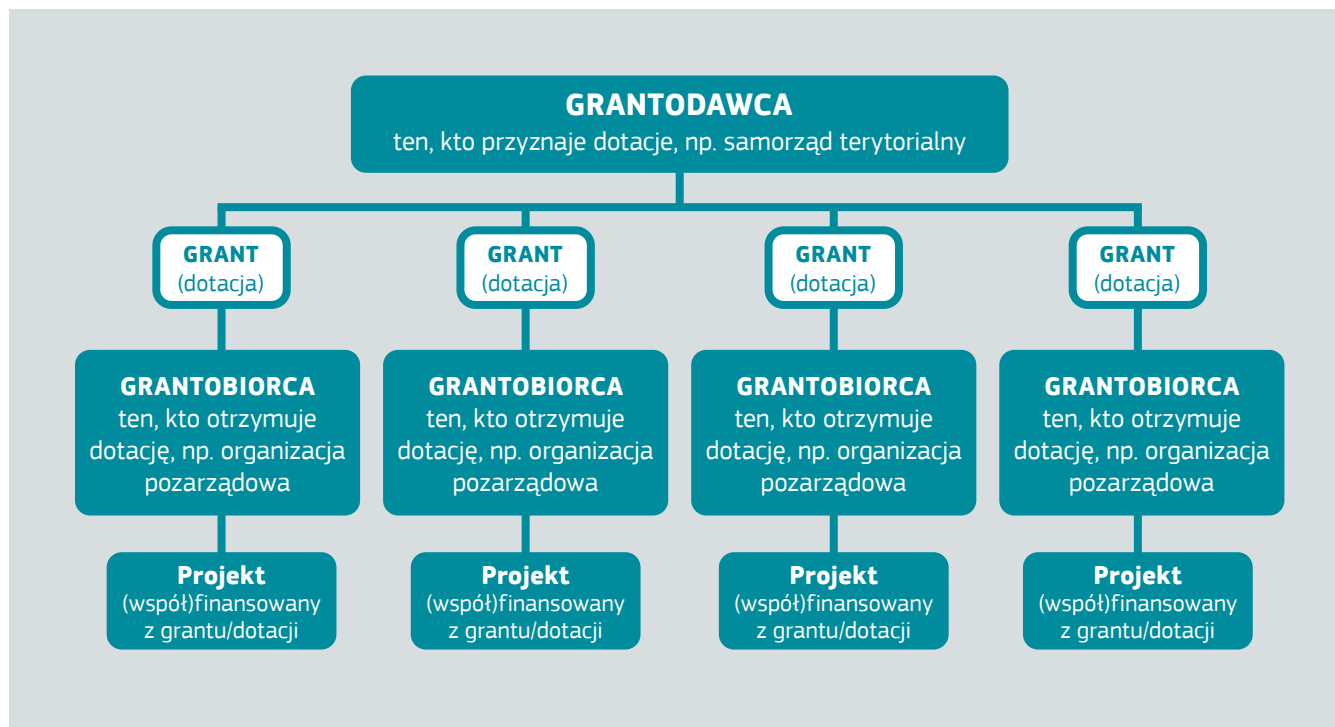
3.1. Istota regrantingu

Regranting to angielskie określenie, które jak dotąd nie doczekało się dobrego polskiego odpowiednika, dlatego jest powszechnie stosowane w Polsce, także w oficjalnych dokumentach. *Grant* to angielskie słowo, które oznacza dotację, *granting* to przyznawanie dotacji, a *regranting* to dosłownie powtórne przyznanie dotacji, wykorzystanie środków przyznanych w ramach dotacji na kolejne dotacje. Mechanizm regrantingu polega właśnie na tym, że **środki otrzymane w formie dotacji (grantu) przez jeden podmiot przekazywane są w całości lub w części innym podmiotom.**

Pojęcie regrantingu pojawiło się w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. wraz z pomocą finansową z krajów Europy Zachodniej, a także ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Właśnie tam regranting jest najbardziej rozpowszechniony, zarówno w sektorze organizacji pozarządowych, jak i w administracji publicznej, a nawet w biznesie. Regranting jest mechanizmem stosowanym w ramach szeroko rozumianego **grantmakingu** (grantodawstwa), czyli finansowania realizacji projektów z grantów (dotacji). Formuła ta jest jedną z najpowszechniej stosowanych metod finansowania projektów, zwłaszcza w sektorze organizacji społecznych, a także w sektorze publicznym. Polega na przyznawaniu przez **grantodawcę**, np. instytucję publiczną albo prywatną fundację, dotacji (grantów) innym podmiotom, które dzięki przyznanym środkom realizują projekty służące celom określonym przez grantodawcę. Realizatorami projektów, zwanymi **grantobiorcami**, mogą być instytucje publiczne, organizacje społeczne bądź firmy. Zależy to od celów i preferencji grantodawcy. Najczęściej jednak formuła grantodawstwa jest wykorzystywana do realizacji **celów społecznie użytecznych**, niekomercyjnych. Grant ma charakter **wsparcia bezzwrotnego**, o ile zostanie wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem. **Grant** to pojęcie powszechnie używane w środowiskach organizacji pozarządowych czy naukowych. Jego odpowiednikiem w polskim prawodawstwie i administracji publicznej jest termin **dotacja**. W podręczniku oba te pojęcia są stosowane zamiennie. Mechanizm grantodawstwa w najprostszy sposób przedstawia poniższy schemat.



Schemat 1. Mechanizm grantodawstwa

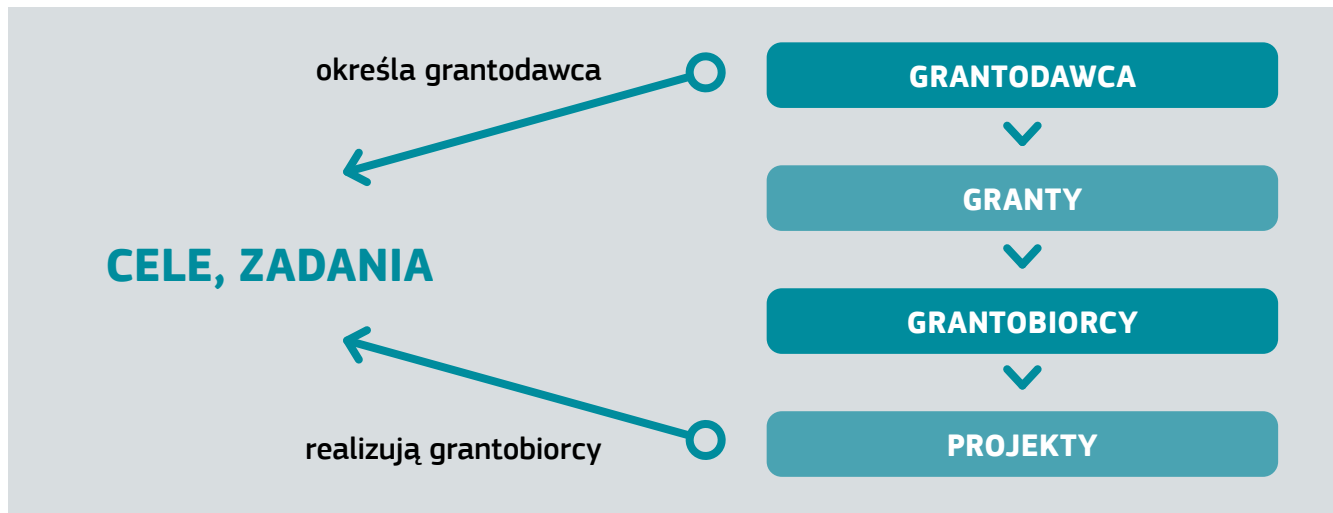


Źródło: opracowanie własne.

Mechanizm grantodawstwa jest stosowany z trzech podstawowych powodów. Po pierwsze, grantodawca, który chce realizować określone cele lub zadania, wie, że istnieją inne podmioty mające wiedzę, doświadczenie i potencjał w realizacji podobnych celów czy zadań. W takim przypadku przyznanie tym podmiotom, np. organizacjom pozarządowym, grantów na realizację projektów służących celom grantodawcy może być znacznie **skuteczniejsze i efektywniejsze** niż samodzielne realizowanie tych zadań przez grantodawcę. Po drugie, grantobiorcy bardzo często są **bliżej problemów**, które chce rozwiązać grantodawca, niż on sam. Lepiej znają ich uwarunkowania, ludzi, których te problemy dotyczą. Po trzecie, grantodawca bardzo często wie, jakie cele chce osiągnąć, ale nie zna najskuteczniejszych czy też najefektywniejszych sposobów ich realizacji, oczekuje więc, że **takie sposoby przedstawiają mu grantobiorcy**. Jeżeli np. samorząd chce zagospodarować po lekcjach czas wolny dzieci i młodzieży, które mieszkają na jego terenie, ale nie wie, jak najlepiej to zrobić, może ogłosić konkurs na granty (dotacje) dla organizacji pozarządowych, które przedstawią najciekawsze pomysły. To odróżnia grantodawstwo od zamówień publicznych, które są także rozpowszechnioną formą zlecenia realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Jednak w przypadku zamówień publicznych zamawiający, np. jednostka samorządu terytorialnego, dokładnie wie, jakie zadania mają być wykonane i w jaki sposób. Ubiegający się o realizację takiego zadania rywalizują nie pomysłami – tak jak w grantodawstwie – lecz przede wszystkim ceną i ewentualnie jakością realizacji zamówienia.



Schemat 2. Podział ról w mechanizmie grantodawstwa



Źródło: opracowanie własne.

Grantodawstwo może być realizowane przez różne podmioty, zarówno publiczne, społeczne, jak i biznesowe, w różnych formach i na różnych zasadach. Na przykład niektórzy grantodawcy sami rozpoznają rynek potencjalnych realizatorów projektów i na tej podstawie wybierają podmioty, z którymi negocjują warunki otrzymania grantu i wykonania zadań. Najczęściej jednak grantodawcy wyłaniają realizatorów projektów **metodą konkursową**, a potencjalni grantobiorcy ubiegają się o przyznanie grantu, składając grantodawcy propozycje projektów. Dzięki temu wszyscy zainteresowani grantobiorcy mają dostęp do grantów na tych samych zasadach, a grantodawca może wybrać ze zgłoszonych projektów te, które jego zdaniem najskuteczniej i najefektywniej zrealizują określone cele. Grantodawca może zaprosić do konkursu wskazanych przez siebie potencjalnych realizatorów projektów. Konkurs może mieć również charakter otwarty, co oznacza, że wszystkie podmioty spełniające warunki określone przez grantodawcę mogą ubiegać się o przyznanie grantu w konkursie.

Metoda konkursowa jest podstawą grantodawstwa realizowanego przez instytucje publiczne, gdyż gwarantuje przejrzystość wyboru realizatora zadań publicznych i konkurencyjność ofert, a także zwiększa efektywność wykorzystania środków publicznych. Tak jest w przypadku dotacji przyznawanych organizacjom pozarządowym przez instytucje publiczne w Polsce. Podstawowy tryb ich przyznawania – zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – to tryb **otwartego konkursu ofert**, czyli takiego konkursu, w którym wszystkie organizacje pozarządowe spełniające określone warunki mogą składać propozycje realizacji projektów, a instytucja publiczna ogłaszająca konkurs wybiera na tej podstawie te projekty, których wykonanie będzie finansowane w formie dotacji. Grantodawca określa warunki i zasady konkursu, a przede wszystkim zadania lub cele, które mają zrealizować finansowane projekty, kryteria ich wyboru, wysokość możliwej dotacji oraz czas i warunki jej wykorzystania.



Grantodawcy mogą pokrywać koszty wybranych projektów w całości lub w części, wymagając od grantobiorcy wkładu własnego (finansowego lub innego). Te dwie możliwości zostały uwzględnione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UoDPPioW), która przewiduje **powierzenie** organizacji realizację zadania publicznego, czyli sfinansowanie go w całości z przyznanej dotacji, oraz **wsparcie** wykonania zadania publicznego, czyli sfinansowanie go w ramach dotacji jedynie w części. Powszechność grantodawstwa wynika z **korzyści, które zyskują grantodawcy i grantobiorcy**.

Grantodawstwo:

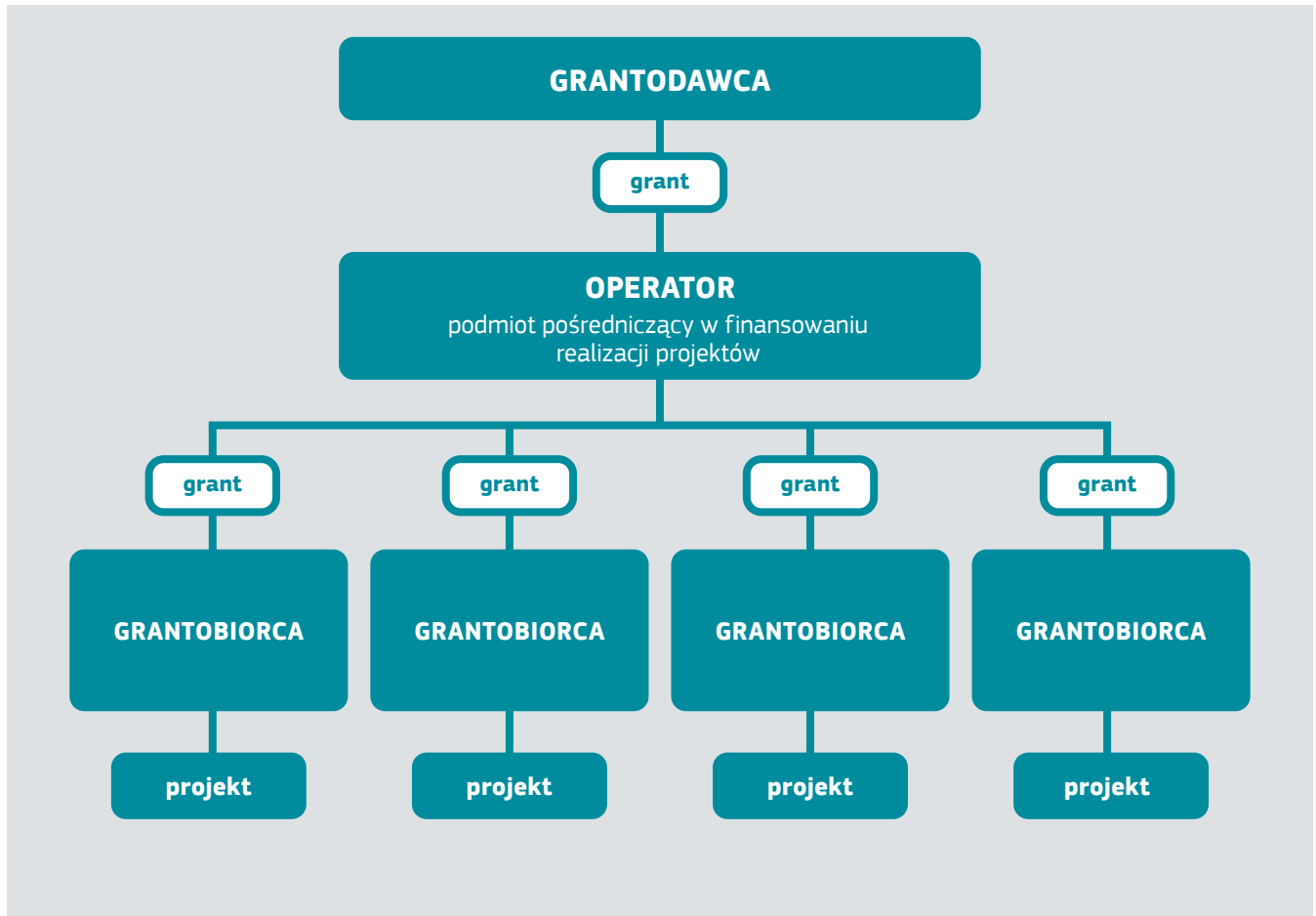
- zapewnia publicznie jawne, przejrzyste i jednakowe dla wszystkich potencjalnych grantobiorców reguły ubiegania się o wsparcie, co wyrównuje szanse w dostępie do grantów, umożliwia również rzetelne przygotowanie projektu i wniosku o jego finansowanie, a także poddaje ten proces kontroli społecznej,
- wykorzystuje znane, powszechnie stosowane sposoby postępowania (konkurs, wniosek aplikacyjny itp.), co ułatwia grantobiorcom korzystanie z grantów,
- umożliwia skoncentrowanie aktywności grantobiorców w określonych obszarach (tematycznych lub geograficznych), także takich, w których ta aktywność dotychczas była niewielka, a jest pożądana,
- umożliwia osiąganie celów społecznie użytecznych i wykorzystuje do tego najsukuteczniejsze i najefektywniejsze metody (propozycje projektów),
- mobilizuje aktywność i kreatywność grantobiorców, stymuluje poszukiwanie nowych rozwiązań i metod działania,
- pozwala na kreatywność w ogólnych ramach narzuconych przez grantodawcę,
- zwiększa gwarancje wykorzystania środków uzyskanych w ramach grantu zgodnie z oczekiwaniami grantodawcy,
- jest dźwignią, która uruchamia dodatkowe zasoby grantobiorcy lub innych grantodawców niezbędne do osiągnięcia celów założonych przez grantodawcę,
- kreuje standardy działań grantobiorców, m.in. osób odpowiadających za rozliczenia finansowe (księgowych), zarządzanie projektem, zatrudnienie czy monitorowanie i ocenę realizowanych działań,
- motywuje do podejmowania pożądanego przez grantodawców sposobu postępowania, np. do realizacji projektów w partnerstwie z innymi podmiotami, a także wzmacnia zespoły w organizacjach, które znajdują się w trudniejszej sytuacji niż inne, np. grantobiorców z małych społeczności,
- jest optymalnym i racjonalnym sposobem rozwiązywania problemu przewagi popytu na wsparcie nad jego podażą, który powszechnie występuje wśród grantobiorców.

Regranting jest odmianą grantodawstwa polegającą na tym, że grantodawca (źródło finansowania) przekazuje środki finansowe w ramach dotacji (grantu) innemu podmiotowi (operatorowi), który za zgodą grantodawcy przekazuje te środki innym organizacjom (grantobiorcom). Podmioty te dzięki przekazanym środkom realizują projekty służące celom określonym przez grantodawcę. Inaczej mówiąc, grantodawca znajduje operatora – pośrednika, który w jego imieniu zajmuje się wyborem realizatorów projektów, finansowaniem projektów i kontrolowaniem sposobu ich realizacji.



Istotę działania mechanizmu regrantingu przedstawia poniższy schemat.

Schemat 3. Mechanizm regrantingu



Źródło: opracowanie własne.

Grantodawca określa cel, na który grantobiorcy mogą wykorzystać przeznaczone przez niego środki, warunki ich wykorzystania oraz zasady ich dystrybucji przez operatora. Grantodawca podejmuje również decyzję o wyborze operatora, który będzie dystrybuował wyznaczone środki. Operator wybiera realizatorów projektów, przekazuje im środki i kontroluje sposób ich wykorzystania.

Zastosowanie regrantingu powoduje, że w procesie przekazywania dotacji (grantodawstwa) pojawia się pośrednik, tzw. operator, który w imieniu grantodawcy przekazuje dotacje innym podmiotom. Przy czym operator – w ramach określonych przez darczyńcę – samodzielnie zarządza przekazanymi środkami, w tym podejmuje decyzje o przyznaniu dotacji, przekazuje je i rozlicza.



Regranting pozwala zachować wszystkie korzyści, które daje formuła grantodawstwa. **Dodatkowa korzyść dla grantodawcy** polega na tym, że nie jest on obciążony obowiązkami związanymi z przygotowaniem procedury wyłonienia realizatorów projektów, jej wdrożeniem, a także kontrolą i rozliczeniem grantobiorców z wykorzystania przekazanych środków. Są to bowiem zadania operatora. Standardowy podział ról w regrantingu przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Podział zadań w regrantingu

GRANTODAWCA	OPERATOR	REALIZATOR PROJEKTU
<ul style="list-style-type: none">› określa cele wsparcia i oczekiwane efekty,› wybiera operatora, podpisuje z nim umowę na realizację konkursu na projekty,› akceptuje procedury konkursowe przygotowane przez operatora,› przekazuje operatorowi grant na realizację konkursu, finansowanie wybranych projektów oraz ich monitorowanie i rozliczenie,› monitoruje działania operatora,› rozlicza operatora i ocenia efekty realizacji projektów.	<ul style="list-style-type: none">› podpisuje umowę z grantodawcą na realizację konkursu,› przygotowuje procedury konkursowe,› ogłasza konkurs, przeprowadza wybór najlepszych projektów,› podpisuje umowy na realizację projektów,› wypłaca środki realizatorom projektów,› monitoruje i kontroluje realizację projektów i wydatkowanie środków,› rozlicza realizację projektów i ocenia jej efekty,› przygotowuje sprawozdanie dla grantodawcy.	<ul style="list-style-type: none">› przygotowuje projekt/wniosek i zgłasza go w konkursie,› podpisuje umowę z operatorem na realizację projektu,› realizuje projekt zgodnie z umową, wykorzystując środki przekazane przez operatora,› przygotowuje sprawozdanie z realizacji projektu dla operatora i rozlicza przekazane środki.

Źródło: opracowanie własne.

W praktyce stosowane są różne modyfikacje standardowego mechanizmu regrantingu. Bywa również tak, że to grantodawca określa procedury konkursowe, do których musi stosować się wybrany operator. Zdarza się także, że to operator dokonuje wyboru projektów do sfinansowania, ale ostateczną decyzję o przyznaniu grantu podejmuje grantodawca.

Regranting jest rozwiązaniem korzystnym dla grantodawcy zwłaszcza wtedy, gdy skala finansowania jest duża, a także może być wielu potencjalnych realizatorów projektów i wiele przyznanych grantów. W takim przypadku przeprowadzenie konkursu wymaga znacznie większych nakładów sił i środków oraz zaangażowania operatora. Grantodawca musi wówczas uwzględnić również finansowanie działań operatora.



Regranting jest niezbędnym narzędziem także w sytuacji, gdy siedziba grantodawcy jest oddalona od miejsca działania potencjalnych realizatorów projektów. Na przykład jeśli duża fundacja działająca w całej Polsce chce przekazać granty na realizację projektów w jakiejś gminie, ale nie zna dobrze tego obszaru, istniejących tam uwarunkowań ani działających podmiotów, to regranting pozwoli wyłonić operatora, który ma tę wiedzę i może dokonać rzetelnego i racjonalnego wyboru grantobiorców.

3.2. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu regrantingu w Polsce

Mechanizm regrantingu jest stosowany przez prywatne i publiczne instytucje grantodawcze w wielu krajach na świecie. W Polsce takie rozwiązania wykorzystuje lub wykorzystywało kilkanaście prywatnych fundacji wspierających działalność organizacji pozarządowych i aktywność obywatelską (np. Fundacja Batorego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Charles Stewart Mott Foundation). Mechanizm regrantingu sporadycznie był także wykorzystywany przez administrację rządową w konkursach dotacyjnych organizowanych np. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub w ramach tzw. funduszy norweskich i szwajcarskich. Regranting był przez kilka lat wykorzystywany w ramach rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, a obecnie stosowany jest w programie Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO. Elementy regrantingu wykorzystują również Lokalne Grupy Działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowanego ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa.

Regranting w największej skali w Polsce wykorzystywany jest obecnie w programie Działaj Lokalnie. Ogólnopolski program grantowy Działaj Lokalnie (Program) jest przedsięwzięciem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanym przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce (ARFP), w którym dotacje są przyznawane lokalnie. Pierwsze trzy edycje Programu (w latach 2000–2003) były prowadzone w formie ogólnopolskiego konkursu, w którym dotacje przyznawała bezpośrednio ARFP. W czwartej edycji (lata 2004–2005) ARFP razem z ogólnopolskim konkursem prowadziła równoległe ścieżkę konkursów lokalnych realizowanych w wybranych gminach przez lokalnych operatorów. Od 2006 roku, czyli od piątej edycji Programu, konkursy są realizowane wyłącznie lokalnie przez sieć Ośrodków Działaj Lokalnie (ODL). W 2021 roku Sieć ODL liczy 78 członków i obejmuje swoim zasięgiem ponad 670 gmin w całej Polsce. W każdym województwie działa minimum dwa ODL.

ARFP, jako realizator Programu, przekazuje ODL dotację na realizację lokalnego konkursu grantowego według ujednoliconych zasad. Elementem obligatoryjnym udziału w Programie jest pozyskanie przez ODL wkładu własnego z przeznaczeniem go na granty. Wysokość dotacji ze środków PAFW, przekazywanych przez ARFP, zależy od wysokości pozyskanego wkładu własnego.



W ramach dotacji ARFP finansowane są koszty obsługi administracyjnej konkursu. ODL pozyskuje wkład własny z różnych źródeł, m.in. od osób prywatnych, firm, jednostek samorządu terytorialnego, ze środków własnych, od innych organizacji i z odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (tylko w przypadku tych ODL, które mają status organizacji pożytku publicznego). Proporcjonalny udział tych źródeł zmienia się w poszczególnych latach. Wkład własny ODL stanowi ok. 40% puli przeznaczonej na granty. Regulamin programu nakłada także na grantobiorców ODL obowiązek pozyskiwania wkładu własnego. Organizacje i grupy nieformalne, które biorą udział w konkursach lokalnych, muszą pozyskać wkład własny (rzeczowy i finansowy) o wartości co najmniej 25% wysokości dotacji, dzięki temu wartość realizowanych projektów zwiększa się o dodatkowe 25%. Na przykład ODL musi mieć 8 000 zł wkładu własnego na 10 000 zł przekazanych przez ARFP na granty, dzięki czemu pula pieniędzy wynosi w tym przypadku 18 000 zł, do których na etapie realizacji projektodawcy dokładają co najmniej 4 500 zł, co zwiększa faktyczną wartość realizowanych działań do 22 500 zł.

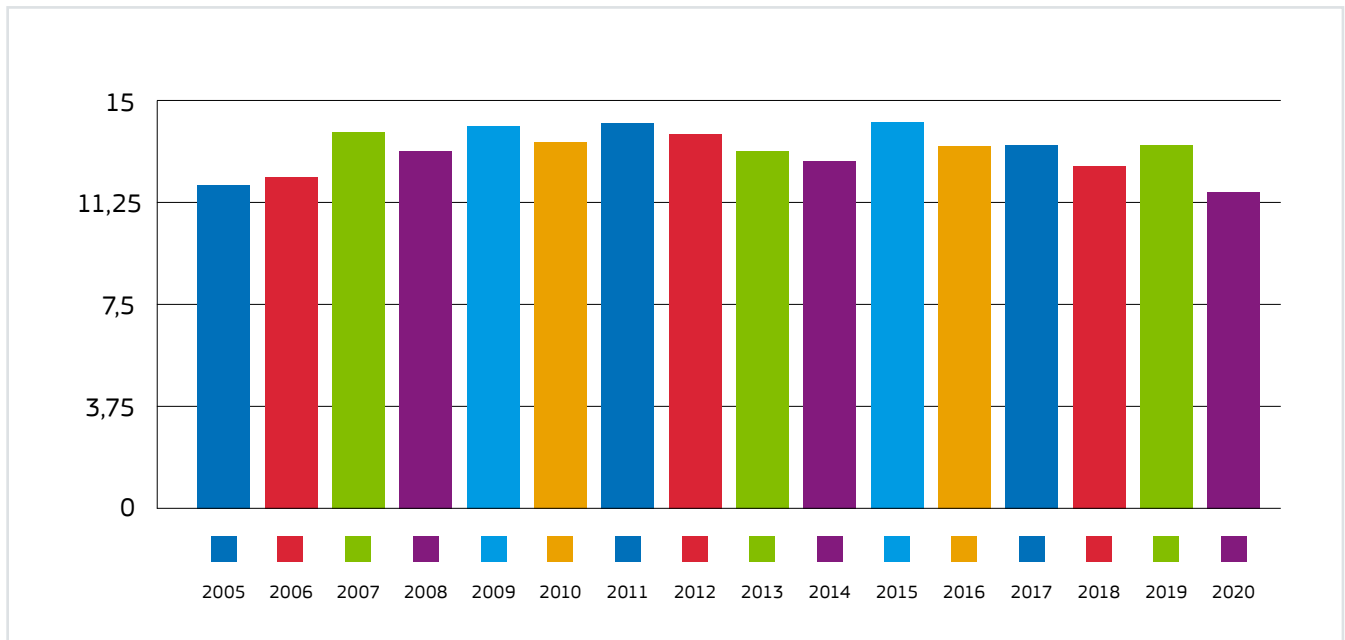
Zakres projektów dofinansowanych w ramach programu Działaj Lokalnie obejmuje większość obszarów działalności pożytku publicznego. Do najczęściej wspieranych obszarów należą:

- działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- nauka, edukacja, oświata i wychowanie,
- podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej,
- turystyka i krajoznawstwo,
- wspieranie oraz upowszechnianie kultury fizycznej i sportu,
- ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego,
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Podstawowe dane liczbowe dotyczące regrantingu w ramach programu Działaj Lokalnie przedstawiają poniższe wykresy.

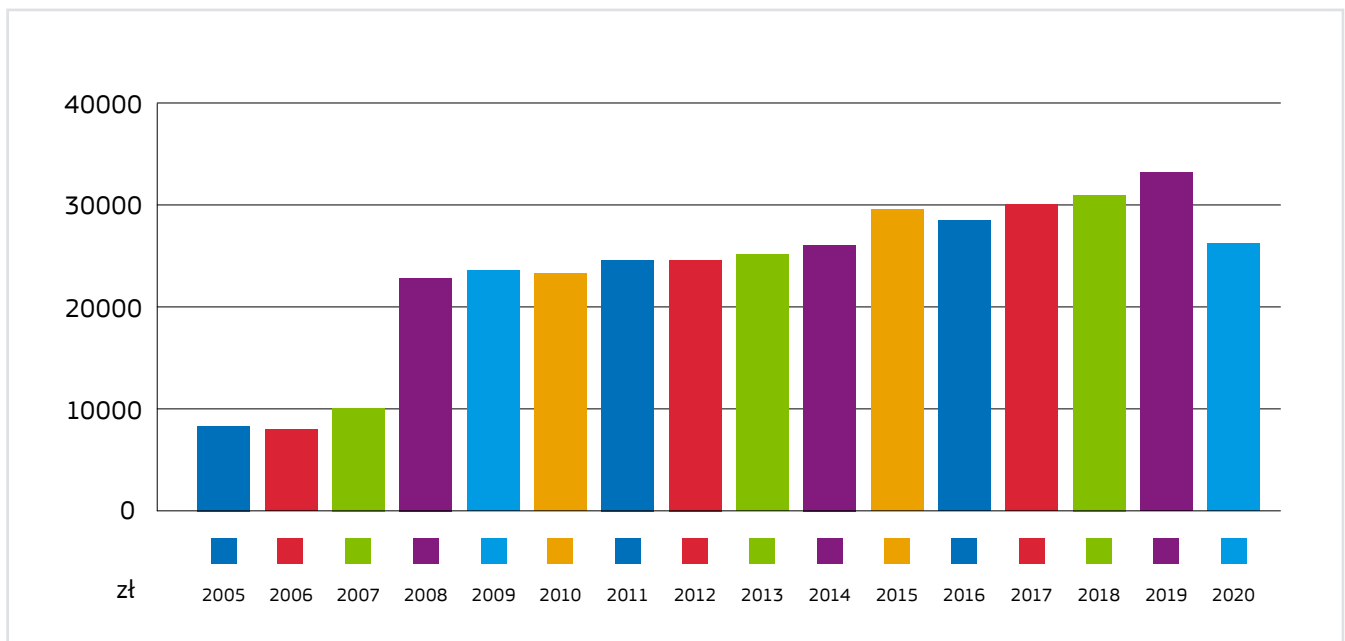


Wykres 1. Średnia liczba projektów dofinansowanych przez Ośrodki Działaj Lokalnie w latach 2005–2020



Źródło: opracowanie własne.

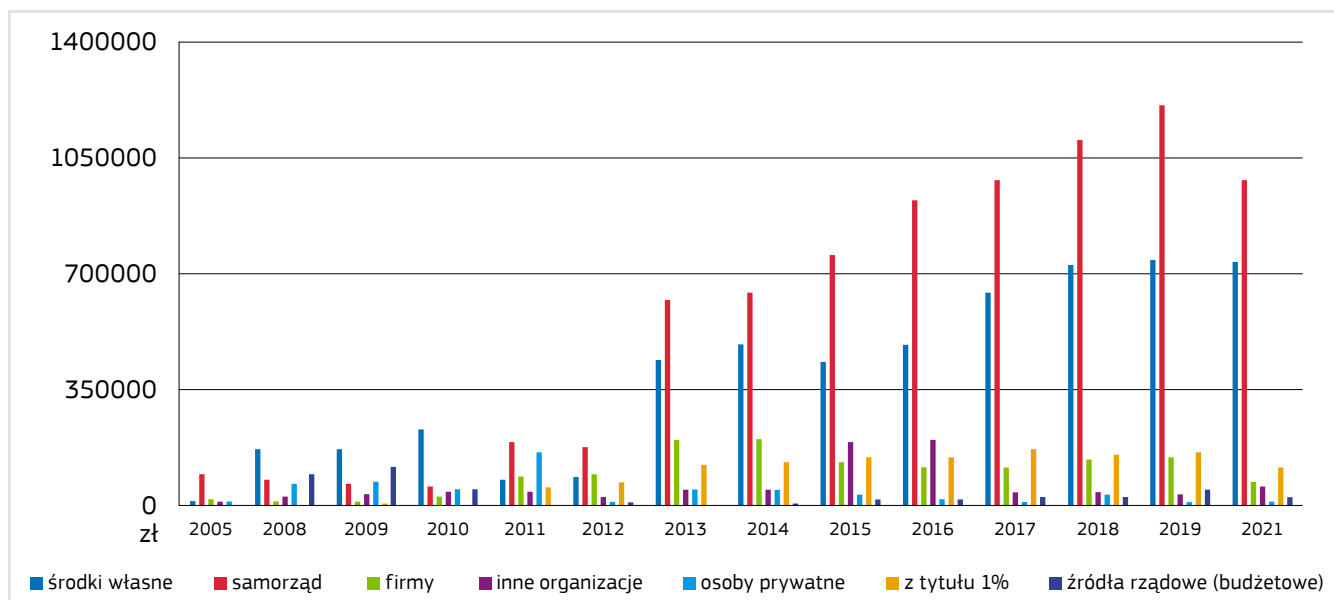
Wykres 2. Średnia wysokość wkładu własnego pozyskanego przez Ośrodki Działaj Lokalnie w latach 2005–2020



Źródło: opracowanie własne.

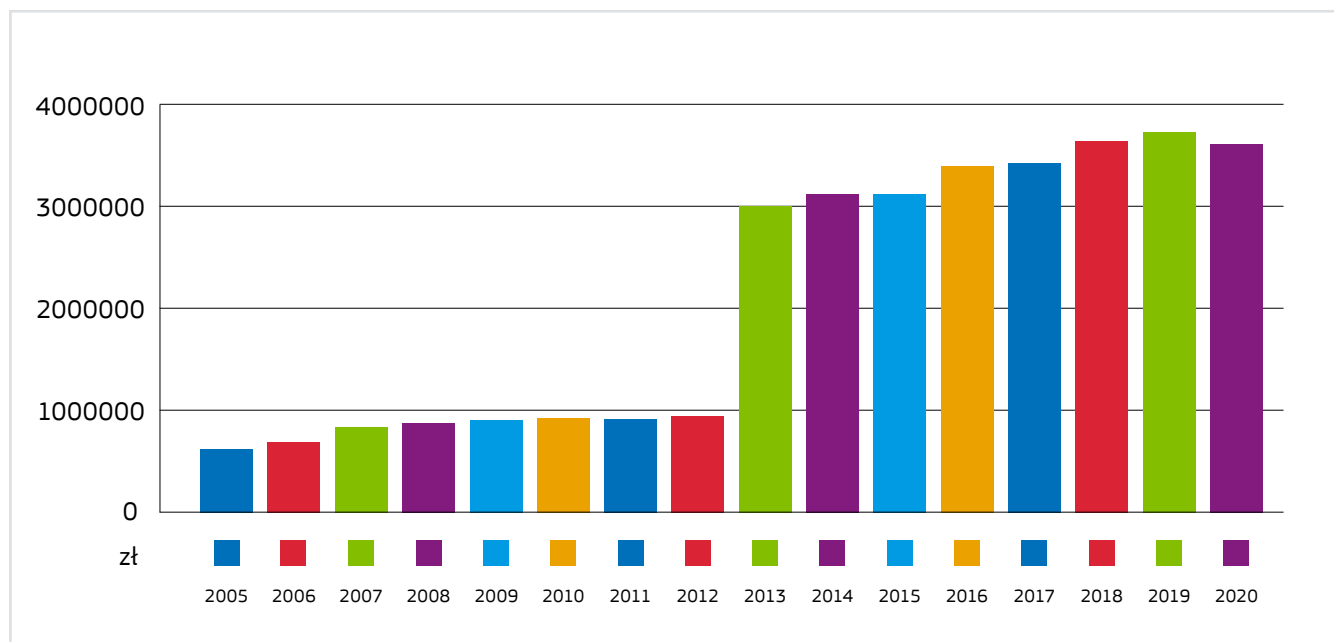


Wykres 3. Źródła pozyskiwania wkładu własnego przez Ośrodki Działaj Lokalnie w latach 2005–2020



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Pula pieniędzy przeznaczona na granty w latach 2005–2020



Źródło: opracowanie własne.



Dzięki Ośrodkom Działaj Lokalnie z mechanizmem regrantingu miały okazję zapoznać się współpracujące z nimi samorządy gminne i powiatowe. Jednak początkowo niewiele z nich stosowało to rozwiązanie przede wszystkim dlatego, że takiej możliwości nie przewidywała żadna ustawa. Sytuacja zmieniła się pod względem formalnym w 2010 r., kiedy to w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzono taką możliwość (art. 16, ust. 7). Dość szybko okazało się jednak, że samorządy nie znają tej możliwości albo też nie wiedzą, jak praktycznie zastosować ogólne zapisy ustawowe.

Dlatego Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce postanowiła opracować praktyczną ścieżkę stosowania regrantingu, która będzie mogła być wykorzystywana przez JST. Służył temu projekt innowacyjny *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie*, zrealizowany w latach 2012–2015 przez ARFP we współpracy ze Starostwem Powiatowym w Nidzicy, Nidzicką Fundacją Rozwoju *Nida*, Urzędami Gminy i Miasta Biłgoraj oraz Biłgorajską Agencją Rozwoju Regionalnego SA. Projekt został sfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, Priorytet V *Dobre rządzenie*, Działanie 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałanie 5.4.2 *Rozwój dialogu obywatelskiego*. Celem tego projektu było wypracowanie, upowszechnienie i włączenie do lokalnych polityk publicznych mechanizmu regrantingu, czyli zlecania organizacjom pozarządowym przez samorządy gminne i powiatowe w formie konkursów ofert realizacji zadań publicznych.

Projekt miał charakter projektu innowacyjnego testującego, tzn. obejmował przygotowanie wstępnej propozycji innowacyjnego rozwiązania, sprawdzenie jej w praktyce i na podstawie wyników testowania dopracowanie ostatecznego rozwiązania, a następnie upowszechnienie go wśród potencjalnych odbiorców i zachęcenie administracji publicznej do włączenia się w te działania. Akademia, głównie na podstawie własnych doświadczeń oraz doświadczeń Ośrodków Działaj Lokalnie, opracowała kompleksowy model regrantingu, który został następnie w praktyce sprawdzony przez osiem samorządów lokalnych. Były to cztery JST w województwie lubelskim: **gmina Adamów (powiat łukowski), gmina Biłgoraj, miasto Biłgoraj i powiat janowski**, oraz cztery samorządy w województwie warmińsko-mazurskim: **powiat bartoszycki, miasto Ełk, powiat nidzicki i gmina Pisz**. Testowanie potwierdziło użyteczność mechanizmu regrantingu, czego najlepszym dowodem było to, że po zakończeniu projektu wszystkie JST dalej wykorzystywały i doskonaliły mechanizm regrantingu. Projekt potwierdził także użyteczność modelu, pozwolił również go skorygować i uzupełnić o praktyczne doświadczenia w jego stosowaniu. Nie byłoby to możliwe bez zaangażowania samorządów testujących model, a także operatorów, którzy zostali wybrani przez JST do sprawdzenia mechanizmu regrantingu. Były to następujące organizacje:

- w gminie Adamów – Lubelski Ośrodek Samopomocy,
- w gminie i mieście Biłgoraj – Fundacja Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej,
- w powiecie janowskim – Lokalna Grupa Działania *Leśny Krąg*,
- w powiecie bartoszyckim – Lokalna Grupa Działania *Warmiński Zakątek*,
- w Ełku – Stowarzyszenie Adelfi,
- w powiecie nidzickim – Nidzicki Fundusz Lokalny,
- w gminie Pisz – Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży.



Dzięki temu powstał ostatecznie sprawdzony w praktyce model regrantingu, którego wdrażanie przyczynia się również do zwiększenia skali i zakresu zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym przez samorządy gminne i powiatowe. Co ważne, wszystkie samorządy uczestniczące w projekcie po jego zakończeniu nadal stosują mechanizm regrantingu. Przykładem może być gmina wiejska Biłgoraj, która uczestniczyła w testowaniu modelu regrantingu i kontynuuje stosowanie tego mechanizmu. Łącznie dotychczas w ramach regrantingu sfinansowano tam realizację 39 projektów na łączną kwotę 120 200 zł, w tym wkład własny operatora i realizatorów projektów stanowił prawie jedną czwartą ogólnej wartości projektów. W większości były to przedsięwzięcia dotyczące organizacji czasu wolnego dla dzieci i młodzieży, aktywizacji i integracji mieszkańców gminy, organizacji wydarzeń kulturalnych i sportowych.

Wójt gminy Biłgoraj Wiesław Różyński tak ocenia dotychczasowe doświadczenia z regrantowaniem: *Efektom stosowania regrantingu w gminie Biłgoraj we współpracy z Fundacją Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej jest zwiększenie puli dodatkowych środków na działania organizacji pozarządowych z gminy Biłgoraj. Mechanizm ten, jako partnerstwo sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego, umożliwia kumulację środków z różnego rodzaju źródeł i przez to zapewnia kompleksową współpracę na rzecz mieszkańców gminy. Dzięki regrantingowi gmina pozyskała do stałej współpracy doświadczoną organizację, jaką jest Fundacja Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej. Współpraca ta pozwala na zwiększenie zakresu działań realizowanych przez gminę na rzecz lokalnej społeczności. Korzyścią dla samych organizacji jest dodatkowe wsparcie finansowe i merytoryczne. Ponadto organizacje te konkurują z sobą i wymieniają się doświadczeniami z organizacjami z innych gmin, w związku z tym jakość realizowanych projektów jest wyższa, a tym samym mieszkańcy są odbiorcami działań lepiej dostosowanych do ich potrzeb.*

Joanna Szkutnik, odpowiedzialna za współpracę gminy Biłgoraj z organizacjami pozarządowymi, zauważa: *Ze względu na przeniesienie roli decyzyjnej co do podziału części środków do niezależnego operatora gmina jest postrzegana jako podmiot przyjaźniejszy, który wspomaga wszechstronny rozwój swoich organizacji i umożliwia im pozyskanie środków finansowych z dodatkowych źródeł. Oczywiście taka decyzja wymaga dobrego, sprawnego operatora oraz ustalenia zasad współpracy z nim, opartych przede wszystkim na przejrzystości i zaufaniu.*

Regranting jest jednym z kilku mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi wykorzystywanych przez samorząd gminy Biłgoraj. Obok zlecania zadań w trybie otwartego konkursu ofert i regrantingu samorząd prowadzi stałe konsultacje i doradztwo dla organizacji, organizuje szkolenia, realizuje projekty partnerskie, udostępnia organizacjom pomieszczenia i sprzęt gminny, prowadzi także promocję działalności obywatelskiej.

Irena Gadaj, prezes Fundacji Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej, będącej operatorem regrantingu w gminie Biłgoraj, zauważa: *Bycie operatorem wiąże się z dodatkowymi obowiązkami względem gminy, a przede wszystkim z nieustanną koniecznością pozyskiwania środków niezbędnych jako zadeklarowany wkład do środków publicznych.*



Jednak Fundusz Lokalny podjął się roli operatora, gdyż zależy mu na dobrych relacjach z samorządem, na którego terenie prowadzi działalność. Tym bardziej że cele Funduszu są zbieżne z celami samorządu, oba podmioty działają na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców. Współpraca z gminą Biłgoraj to również ważne doświadczenie dla Funduszu, a także przejaw zaufania samorządu, a to pomaga Funduszowi w relacjach z mieszkańcami i innymi partnerami.

Więcej informacji o przebiegu, realizacji i rezultatach projektu *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie* można znaleźć w wydaniu pierwszym publikacji *Podręcznik regrantingu, czyli jak wdrażać regranting w samorządach gminnych i powiatowych. Modelowe rozwiązanie opracowane przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce. Część 1*, dostępnej m.in. na stronie internetowej Akademii: www.filantropia.org.pl.

Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce kontynuowała upowszechnianie regrantingu w ramach projektu *Możemy więcej i lepiej*. Akademia współpracy finansowej JST-NGO współfinansowanego ze środków Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Więcej informacji o projekcie można znaleźć na stronie internetowej: <http://regranting.filantropia.org.pl>

Obecnie, według szacunków Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, regranting wykorzystywany jest stale lub okresowo przez ponad 150 samorządów terytorialnych, głównie gminnych i powiatowych, ale są również samorządy regionalne, które stosują ten mechanizm.



3.3. Możliwości, jakie daje mechanizm regrantingu, z perspektywy samorządów gminnych i powiatowych oraz przesłanki jego wykorzystywania

Dotychczasowe doświadczenia z programu *Działaj Lokalnie* oraz testowania modelu regrantingu wskazują, że stosowanie regrantingu daje co najmniej kilka dodatkowych korzyści, m.in.:

- pozwala samorządowi skorzystać z doświadczeń, wiedzy i potencjału operatora,
- zmniejsza obciążenia organizacyjne i ludzkie samorządu zlecającego zadanie, ponieważ obowiązki związane z wyłonieniem realizatorów projektów, zawieraniem z nimi umów, wypłacaniem środków, monitorowaniem, rozliczaniem i oceną realizacji przez nich zadania publicznego spadają na operatora,
- pobudza aktywność różnych grup mieszkańców dzięki wysiłkom i aktywności operatora, ponieważ środki dla realizatorów projektów są dystrybuowane szeroko,
- ułatwia dostęp do środków samorządowych organizacjom pozarządowym dzięki prostszym procedurom stosowanym przez operatora oraz jego dodatkowemu wsparciu podczas aplikowania o wsparcie i jego wykorzystywania,
- wpływa na wzrost jakości ofert składanych w konkursach na realizację zadań publicznych dzięki wsparciu operatora,
- pozwala lepiej wykonywać zadania publiczne, ponieważ operator, czyli organizacja pozarządowa, bardzo dobrze rozumie specyfikę działania realizatorów projektów, czyli innych organizacji pozarządowych, cieszy się też z reguły większym ich zaufaniem, a także potrafi lepiej ocenić użyteczność proponowanych projektów i zdolność projektodawców do ich realizacji,
- zwiększa efektywność pozyskiwania i wydawania środków przeznaczonych na regranting dzięki wykorzystaniu formuły wkładu własnego zarówno operatora, jak i realizatorów projektów,
- zwiększa pulę środków przeznaczonych na wsparcie realizacji określonych działań dzięki łączeniu różnych źródeł finansowania (np. do środków przeznaczonych przez samorząd powiatu na granty operator dokłada środki pozyskane z innych źródeł, które będą przeznaczone na realizację projektów służących mieszkańcom tego powiatu),
- zwiększa efektywność wykorzystania środków z pojedynczego źródła (np. każde 10 zł przekazane przez samorząd na projekty – dzięki operatorowi – generuje dodatkowe 5 zł z innych źródeł, np. biznesu lub programów rządowych),
- daje możliwość poszerzania skali i zakresu zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe,
- przyczynia się do budowania potencjału lokalnych operatorów grantowych, którzy nie tylko mogą sprawnie obsługiwać programy grantowe, lecz także są w stanie przyciągać dodatkowe środki finansowe na realizację projektów w społecznościach lokalnych,
- jest także formą uspołecznienia decyzji o wyborze projektów, gdyż podejmuje ją czynnik społeczny, czyli organizacja pozarządowa, oczywiście na zasadach określonych przez grantodawcę, czyli instytucję publiczną,
- pozwala na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, które dzięki większej elastyczności działania może stosować operator,
- przyczynia się do budowania przyjaznego wizerunku samorządu w środowisku organizacji pozarządowych i wzmocnienia współpracy między instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi.



Schemat 4. Wkład operatora i realizatorów projektów w regrantingu



Źródło: opracowanie własne.

To, czy operator lub realizatorzy projektów będą partycypować w formie wkładu własnego w mechanizmie regrantingu, zależy od dwóch czynników: od tego, czy grantodawca postawił taki warunek, i od tego, czy operator lub realizatorzy projektów będą mieli takie możliwości. Zawsze można żądać od potencjalnego operatora np. dodatkowego wkładu na dofinansowanie projektów, jeśli jednak będzie to warunek niemożliwy do spełnienia, to w efekcie nie uda się znaleźć operatora.

Zanim takie warunki zostaną ogłoszone, trzeba dobrze rozpoznać rynek zarówno potencjalnych operatorów, jak i realizatorów projektów. Warto pamiętać również o tym, że wymagany wkład nie musi być finansowy, może to być praca ludzi, wykorzystanie pomieszczeń lub sprzętu.

Regranting umożliwia włączenie środków pozyskanych przez operatora pochodzących często ze źródeł niedostępnych dla samorządu, chociażby od prywatnych firm lub programów adresowanych do organizacji pozarządowych, np. rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Podstawową przesłanką stosowania regrantingu jest liczba podmiotów, które mogą ubiegać się o realizację zadań publicznych. Im większa liczba potencjalnych grantobiorców, tym większa skala i zakres zaangażowania JST w przygotowanie i przeprowadzenie konkursu dotacyjnego. Tym większa jest więc potrzeba wyłonienia operatora, który przejąłby część lub większość tych obowiązków, pod warunkiem jednak, że operator dysponuje potencjałem niezbędnym do realizacji zadań publicznych.



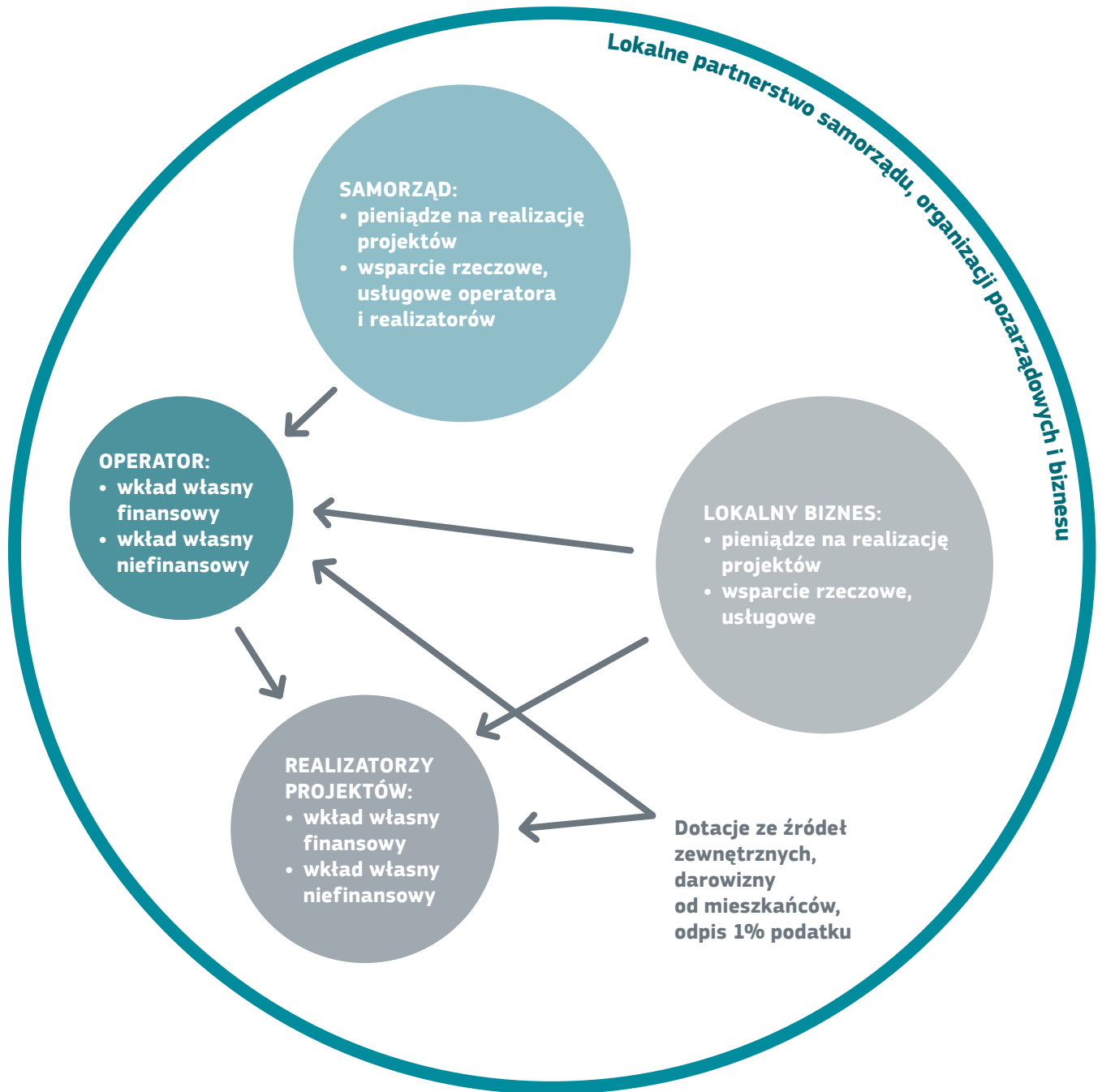
Drugą przesłanką jest chęć uaktywnienia obywateli i zachęcenia ich do realizacji zadań publicznych. Operator – organizacja pozarządowa – może to robić skuteczniej niż JST. Efektywniej będzie również wspierać i edukować potencjalnych realizatorów w planowaniu projektów i przygotowywaniu ofert na wykonanie zadań publicznych. Jeżeli więc jakość ofert składanych dotychczas przez organizacje jest niska, warto rozważyć zastosowanie regrantingu.

Kolejnym argumentem jest działanie organizacji, która ma doświadczenie w realizacji programów grantowych, czyli potencjalnego operatora. Jeżeli nie ma takiej, trudno zastosować mechanizm regrantingu. Można jednak przyczynić się do powstania takiej organizacji np. przez powierzenie wybranej instytucji na początku obsługi konkursów dotacyjnych, a potem pełnego wdrożenia mechanizmu regrantingu, choć jest to trudna strategia działania.

Wspomniana wcześniej możliwość łączenia przez operatora środków pochodzących z różnych źródeł pozwala budować partnerstwo publiczno-społeczno-prywatne, w ramach którego działania i pieniądze przeznaczone na ich realizację pochodzące z budżetu samorządowego mogą łączyć się z działaniami i pieniędzmi społecznymi (operatora i realizatorów projektów) i biznesowymi (np. lokalnych przedsiębiorców). Przy czym lokalni przedsiębiorcy często nie mogą z przyczyn formalnych lub nie chcą ofiarowywać pieniędzy samorządowi, mogą natomiast je przekazać, np. w formie darowizny, operatorowi, czyli organizacji pozarządowej, wykorzystując także możliwość odpisów podatkowych.



Schemat 5. Partnerstwo publiczno-społeczno-prywatne oparte na regrantingu



Źródło: opracowanie własne.



3.4. Prawne podstawy stosowania regrantingu w działaniach samorządów gminnych i powiatowych

W przypadku samorządów terytorialnych regranting jest jednym ze sposobów zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom, o których mówi **ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** (UoDPPioW)¹. Ustawa określa także zadania publiczne, które są przedmiotem współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Zadania te zostały określone jako **sfera pożytku publicznego**. UoDPPioW nie opisuje konkretnych zadań (usług), wymienia natomiast 39 obszarów, których te zadania dotyczą.

Są to:

- pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób,
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa,
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej oraz społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- działalność charytatywna,
- podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- działalność na rzecz integracji cudzoziemców,
- ochrona i promocja zdrowia, w tym działalności leczniczej,
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
- promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,
- działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie,
- działalność na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynek dzieci i młodzieży,
- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej,
- ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego,
- turystyka i krajoznawstwo,
- porządek i bezpieczeństwo publiczne,

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1057 z późn. zm.)



- obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- upowszechnianie i ochrona wolności, praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji,
- udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- ratownictwo i ochrona ludności,
- pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- upowszechnianie i ochrona praw konsumentów,
- działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijanie kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- promocja i organizacja wolontariatu,
- pomoc Polonii i Polakom za granicą,
- działalność na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- działalność na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych,
- promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechnianie i ochrona praw dziecka,
- przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym,
- rewitalizacja,
- działalność na rzecz organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w zakresie zadań pożytku publicznego.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych² podmioty należące do sektora finansów publicznych, a więc np. samorządy terytorialne, mogą zlecać realizację zadań publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, a więc przede wszystkim organizacjom pozarządowym, na dwa podstawowe sposoby: przez **zamówienia publiczne** oraz **dotacje** na realizację zadań publicznych. Zamówienie publiczne to podstawowa forma zlecenia wykonania zadań publicznych, która jest adresowana przede wszystkim do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą lub działalność statutową odpłatną. Tę ścieżkę najczęściej wykorzystuje się do zlecenia usług komunalnych, infrastrukturalnych, rzadziej usług społecznych, choć zamówienia publiczne mogą służyć np. do zlecenia usług opiekuńczych, prowadzenia noclegowni czy domów pomocy społecznej. Zamówienia publiczne są dość rygorystycznie regulowane przez prawo unijne i polską ustawę z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³. Dodatkowe informacje o zlecaniu zadań w formie zamówień publicznych znajdują się w rozdziale 6 podręcznika.

Druga ścieżka zlecenia realizacji zadań publicznych, która jest główną dla organizacji pozarządowych, polega na **przekazywaniu realizacji zadania publicznego wraz z dotacją na jego wykonanie**. Ta ścieżka zgodnie z ustawą o finansach publicznych jest dostępna wyłącznie dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Mogą one otrzymać dotacje na realizację zadań publicznych będących w gestii danej jednostki, a więc np. zadań własnych i zleconych gminy czy powiatu.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 305)

³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. 2021 poz. 1129)



Zgodnie z UoDPPioW o zlecenie realizacji zadań publicznych mogą się ubiegać:

- organizacje pozarządowe, czyli osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyłączeniem partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i fundacji utworzonych przez partie polityczne, spełniające łącznie dwa warunki:
 - niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
 - niedziałające w celu osiągnięcia zysku,
- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne w zakresie prowadzonej działalności pożytku publicznego,
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, a także nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W grupie wyżej wymienionych podmiotów od 20 maja 2016 r. znalazły się stowarzyszenia zwykłe, które wcześniej nie miały osobowości prawnej ani nie mogły ubiegać się o realizację zadań publicznych. Nowelizacja Prawa o stowarzyszeniach z września 2015 r.⁴ m.in. **przyznała stowarzyszeniom zwykłym tzw. ułomną osobowość prawną**, w ramach której mogą one posiadać majątek i zaciągać zobowiązania, w tym np. pozyskiwać dotacje na realizację zadań publicznych. Zmiany weszły w życie 20 maja 2016 r., oznacza to, że po tej dacie stowarzyszenia zwykłe mogą ubiegać się o realizację zadań zlecanych przez samorząd, w tym także w formule regrantingu.

W podręczniku posługujemy się w uproszczeniu określeniem *organizacje pozarządowe*, mając na myśli wszystkie wyżej wymienione podmioty, które mogą ubiegać się o dotacje na realizację zadań publicznych.

⁴ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1923).



Organizacja pozarządowa, która otrzymuje dotację na realizację zadania publicznego, może być wybrana na kilka sposobów. Podstawowy tryb to **otwarty konkurs ofert**, w którego wyniku wyłania się organizację – realizatora zadania publicznego. Konkurs jest ogłaszany przez samorząd z własnej inicjatywy lub na wniosek organizacji, która chce realizować zadanie publiczne. Szczegółowe zasady i tryb otwartego konkursu ofert określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Samorząd określa rodzaj zadania lub usługi, których realizację zamierza zlecić, a organizacje przedstawiają w konkursie propozycje (oferty), jak to zadanie zamierzają wykonać. W kryteriach wyboru realizatora zadania publicznego – w przeciwieństwie do zamówień publicznych – jest brana pod uwagę przede wszystkim ocena sposobu wykonania zadania i jego rezultaty, a nie koszt finansowy, choć i on ma oczywiście znaczenie.

UoDPPioW przewiduje również możliwość przyznania dotacji na realizację zadania publicznego **w trybie niewymagającym ogłaszania konkursu**. W tym trybie, tzw. uproszczonym, na wniosek organizacji wójt/burmistrz/prezydent/starosta może zlecić wykonanie zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Więcej informacji o trybie pozakonkursowym znajduje się w rozdziale 6 podręcznika.

Niezależnie od wybranego trybu samorząd, zlecając organizacji pozarządowej wykonanie zadania publicznego, może **wesprzeć** realizację zadania publicznego przez organizację, czyli przyznać dotację niepokrywającą całości kosztów wykonania zadania, lub **powierzyć** realizację zadania publicznego, czyli sfinansować jego wykonanie w całości. W dotychczasowej praktyce samorządy w większości przypadków wspierają realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, co oznacza, że organizacje wykorzystują na realizację zadań samorządowych dodatkowe środki pochodzące z innych źródeł niż budżet danej jednostki samorządu terytorialnego. Wysokość wymaganego wkładu własnego organizacji nie jest ustawowo określona. W praktyce samorządy stosują różne rozwiązania w tym zakresie – w zależności od możliwości lokalnie działających organizacji i specyfiki zadania publicznego. Z reguły udział wymaganego wkładu waha się między 5% a 20% łącznej wartości realizowanego zadania publicznego.

Należy pamiętać również o tym, że – podobnie jak w zamówieniach publicznych – samorząd, zlecając zadanie publiczne w procedurze dotacyjnej, **nie może ograniczyć zakresu podmiotowego** organizacji, które mogą ubiegać się o realizację zadania publicznego. Samorząd nie może więc np. adresować konkursu wyłącznie do organizacji pozarządowych mających siedzibę na terenie jego gminy czy powiatu. Jednak może tak określić warunki wykonania zadania publicznego, aby preferować de facto podmioty lokalne.

Trybem zlecenia zadań publicznych, w ramach którego można zastosować regranting, jest otwarty konkurs ofert (art. 13 UoDPPioW). Jest to formuła grantodawstwa zaadaptowana do potrzeb instytucji publicznych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa podstawowe zasady i warunki przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Samorząd, który chce tą drogą zlecić wykonanie zadania publicznego, musi opublikować ogłoszenie o konkursie z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem. Ogłoszenie musi ukazać się w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie JST i na jej stronie internetowej.



Ogłoszenie o konkursie powinno zawierać informacje o:

- rodzaju zadania, które ma być zleczone,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania,
- zasadach przyznawania dotacji,
- terminie i warunkach realizacji zadania,
- terminie składania ofert,
- trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty oraz terminie dokonania wyboru ofert,
- zadaniach publicznych tego samego rodzaju, zrealizowanych przez zlecającego w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym.

W odpowiedzi na konkurs podmioty uprawnione mogą zgłaszać oferty na realizację zadania publicznego. Oferta musi zawierać w szczególności:

- szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji,
- termin i miejsce realizacji zadania publicznego,
- kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego,
- informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej składającej ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne,
- informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł,
- deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Oferta musi zostać przygotowana według wzoru określonego w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego⁵. Oferty złożone przez organizacje opiniuje specjalnie do tego powołana komisja konkursowa, w której skład wchodzi urzędnicy (jako przedstawiciele organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs) oraz osoby wskazane przez organizacje pozarządowe. W komisji nie mogą zasiadać osoby wskazane przez te organizacje, które biorą udział w konkursie, ani urzędnicy, którzy byliby w jakiś sposób związani z taką organizacją. W pracach komisji mogą natomiast brać udział eksperci jako doradcy.

Podczas rozpatrywania ofert ocenia się m.in.:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową,
- przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,

⁵ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. 2018 poz. 2057)



- proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy których udziale organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne,
- planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub pochodzących z innych źródeł (w przypadku wsparcia wykonania zadania publicznego),
- planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków,
- w przypadku organizacji pozarządowej, wykonującej w latach poprzednich zlecone zadania publiczne – realizację przez nią zleconych zadań publicznych, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności:

- nazwę oferenta,
- nazwę zadania publicznego,
- wysokość przyznanych środków publicznych.

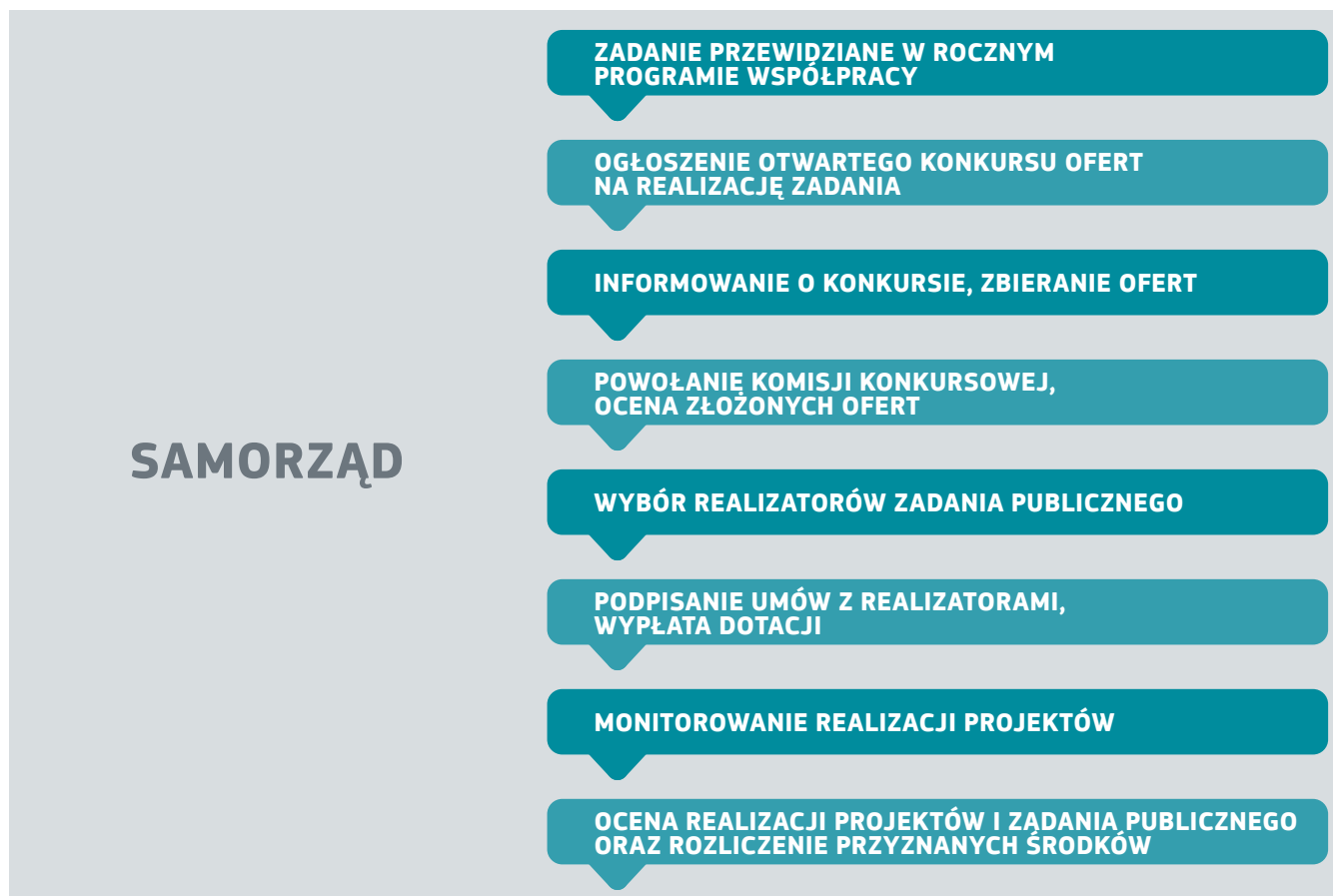
Wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w taki sam sposób, w jaki został ogłoszony konkurs. JST zawiera następnie umowy na realizację zadań publicznych na podstawie wybranych ofert oraz przekazuje dotacje na ich wykonanie. Samorząd monitoruje realizację zadań i rozlicza ich wykonanie. Wzór umowy dotacji oraz sprawozdania z wykonania zadania publicznego określa wspomniane rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z 2018 roku.

Choć z UoDPPioW nie wynika to jednoznacznie, wydaje się, że najwłaściwszym postępowaniem jest zapisanie zadania publicznego wraz ze sposobem jego zlecenia i kwotą przeznaczoną na realizację w **rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi**, który w trybie uchwały JST przyjmuje na dany rok. Umieszczenie takich zapisów daje klarowną i bezdyskusyjną podstawę ogłoszenia otwartego konkursu ofert.



Standardowy cykl przeprowadzenia przez JST otwartego konkursu ofert obrazuje poniższy schemat.

Schemat 6. Etapy przeprowadzenia otwartego konkursu ofert



Źródło: opracowanie własne.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje możliwość zawierania **umów wieloletnich** na realizację zadań publicznych (maksymalnie do pięciu lat). Decyzja o okresie obowiązywania umowy należy do JST, jednak nawet przy umowie wieloletniej musi być ona rozliczana w sekwencjach rocznych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Oznacza to, że grantobiorca, który zawarł umowę na trzy lata, co roku musi rozliczać się z dotacji przyznanej na dany rok, a w kolejnym roku otrzymywać nową dotację na rok następny.

W ramach trybu otwartego konkursu ofert można stosować regranting. Taką możliwość wprowadziła nowelizacja UoDPPioW z 2010 r.⁶

⁶ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28, poz. 146).



Do 2015 r. umożliwiał to art. 16 ust. 7 UoDPPioW, który mówił o tym, że organizacja pozarządowa (lub też inny uprawniony podmiot) w ramach umowy zawartej z samorządem na wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego może zlecić wykonanie tego zadania organizacjom pozarządowym (lub innym uprawnionym podmiotom), niebędącym stronami umowy, wybranym w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Inaczej mówiąc, za zgodą JST organizacja pozarządowa może przeprowadzić konkurs grantowy dla innych organizacji pozarządowych na realizację określonego zadania publicznego.

W 5 sierpnia 2015 r. została przyjęta nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która weszła w życie w listopadzie 2015 r.⁷. Wprowadziła ona wiele zmian dotyczących regrantingu (w nawiasach zostały podane odniesienia do artykułów obecnie obowiązującej UoDPPioW):

- został uchylony dotychczasowy ust. 7 w art. 16, będący podstawą regrantingu, obecnie podstawą do jego stosowania jest nowy artykuł 16a,
- wprowadzono pojęcie operatora projektu (czyli operatora regrantingu) i określono, że może nim być jedynie organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 UoDPPioW (art. 2, pkt 5),
- wprowadzono pojęcie realizatora projektu i określono, że może nim być jedynie organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 UoDPPioW (art. 2, pkt 6),
- wprowadzono pojęcie projektu, czyli zadania publicznego wykonywanego przez realizatora projektu (art. 2, pkt 7),
- nie wprowadzono pojęcia regrantingu, ale opisano ten mechanizm i podstawowe obowiązki operatora i realizatorów projektów (art. 16a).

Ponadto ustawa stanowi, że:

- operator projektu zleca realizację zadania publicznego realizatorom projektów wybranym na zasadach i w trybie określonych w ofercie i umowie (art. 16a, ust. 1),
- informację o wyborze realizatorów projektów operator projektu podaje do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na własnej stronie internetowej (art. 16a, ust. 2),
- realizatorzy projektów, przyjmując zlecenie realizacji projektu, zobowiązują się do wykonania projektu w zakresie i na zasadach określonych w umowie z operatorem projektu, a operator projektu zobowiązuje się do przekazania środków finansowych na realizację projektu (art. 16a, ust. 3) w terminie nie dłuższym niż 14 dni, licząc od dnia zawarcia umowy między operatorem projektu a realizatorem projektu (art. 16a, ust. 4),
- w przypadku gdy organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w formie regrantingu, ogłoszenie otwartego konkursu ofert zawiera dodatkowo informacje o zasadach i warunkach zlecenia realizacji zadania (art. 13, ust. 2a),
- oferta realizacji zadania publicznego w formie regrantingu oprócz informacji, które powinna zawierać każda oferta, zawiera także zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów (art. 14, ust. 1a),
- umowa dotycząca zadania realizowanego w formie regrantingu musi określać zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów (art. 16, ust. 1a),

⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz.U. 2015, poz. 1339).



- sprawozdanie sporządzane przez operatora projektu zawiera dodatkowe informacje o realizatorach projektów oraz projektach realizowanych w ramach zleconych zadań, dotyczące (art. 18, ust. 5):
- nazw i adresów siedzib realizatorów projektów,
 - zrealizowanego zakresu rzeczowego projektów,
 - terminów realizacji projektów,
 - wysokości środków przekazanych na wykonanie poszczególnych projektów,
 - wysokości środków wykorzystanych na realizację poszczególnych projektów.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku regrantingu, JST oraz operator muszą stosować odrębne wzory oferty, umowy i sprawozdania określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

Nowelizacja z 2015 r. wprowadziła także wiele innych zmian dotyczących m.in. odpisu 1% podatku, kontroli w organizacjach pożytku publicznego czy też tworzenia i działania samorządowych rad pożytku publicznego. Zmianą, o której należy wspomnieć, gdyż dotyczy również operatorów regrantingu realizujących zadania publiczne, jest uregulowanie sposobów **udostępniania informacji publicznej**. Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej⁸ organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym miały obowiązek udostępniania informacji publicznej na zasadach określonych w tej ustawie. Większość organizacji pozarządowych w praktyce nie dotrzymywała tego obowiązku, nie wiedząc, że dotyczy on także podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Stąd też ten obowiązek został zapisany jednoznacznie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 4a) z jednoczesnym wskazaniem sposobów, w jaki organizacje pozarządowe mają go wypełniać (art. 4b). Organizacje realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym muszą udostępniać informację publiczną w co najmniej jeden z trzech sposobów:

- przez ogłaszanie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej,
- przez ogłaszanie informacji publicznej na stronie internetowej organizacji,
- na wniosek, na zasadach, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Zakres danych objętych informacją publiczną jest bardzo szeroki i dotyczy wszystkich faktów związanych z dysponowaniem publicznymi środkami lub majątkiem. Z pewnością w przypadku regrantingu informacja publiczna będzie obejmować wszystkie dane dotyczące wyboru projektów, ich zakresu, wysokości przyznanych środków, przebiegu ich realizacji itp.

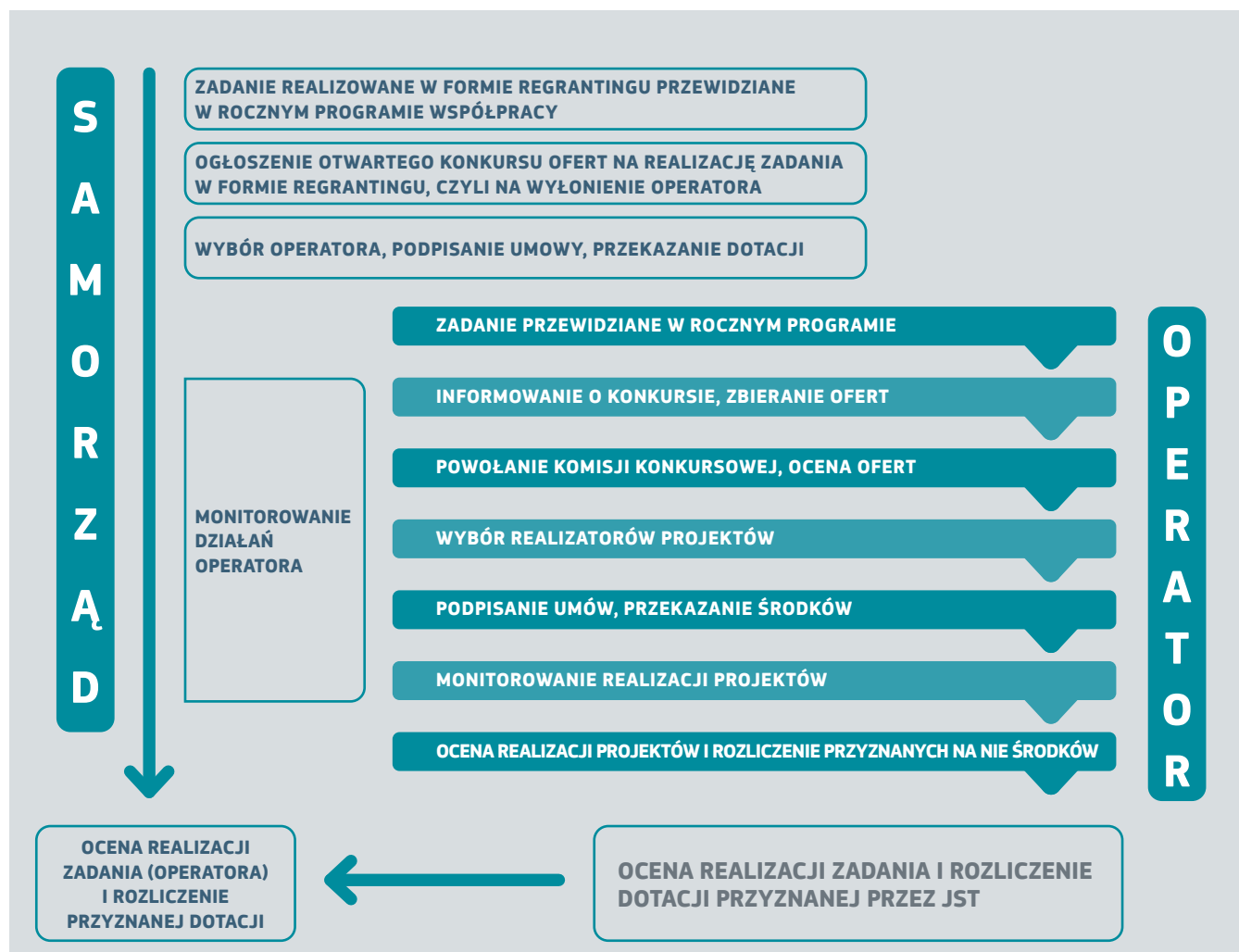
⁸Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. 2020 poz. 2176)



*

Podsumowując rozważania dotyczące rozwiązań ustawowych, podstawowym warunkiem zastosowania regrantingu jest posiadanie przez organizację pozarządową występującą w roli operatora procedur, które umożliwią wyłonienie realizatorów projektów oraz monitorowanie i ocenę realizowanych projektów. Procedury te muszą być zatem zaakceptowane przez JST i zgodne z zasadami zlecenia i realizacji zadań publicznych określonymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w ustawie o finansach publicznych. Nie muszą jednak wykorzystywać wzorów ofert, umów ani sprawozdań określonych w rozporządzeniach Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. **Inaczej mówiąc, w ramach regrantingu samorząd zleca organizacji pozarządowej wykonanie zadania publicznego w formie finansowania projektów realizowanych przez inne organizacje pozarządowe wyłonione w otwartym konkursie.** Cykl konkursu ofert z zastosowaniem regrantingu obrazuje poniższy schemat.

Schemat 7. Etapy przeprowadzenia konkursu ofert z zastosowaniem regrantingu



Źródło: opracowanie własne.



Ze wzoru umowy z operatorem regrantigu określonym w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z 2018 roku wynikają również dodatkowe obowiązki operatora:

- podanie do publicznej wiadomości, w szczególności poprzez zamieszczenie na własnej stronie internetowej, informacji o naborze na realizatorów projektów.

UoDPPioW określa także, że realizatorzy projektów, przyjmując zlecenie realizacji projektu, zobowiązują się do wykonania projektu w zakresie i na zasadach określonych w umowie z operatorem, a operator zobowiązuje się do przekazania środków finansowych na realizację projektu. Należy zwrócić uwagę również na to, że UoDPPioW przewiduje możliwość zlecenia organizacji pozarządowej obsługi konkursu grantowego (art. 11 ust. 2a), określając, co nie wchodzi w zakres takiej obsługi. Różnice między regrantingiem a obsługą przedstawia poniższa tabela.



Tabela 2. Regranting a obsługa konkursu grantowego

	JST	OPERATOR
Regranting	<ul style="list-style-type: none">› ogłasza konkurs na operatora,› rozstrzyga konkurs,› podpisuje umowę na realizację zadania z operatorem,› przekazuje dotację dla operatora,› monitoruje i kontroluje operatora,› rozlicza operatora z realizacji zadania.	<ul style="list-style-type: none">› przygotowuje procedurę konkursową,› ogłasza konkurs na projekty,› informuje, zbiera oferty od organizacji,› powołuje komisję oceniającą,› ocenia oferty formalnie i merytorycznie,› wybiera realizatorów projektów,› ogłasza wyniki konkursu,› podpisuje umowy z realizatorami,› wypłaca środki na realizację projektów,› monitoruje realizację projektów,› rozlicza środki przyznane na realizację projektów,› sprawozdaje się przed grantodawcą (JST).
	JST	ORGANIZACJA OBSŁUGUJĄCA KONKURS
Obsługa konkursu	<ul style="list-style-type: none">› wybiera organizację obsługującą konkurs (w trybie otwartego konkursu ofert lub w trybie pozakonkursowym),› przygotowuje procedurę konkursową,› podpisuje umowę z organizacją obsługującą konkurs i przekazuje jej dotację na obsługę konkursu,› ogłasza konkurs,› powołuje komisję oceniającą,› wybiera realizatorów,› ogłasza wyniki konkursu,› zawiera umowy i wypłaca środki realizatorom,› rozlicza środki przeznaczone dla realizatorów i dla organizacji obsługującej konkurs.	<ul style="list-style-type: none">› informuje, zbiera oferty od potencjalnych realizatorów,› monitoruje realizację zadania,› sprawozdaje się przed JST.

Źródło: opracowanie własne.



Jak wynika z analizy zadań przedstawionych w tabeli, odpowiedzialność po stronie organizacji będącej operatorem w przypadku regrantingu jest znacznie większa niż przy obsłudze konkursu, gdy jego rola sprowadza się do funkcji organizatora i kontrolera. Mimo że w uzasadnionych przypadkach samorząd może wykorzystywać procedurę zlecenia organizacjom pozarządowym obsługi konkursów, to pełniejszy i przynoszący większe korzyści społeczne i ekonomiczne jest mechanizm regrantingu.

Operator podlega wszelkim wymogom dotyczącym realizatora zadania publicznego wynikającym z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, począwszy od przygotowania oferty w formie zgodnej ze wzorem określonym przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a skończywszy na złożeniu sprawozdania także w formie zgodnej z określonym wzorem. Natomiast wymogi dotyczące realizatorów projektów są określone w procedurach opracowanych przez operatora i zaakceptowanych przez samorząd. Mogą być więc one, np. format oferty czy sprawozdania, prostsze, niż te wynikające z rozporządzeń Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

Regranting to zlecenie przez samorząd wykonania zadania publicznego w formie finansowania projektów realizowanych przez inne organizacje pozarządowe wyłonione w otwartym konkursie.

Otwarty konkurs ofert ogłaszany przez samorząd jest konkursem na organizację, która zrealizuje zadania w formie regrantingu, czyli na operatora regrantingu.

Operatorem mogą być organizacje pozarządowe lub inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UoDPPioW, które złożą ofertę w otwartym konkursie ofert.

Operator przedstawia do akceptacji samorządu zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów, które są podstawą jego działania.

Realizatorami projektów mogą być organizacje pozarządowe lub inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UoDPPioW.

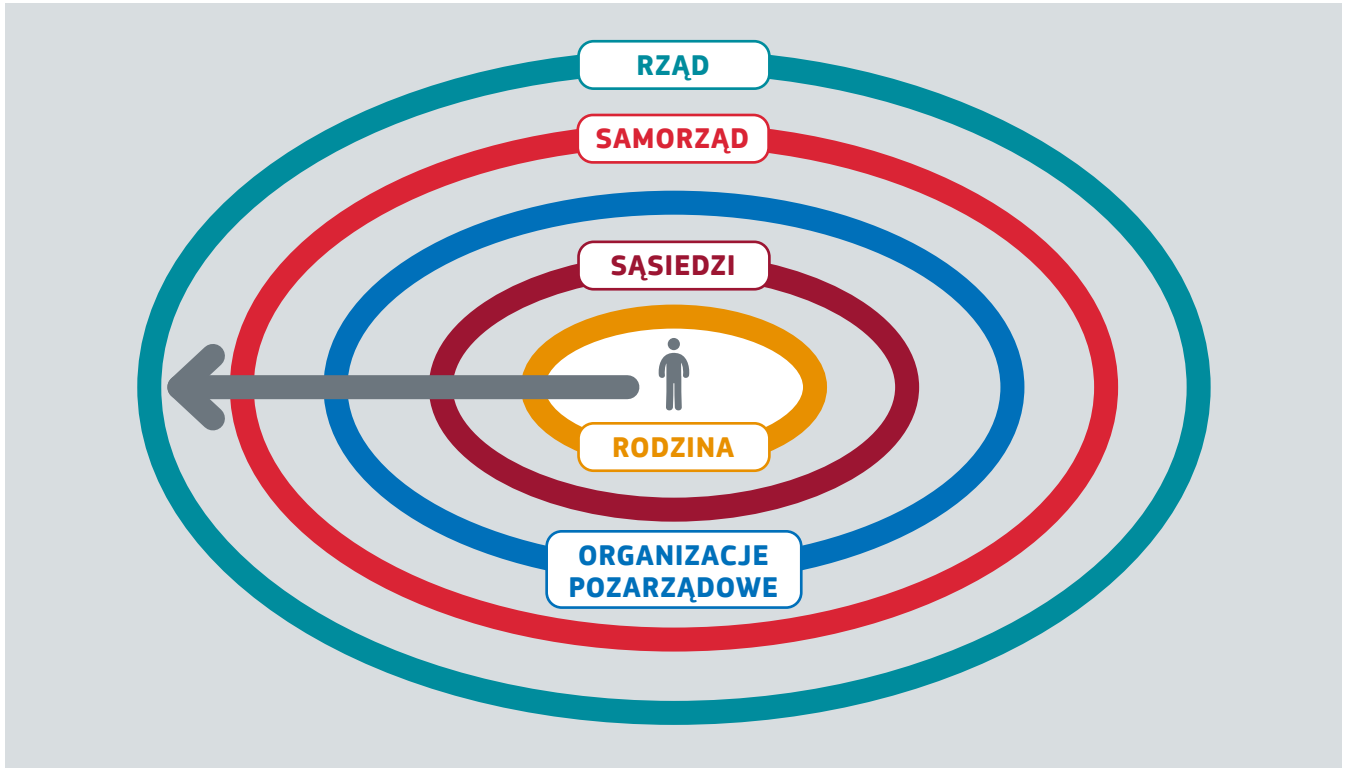
Zlecenie przez samorządy realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, w szczególności w formie regrantingu, jest praktyczną realizacją konstytucyjnej **zasady pomocniczości**. W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czytamy: [...] *ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości** umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*⁹.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).



Zasada pomocniczości, zwana także zasadą subsydiarności, wywodzi się bezpośrednio z doktryny społecznej Kościoła. Zgodnie z nią nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza.

Schemat 8. Zasada pomocniczości



Źródło: opracowanie własne.

Zasada pomocniczości oznacza, że władza publiczna powinna tworzyć warunki do tego, aby obywatele sami lub przy wsparciu swoich rodzin oraz tworzonych przez siebie organizacji pozarządowych mogli zaspokajać swoje potrzeby. Regranting, czyli przekazanie realizacji konkursów dotacyjnych organizacjom pozarządowym przez samorzady, jest urzeczywistnieniem zasady pomocniczości.



4. MODEL REGRANTINGU

4.1. Cele modelu regrantingu

➤ **Cel bezpośredni:**

Model regrantingu opisuje przygotowanie i wdrożenie przez gminę lub powiat mechanizmu regrantingu, czyli zlecenia przez samorząd realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub innym uprawnionym podmiotom w formie otwartych konkursów ofert.

Podręcznik opisujący model regrantingu wraz z instrukcją jego stosowania ma służyć wsparciu jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych wdrażających mechanizm regrantingu.

➤ **Cele pośrednie:**

Dzięki stosowaniu modelu samorządy mogą wypracować narzędzia służące monitorowaniu i ocenie użyteczności, skuteczności i efektywności zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Narzędzia te mogą być wykorzystywane przez samorządy gminne i powiatowe niezależnie od formy zlecenia i realizacji tych zadań.

Wdrażanie modelu regrantingu przyczynia się również do pogłębienia wiedzy i doskonalenia praktycznych umiejętności przedstawicieli władz i administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych w zakresie regrantingu, kontraktowania zadań pożytku publicznego oraz innych form współpracy samorządu i organizacji pozarządowych.

➤ **Cel długofalowy:**

W dłuższej perspektywie stosowanie mechanizmu regrantingu oraz innych działań objętych tym modelem może się przyczynić do zwiększenia zakresu i skali zadań publicznych zlecanych przez samorządy organizacjom pozarządowym i innym podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

4.2. Założenia modelu regrantingu

➤ Model regrantingu i opisujący go podręcznik są adresowane przede wszystkim do samorządów gminnych i powiatowych, nazywanych powszechnie samorządami lokalnymi. Na tym poziomie, według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor, działa najwięcej organizacji pozarządowych, które potencjalnie mogą być realizatorami zadań publicznych zlecanych przez samorządy.

➤ Nie wyklucza to możliwości wykorzystania modelu regrantingu przez samorządy regionalne, ale takie działanie wymaga pewnych modyfikacji wynikających ze specyfiki zadań publicznych realizowanych przez samorządy województw. Z rozwiązań proponowanych w ramach modelu regrantingu mogą twórczo korzystać z pewnością także jednostki administracji rządowej.



- Model regrantingu dotyczy mechanizmu służącego zwiększeniu skuteczności, efektywności i użyteczności zlecenia zadań publicznych zarówno z punktu widzenia samorządu, jak i organizacji pozarządowych.
- Model dotyczy zlecenia zadań/usług społecznych, gdyż w tym obszarze działa zdecydowana większość organizacji pozarządowych. Nie wyklucza to możliwości wykorzystania narzędzi proponowanych przez ten model do zlecenia zadań np. w sferze gospodarczej.
- Zarówno na etapie przygotowania modelu regrantingu, jak i jego wdrażania zakłada się udział i aktywną rolę dwóch stron: przedstawicieli władz i administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie o realizację zadań publicznych mogą ubiegać się organizacje pozarządowe, w szczególności stowarzyszenia i fundacje, oraz inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UoDPPiW.
- Dla uproszczenia w modelu regrantingu używane jest określenie *organizacje pozarządowe*, ale w kontekście zlecenia zadań publicznych obejmuje ono domyślnie również podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.
- Z uwagi na częsty brak wiedzy dotyczącej nie tylko regrantingu, lecz także kontraktowania usług społecznych model zawiera elementy edukacyjne skierowane do przedstawicieli samorządów i organizacji pozarządowych.
- Model regrantingu ma docelowo służyć zwiększaniu skali i zakresu zadań publicznych zlecanych organizacjom pozarządowym. Regranting nie jest jednak jedynym instrumentem zlecenia zadań publicznych, dlatego powinien być elementem szerszych działań związanych z przygotowaniem i realizacją programów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi. Ponadto narzędzia wypracowane w ramach modelu regrantingu mogą i powinny zostać wykorzystane także w innych trybach zlecenia zadań publicznych.
- Model regrantingu musi być wdrażany w cyklu dostosowanym do wymogów prawa dotyczącego tworzenia i realizacji budżetów JST oraz rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Model opiera się na istniejącym porządku prawnym i instytucjonalnym, którego istotnymi dokumentami są ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawa o finansach publicznych.
- Mechanizm regrantingu jest jednym z instrumentów współpracy finansowej między samorządami i organizacjami pozarządowymi. Kompleksowy *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, obejmujący instrumenty finansowe i niefinansowe, został opracowany z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej).



4.3. Kluczowi partnerzy we wdrażaniu modelu regrantingu

Samorząd gminy lub powiatu ma kluczowe znaczenie we wdrażaniu modelu regrantingu, gdyż to on jest dysponentem środków publicznych przekazywanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych. Samorząd podejmuje decyzje dotyczące zakresu i skali zleczanych zadań oraz trybu zlecania, w tym także decyzje o wdrożeniu mechanizmu regrantingu. Samorząd również monitoruje i ocenia efekty realizowanych zadań publicznych oraz skuteczność, efektywność i użyteczność zastosowanych procedur. Co istotne, regranting dotyczy zlecania zadań będących zadaniami własnymi samorządów gminnych i powiatowych.

Organizacje pozarządowe to drugi główny partner we wdrażaniu modelu regrantingu, są one bowiem **realizatorami** zadań publicznych zleczanych przez samorządy, a także **operatorami** konkursów w ramach regrantingu. Od ich przygotowania i potencjału zależą zarówno powodzenie regrantingu, jak i skuteczność, efektywność i jakość realizacji zadań publicznych.

Mieszkańcy społeczności lokalnych, którzy są beneficjentami zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym, także potrafią ocenić użyteczność i jakość realizowanych zadań publicznych, a zatem ostateczne rezultaty zastosowania modelu regrantingu.

Niezależnie od roli poszczególnych partnerów, wynikającej z ich potrzeb i możliwości oraz wkładu we wdrażanie modelu regrantingu, każdy z nich powinien:

- równo traktować pozostałych partnerów, z uwzględnieniem ich zróżnicowanych uprawnień i funkcji, które wypełniają w życiu społecznym,
- prowadzić dialog z pozostałymi partnerami,
- brać odpowiedzialność za wynik wspólnych działań,
- działać przejrzysto.

4.4. Schemat modelu regrantingu

Model regrantingu obejmuje: opis działania mechanizmu regrantingu, instrukcję jego wdrażania oraz wzory dokumentów potrzebnych do jego wdrożenia.

W stworzonym modelu regrantingu zawarto następujące moduły:

- opis procesu planowania usług społecznych zleczanych organizacjom pozarządowym i zdefiniowanie ich w dokumentach strategicznych samorządu,
- określenie sposobów zlecania usług społecznych, w tym zakresu stosowania mechanizmu regrantingu, w formie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- opis mechanizmu regrantingu (warunki, zasady i procedury oraz wskaźniki oceny efektywności),
- wzory dokumentów niezbędnych do uruchomienia mechanizmu regrantingu.



4.5. Opis modelu regrantingu

Model obejmuje **osiem głównych etapów realizacyjnych**.

ETAP I: Wstępne określenie przez samorząd obszarów i zadań publicznych, które mogą być zlecone do realizacji organizacjom pozarządowym i w których zleceniu może zostać zastosowany regranting.

Samorząd zleca zadania należące do zadań własnych. **Zadania własne powiatu** określa ustawa o samorządzie powiatowym¹⁰. Należą do nich m.in. zadania z zakresu:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury i ochrony dóbr kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 z późn. zm.)



Ustawa o samorządzie gminnym¹¹ określa zakres **zadań własnych gminy** obejmujący m.in. sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Ponadto zgodnie z Konstytucją RP gmina jest podstawową formą samorządu terytorialnego w Polsce i **wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego**.

W ramach zadań własnych samorząd określa zadania publiczne, biorąc pod uwagę:

- potrzeby społeczne mieszkańców i możliwości ich zaspokajania,
- obowiązujące strategie i programy, np. strategię rozwoju gminy czy powiatową strategię rozwiązywania problemów społecznych,
- realizację strategii i programów za lata poprzednie,
- prognozy wpływów i wydatków budżetu gminy/powiatu na przyszły rok/przyszłe lata,
- realizację budżetu gminy/powiatu za poprzedni rok/popzednie lata,

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 713 z późn. zm.)



- opinie i propozycje organu wykonawczego (wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu) oraz skarbnika,
- uchwały rady gminy/powiatu przyjmującej budżet oraz programy i strategie działania.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie **samorząd może zlecić realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym** i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Taką możliwość przewidują także ustawy samorządowe i ustawa o finansach publicznych. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje możliwość zawierania przez gminę umów z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi, w celu wykonywania swoich zadań. Podobnie ustawa o samorządzie powiatowym daje powiatowi możliwość zawierania umów z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań własnych. Zadania, które samorząd zamierza zlecić organizacjom pozarządowym, powinny zostać określone w **rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi**. Decyzja o tym, które z zadań publicznych mogą być zlecone organizacjom pozarządowym, powinna zostać podjęta na podstawie:

- oceny możliwości realizacji zadań przez jednostki samorządowe – przede wszystkim na podstawie posiadanego potencjału organizacyjnego i ludzkiego,
- oceny możliwości realizacji zadań przez organizacje pozarządowe – przede wszystkim pod kątem posiadanego przez organizacje potencjału organizacyjnego i ludzkiego oraz ich doświadczeń,
- oceny specyfiki zadań publicznych pod kątem sposobu ich realizacji,
- oceny realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi za poprzedni rok/poprzednie lata,
- propozycji zgłaszanych przez organizacje pozarządowe.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższych ocen i propozycji, samorząd podejmuje decyzje, które z zadań publicznych mają zostać zlecone organizacjom pozarządowym. Takie postępowanie odbywa się we wszystkich JST, które zlecają organizacjom realizację zadań publicznych.

W modelu regrantingu ważne jest jeszcze jedno działanie – podjęcie przez samorząd decyzji o tym, czy stosować regranting, a jeżeli tak, to wskazanie tych zadań, które mają być realizowane z wykorzystaniem tego mechanizmu. Decyzja o tym, czy zastosować regranting, a jeśli tak, to w odniesieniu do których zadań, powinna zostać podjęta przez samorząd na podstawie:

- oceny realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi za poprzedni rok/poprzednie lata, w tym liczby składanych ofert na realizację poszczególnych zadań i ich jakości,
- analizy liczby organizacji pozarządowych, które mogą realizować określone zadania publiczne, i ich potencjału,
- oceny skali i zakresu zadania, w tym środków przeznaczonych na jego realizację,
- rozpoznania rynku potencjalnych operatorów regrantingu, czyli organizacji, które mają potencjał, doświadczenie i byłyby zainteresowane prowadzeniem konkursów ofert.



Proces określania większości zadań publicznych – z wyjątkiem zadań wieloletnich – odbywa się co roku z uwagi na roczny cykl planowania i budżetowania działań samorządów. Wskazanie zadań własnych, które mają być realizowane w formie regrantingu, należy do organów wykonawczych samorządu (wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu). **Optymalnym rozwiązaniem jest wskazanie tych zadań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi.** Nie jest to ustawowo wymagane, ale z uwagi na przejrzystość i spójność działania samorządu, a także użyteczność dla obu stron takie rozwiązanie jest zalecane.

Jeśli samorząd po raz pierwszy wdraża regranting, jest wskazane przed podjęciem decyzji o realizacji zadań, które mają być tym mechanizmem objęte, zapoznanie się przedstawicieli władz gminy/powiatu z niniejszym podręcznikiem i/lub zorganizowanie dla nich spotkania na temat regrantingu. Niezwykle ważne jest, aby przedstawiciele władz, decydując się na zastosowanie regrantingu, mieli wiedzę umożliwiającą racjonalne podjęcie takiej decyzji. Wiedza dotycząca regrantingu powinna być wówczas przekazana również przedstawicielom władz stanowiących, które będą przyjmować programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, oraz urzędnikom, którzy będą odpowiadać za wdrażanie mechanizmu regrantingu.

ETAP II: Konsultacje propozycji organu wykonawczego z organizacjami pozarządowymi.

Przygotowane propozycje zadań publicznych przewidzianych do zlecenia organizacjom pozarządowym w roku następnym oraz zakres stosowania regrantingu do zlecenia tych zadań powinny zostać skonsultowane z organizacjami pozarządowymi. **Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie samorząd ma obowiązek skonsultowania projektu rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym także z radą działalności pożytku publicznego, jeżeli została utworzona na terenie danej JST.** Najprostszą i najużyteczniejszą formą konsultacji propozycji dotyczących zadań realizowanych w formie regrantingu jest zapisanie ich w projekcie programu współpracy.

Konsultacje projektu programu współpracy są prowadzone w formach przewidzianych w uchwałach rad gmin/powiatów dotyczących sposobów ich prowadzenia lub – jeżeli takich uchwał nie ma – w formach określonych w zarządzeniu wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu. Jeśli regranting jest uwzględniony w projekcie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, to konsultacjom jest poddawany cały projekt. Propozycje i uwagi zgłoszone w ramach konsultacji są rozpatrywane przez organ wykonawczy, a sposób ich rozpatrzenia i jego wyniki podawane do wiadomości publicznej.



ETAP III: Uchwalenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi uwzględniającego zadania publiczne przewidziane do zlecenia organizacjom pozarządowym w roku następnym oraz zakres stosowania regrantingu do zlecenia tych zadań.

Organ wykonawczy JST na podstawie wyników konsultacji przygotowuje ostateczny projekt propozycji dotyczących zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym i całego programu współpracy. Zostaje on przekazany radzie gminy/powiatu do uchwalenia. Zgodnie z UoDPPioW rada gminy/powiatu ma czas do 30 listopada roku poprzedzającego rok, w którym będzie obowiązywał program współpracy. Po uchwaleniu rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi staje się on prawem lokalnym obowiązującym od 1 stycznia do 31 grudnia kolejnego roku.

Warunkiem niezbędnym do zastosowania w praktyce mechanizmu regrantingu i zlecenia organizacjom pozarządowym zadań jest również uchwalenie przez radę gminy/powiatu budżetu, w którym są środki niezbędne na ich realizację. Jeśli nie przyjęto jeszcze budżetu, roczny program współpracy może być realizowany na podstawie projektu budżetu przedłożonego przez organ wykonawczy do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

ETAP IV: Określenie procedury i warunków realizacji regrantingu.

JST po uchwaleniu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi opracowuje procedury i warunki realizacji mechanizmu regrantingu. Zajmują się tym urzędnicy, a ostateczne decyzje podejmuje organ wykonawczy JST.

Organizacja pozarządowa, która będzie realizować zadania w modelu regrantingu, powinna zostać wyłoniona w drodze **otwartego konkursu ofert**. Podstawowe dokumenty, które powinny zostać przygotowane na tym etapie, to:

- ogłoszenie o konkursie na operatora regrantingu,
- określenie kryteriów oceny ofert składanych w tym konkursie,
- projekt umowy dla operatora wraz ze wzorem sprawozdań z jej realizacji.

Powyższe dokumenty muszą zostać sporządzone według obowiązujących wzorów i zaleceń określonych przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego dotyczących zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a przede wszystkim zgodnie z rozporządzeniami określającymi wzory ofert, umów i sprawozdań z wykonania zadania publicznego.



Postępowanie dotyczące wyboru operatora, czyli wyłonienia organizacji, która zrealizuje w formie regrantingu zleczone zadanie od strony proceduralnej, nie różni się od innych otwartych konkursów ofert na zlecenie realizacji zadań publicznych. Różnice dotyczą opisu zadania oraz wymagań dotyczących jego realizacji, wyboru realizatora, kryteriów oceny ofert oraz szczegółowych zapisów umowy z realizatorem zadania.

Warunki realizacji zadania przedstawione w ogłoszeniu oraz odpowiadające im kryteria oceny ofert powinny być adekwatne do specyfiki zlecanego zadania, a także wyników wstępnego rozpoznania możliwości potencjalnych operatorów. Istotne jest także określenie zadań przyszłego operatora. Poza przeprowadzeniem konkursu ofert, podpisaniem umów na realizację wybranych w nim projektów, monitorowaniem, rozliczeniem i oceną ich realizacji samorząd może przewidzieć także dodatkowe działania. Mogą to być np. szkolenia lub spotkania informacyjne dla organizacji zainteresowanych udziałem w konkursie ofert bądź szkolenia albo doradztwo dla organizacji realizujących projekty, bądź dodatkowe działania promujące konkurs i/lub realizowane projekty.

Kandydat na operatora regrantingu dołącza do oferty propozycję zasad i trybu przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunków i kryteriów ich wyboru, oraz zasad i sposobu monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów, która jest jednym z elementów oceny podczas wyboru operatora. Proponowane zasady nie muszą być zgodne z wymogami dotyczącymi otwartych konkursów ofert określonymi w odpowiedniej ustawie ani wzorami dokumentów wynikającymi ze wspomnianego rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie procedury konkursowe muszą jednak zapewniać jawność i uczciwą konkurencję organizacjom, które biorą w nim udział, i to właśnie powinien oceniać samorząd w procesie wybierania operatora regrantingu.

ETAP V: Określenie sposobów monitorowania i oceny regrantingu.

Samorząd jest zobowiązany określić, w jaki sposób zamierza monitorować i oceniać realizację zadania publicznego. W szczególności powinien przedstawić sposoby, narzędzia oraz wskaźniki monitoringu i oceny skuteczności, efektywności i użyteczności mechanizmu regrantingu (więcej na ten temat w opisie etapu VIII). Będą one dostosowane do zakresu i skali zadań objętych regrantowaniem oraz czasu ich realizacji i wysokości środków przewidzianych na wdrażanie tego mechanizmu. Wypracowane metody, narzędzia i wskaźniki mogą być zastosowane w odniesieniu do zadań publicznych zlecanych także w innych trybach niż regranting.

Podstawowym obowiązkiem samorządu jest ocena sprawozdań z realizacji zadania złożonych przez operatora regrantingu. JST może jednak przewidzieć w umowie z operatorem także inne formy monitoringu i okresowej oceny wykonania zadania, np. w postaci sprawozdań częściowych składanych przez operatora po zrealizowaniu istotnych etapów projektu, okresowych spotkań z operatorem lub możliwości kontrolowania przez samorząd realizacji zadania w dowolnym momencie.



Ważne jest także to, aby w przedstawionych przez operatora procedurach konkursowych zostały uwzględnione mechanizmy monitorowania i oceny realizowanych projektów, np. w formie sprawozdań, wizyt monitorujących bądź kontroli operatora.

Formy i instrumenty monitorowania i oceny realizacji zadania muszą zostać zapisane w umowie z operatorem.

ETAP VI: Przygotowanie do wdrażania regrantingu.

Przed ogłoszeniem konkursu na operatora regrantingu urzędnicy JST zostaną przeszkoleni w zakresie wdrażania regrantingu oraz posługiwania się wypracowanymi metodami i narzędziami monitorowania i oceny. Powinno się również odpowiednio przeszkolić, a przynajmniej rzetelnie poinformować organizacje pozarządowe, które mogą ubiegać się o realizację projektów w konkursach ofert ogłaszanych przez operatora. Szkolenia dla urzędników mają charakter jednorazowy, natomiast w przypadku organizacji pozarządowych, z uwagi na dużą fluktuację kadr oraz dynamikę powstawania tych podmiotów, zaleca się powtarzanie takich kursów co rok.

Jeżeli pozwalają na to możliwości czasowe i finansowe samorządu, w kolejnych edycjach regrantingu szkolenia dla organizacji pozarządowych, które mogą być jego beneficjentami, powinny wchodzić w zakres zadania, które będzie realizował operator.

W przypadku operatorów, którzy nie mają doświadczeń w wydatkowaniu środków samorządowych, użyteczne są także szkolenia lub przynajmniej wspólne spotkania z urzędnikami, w których czasie zostaną przedstawione procedury stosowane przez JST.

Przed przystąpieniem do wdrażania mechanizmu regrantingu samorząd powinien także zwrócić uwagę na możliwie szerokie promowanie go wśród organizacji pozarządowych i mieszkańców gminy/powiatu.

ETAP VII: Wdrożenie regrantingu.

Na podstawie opracowanych dokumentów JST ogłasza otwarty konkurs ofert, w którym wyłania operatora regrantingu i zleca mu określone zadanie. Jego realizację inicjuje zawarcie umowy, która jest podpisywana przez organ wykonawczy JST oraz przedstawicieli operatora.

Przed jej zawarciem samorząd powinien się upewnić, czy operator spełnia wszystkie warunki związane z realizacją zadania. W umowie powinny zostać również uwzględnione zobowiązania obu stron, a także formy i narzędzia monitorowania oraz oceny przez samorząd realizacji zadania.



Regulamin konkursu ofert zaproponowany przez operatora i przyjęty przez samorząd musi stanowić załącznik do umowy. Zadanie jest realizowane zgodnie z umową, a postępowanie w przypadku konieczności dokonania zmian w trakcie jego realizacji powinno zostać opisane w tym dokumencie.

Na etapie wdrażania mechanizmu regrantingu istotne są działania informacyjno-promocyjne. Część z nich może przeprowadzić samorząd, a część operator w ramach realizowanego zadania publicznego. **Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie istnieje także alternatywna ścieżka realizacji zadania publicznego w formie regrantingu.** Organizacja pozarządowa, w tym przypadku potencjalny operator, może z własnej inicjatywy przedstawić samorządowi ofertę realizacji zadania publicznego, w tym w formie regrantingu. Władze wykonawcze (wójt/burmistrz/prezydent/zarząd powiatu) rozpatrują użyteczność takiego wniosku, w tym zasadność realizacji tego zadania w formie regrantingu. Jeżeli wynik jest pozytywny, samorząd musi ogłosić otwarty konkurs ofert na realizację tego zadania, czyli w tym przypadku na operatora. Ta droga ma jednak swoje istotne ograniczenie – samorząd, który nie planował realizacji zadania zgłaszanego przez organizację, nie dysponuje najczęściej środkami w budżecie, które mógłby wykorzystać na zlecenie jego wykonania.

ETAP VIII: Monitoring i ocena wdrażania regrantingu.

Samorząd na podstawie metod, narzędzi i wskaźników opracowanych i uwzględnionych w umowie z operatorem monitoruje wdrażanie regrantingu, a potem na podstawie danych zebranych w ten sposób dokonuje jego oceny. Powinna ona w dostępnych dla samorządu formach uwzględniać trzy podstawowe kryteria:

- **skuteczność** – stopień osiągania planowanych rezultatów,
- **efektywność** – poziom wykorzystania zasobów w realizacji zaplanowanych celów,
- **użyteczność** – przydatność działań i ich rezultatów dla mieszkańców, samorządu i operatora.

Ocena mechanizmu regrantingu powinna być zawarta i upubliczniona w sprawozdaniu z realizacji rocznego programu współpracy, który przygotowuje JST.

Organ wykonawczy ocenia wprowadzony mechanizm, co w kolejnych latach stanowi podstawę określenia przez JST obszarów i zadań publicznych, które mogą być zlecone do realizacji organizacjom pozarządowym, w tym zadań, w których zleceniu może zostać zastosowany regranting.

Zastosowanie modelu regrantingu ma więc charakter ciągły, a efekty jego realizacji w danym roku powinny zostać wykorzystane w planowaniu regrantingu na następny rok.



Schemat 9. Etapy realizacji regrantingu



Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na wymogi prawne, związane przede wszystkim z przygotowaniem programu współpracy, poszczególne etapy wdrażania modelu regrantingu muszą być realizowane w określonym czasie, aby wprowadzanie tego mechanizmu zakończyło się powodzeniem.



Tabela 3. Czas realizacji poszczególnych etapów regrantingu

Etap wdrażania modelu regrantingu	Czas realizacji (przykładowe lata)
ETAP I: wstępne określenie przez JST obszarów i zadań publicznych	Do końca lipca 2021
ETAP II: konsultacje propozycji organu wykonawczego z organizacjami pozarządowymi	Do końca września 2021
ETAP III: uchwalenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi	Do końca listopada 2021
ETAP IV: określenie procedury i warunków realizacji regrantingu	Do końca grudnia 2021
ETAP V: określenie sposobów monitorowania i oceny regrantingu	Do końca stycznia 2022
ETAP VI: przygotowanie do wdrażania regrantingu	Do końca marca 2022
ETAP VII: wdrożenie regrantingu	Do końca grudnia 2022
ETAP VIII: monitoring i ocena wdrażania regrantingu	Do końca marca 2023

Źródło: opracowanie własne.

4.6. Sposób realizacji i finansowania etapu wdrażania modelu regrantingu

Za wdrażanie modelu odpowiada organ wykonawczy JST (wójt/burmistrz/prezydent/zarząd powiatu). Bezpośrednią realizacją zajmują się urzędnicy odpowiedzialni za zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Wdrażanie modelu nie wymaga zatrudniania dodatkowych osób ani tworzenia specjalnych komórek w urzędach. Niektóre etapy realizacji modelu w kolejnym roku, np. konsultacje z organizacjami pozarządowymi lub przygotowanie do wdrażania regrantingu, mogą zostać zlecone organizacjom pozarządowym przez JST.

Model regrantingu będzie finansowany z puli środków, którą JST przeznaczyła na współpracę z organizacjami pozarządowymi w danym roku. Sposób finansowania będzie zależny od decyzji JST opartych na analizie zakresu i skali zadań publicznych przewidzianych do zlecenia organizacjom pozarządowym, w tym w trybie regrantingu.

Istotne jest to, aby w puli środków przeznaczonych na realizację zadania w formie regrantingu JST przewidziała środki przeznaczone nie tylko na realizację projektów, lecz także na działania podejmowane przez operatora.



4.7. Kamienie milowe modelu regrantingu

Kluczowe momenty realizacji modelu regrantingu, tzw. kamienie milowe, przedstawia poniższy schemat.

Schemat 10. Kamienie milowe modelu regrantingu

KAMIENIE MIŁOWE MODELU REGRANTINGU	WARUNKI ICH OSIĄGNIĘCIA
Wola wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu dotycząca wdrożenia regrantingu	Zachęcające przykłady innych JST, dobre doświadczenia własne we współpracy: samorząd – organizacje pozarządowe
Decyzja wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu o realizacji zadań w formie regrantingu	Ocena potrzeb i możliwości, rozpoznanie rynku potencjalnych operatorów, pozyskanie podstawowej wiedzy na temat regrantingu przez władze wykonawcze i urzędników, wyniki konsultacji z organizacjami pozarządowymi
Uchwalenie przez radę gminy/powiatu rocznego programu współpracy uwzględniającego zadania realizowane w formie regrantingu	Argumentacja władz wykonawczych, podstawowa wiedza radnych na temat regrantingu
Opracowanie procedury otwartego konkursu ofert na realizację zadań w formie regrantingu (tzn. na wyłonienie operatora) uwzględniającej sposoby i narzędzia monitorowania i oceny realizacji zadania	Pogłębiona wiedza urzędników dotycząca regrantingu, odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w stosowaniu różnych form współpracy z organizacjami pozarządowymi, wiedza i doświadczenie urzędników w zakresie monitorowania i oceny realizacji zadań publicznych
Przeprowadzenie otwartego konkursu ofert na realizację zadania w formie regrantingu i wyłonienie operatora regrantingu	Dobrze przygotowane procedury konkursowe, upowszechnienie wśród organizacji pozarządowych informacji o planowanym konkursie na operatora, rozpoznanie rynku potencjalnych operatorów, spotkania informacyjne dla potencjalnych operatorów
Zawarcie umowy z operatorem na realizację zadania w formie regrantingu	Wynegocjowane i zaakceptowane przez obie strony: zakres i warunki realizacji zadania, sposoby i narzędzia monitorowania oraz oceny jego realizacji, które zapewniają jawność i uczciwą konkurencję, regulamin konkursu przygotowany przez operatora
Realizacja zadania zgodnie z umową oraz jej monitorowanie	Dobrze zaplanowana realizacja zadania oraz sposoby jej monitorowania, przygotowane do udziału w konkursie i realizacji projektów organizacje pozarządowe, otwarte, przyjazne i partnerskie relacje między JST a operatorem oraz między operatorem a realizatorami projektów
Ocena realizacji zadania i rekomendacje na przyszłość	Dane zebrane w trakcie monitoringu realizacji zadania, realizacja zaplanowanych sposobów i narzędzi oceny
Decyzja wójta/burmistrza/prezydenta zarządu powiatu o realizacji zadań w formie regrantingu na kolejny rok	Rzetelna analiza wyników monitorowania i wstępnej oceny realizacji zadania

Źródło: opracowanie własne.



5. JAK PRAKTYCZNIE WDRAŻAĆ MODEL REGRANTINGU?

5.1. Co jest niezbędne do wdrażania modelu regrantingu?

- Podstawą wdrażania modelu regrantingu jest **wola władz samorządowych**. Decyzja o wykorzystaniu tego mechanizmu powinna opierać się na analizie przesłanek i korzyści wynikających z zastosowania regrantingu w danej jednostce samorządu terytorialnego do realizacji określonych zadań.
- Niezbędny jest także **urzędnik, który będzie koordynował prace związane z wdrażaniem modelu regrantingu**. Musi on posiadać wiedzę w zakresie procedur i zagadnień dotyczących zlecania zadań publicznych.
- Mechanizm regrantingu wymaga także dysponowania odpowiednim **potencjałem przez organizacje pozarządowe** – niezbędnym do wykonywania zadań publicznych, a także pełnienia funkcji operatora.
- Należy także zadbać o **przekazanie lokalnej społeczności podstawowych informacji** dotyczących regrantingu.
- Proces wdrażania powinien być **zintegrowany z innymi formami współpracy** JST z organizacjami pozarządowymi.

5.2. Jak przejść przez wszystkie etapy wdrażania modelu regrantingu?

ETAP I: Wstępne określenie przez JST obszarów i zadań publicznych, które mogą być zlecone organizacjom pozarządowym do realizacji i w których zleceniu może zostać zastosowany regrantingu.

➤ **Cel:**

Wskazanie zadań publicznych możliwych do zlecenia organizacjom pozarządowym, w tym z wykorzystaniem mechanizmu regrantingu.

➤ **Efekty:**

Sporządzenie listy zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym. Wykaz powinien obejmować: nazwę zadania, ogólną pulę środków przyznaną na jego realizację oraz tryb zlecenia zadania ze wskazaniem na sposób zastosowania regrantingu.

➤ **Zalecany sposób realizacji:**

Organ wykonawczy i urzędnicy, którzy zajmują się planowaniem, finansowaniem, sprawami obywatelskimi lub nawiązywaniem współpracy z organizacjami pozarządowymi, mogą zrealizować to zadanie w trzech krokach.



Krok 1: Wyznaczenie zadań publicznych do zrealizowania w kolejnym roku/w kolejnych latach.

W ramach zadań własnych samorząd określa zadania publiczne na podstawie:

- potrzeb społecznych mieszkańców i możliwości ich zaspokojenia,
- analizy obowiązujących strategii i programów, np. strategii rozwoju gminy czy powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- oceny realizacji strategii i programów w poprzednich latach,
- prognozy wpływów i wydatków budżetu gminy/powiatu na przyszły rok/przyszłe lata,
- analizy realizacji budżetu gminy/powiatu za poprzedni rok/poprzednie lata,
- opinii i propozycji organu wykonawczego (wójta/burmistrza/prezydenta/zarządu powiatu) oraz skarbnika,
- uchwał rady gminy/powiatu przyjmującej budżet oraz programy i strategię działania.

Krok 2: Wskazanie zadań, których realizacja może być zlecona organizacjom pozarządowym.

Decyzja o tym, które z zadań publicznych mogą być zlecone organizacjom pozarządowym, powinna zostać podjęta na podstawie:

- oceny możliwości realizacji zadań przez jednostki samorządowe, przede wszystkim pod kątem posiadanego potencjału organizacyjnego i ludzkiego,
- analizy możliwości wykonania zadań przez organizacje pozarządowe, przede wszystkim na podstawie posiadanego potencjału organizacyjnego i ludzkiego oraz doświadczenia w tym zakresie,
- specyfiki zadań publicznych pod kątem sposobu ich realizacji,
- oceny programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w poprzednim roku/poprzednich latach,
- propozycji zgłaszanych przez organizacje pozarządowe.

Krok 3: Podjęcie decyzji o zastosowaniu regrantingu i sporządzenie listy zadań, które są przeznaczone do zlecenia organizacjom pozarządowym, a które mają być zrealizowane w tej formie.

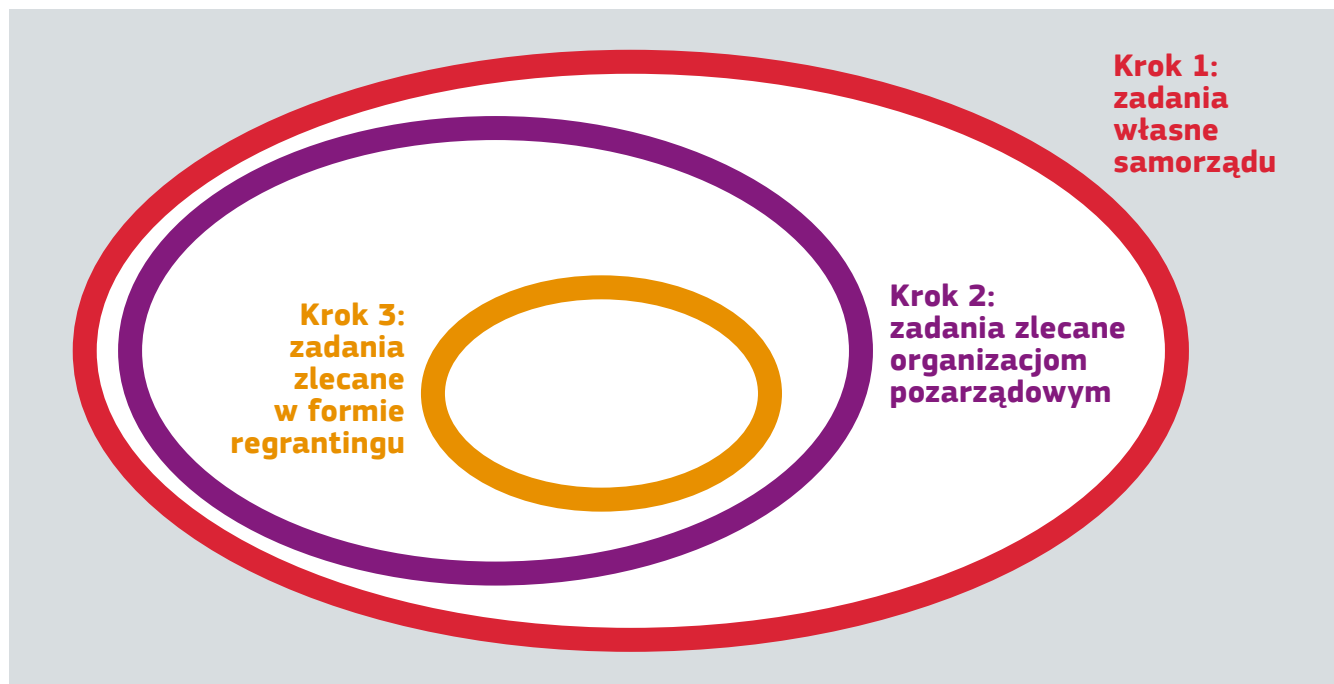
Ostateczna decyzja dotycząca tego, w przypadku których zadań zastosować regranting, powinna zostać podjęta przez samorząd na podstawie:

- oceny programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w poprzednim roku/poprzednich latach, w tym liczby składanych ofert na wykonanie poszczególnych zadań i jakości ich realizacji,
- potencjału i liczby organizacji pozarządowych zainteresowanych określonymi zadaniami publicznymi,
- oceny skali zadania, w tym środków przeznaczonych na jego realizację,
- analizy możliwości potencjalnych operatorów regrantingu (organizacji, które dysponują odpowiednimi zasobami i doświadczeniem, a także są zainteresowane np. prowadzeniem konkursów ofert).

Na tym etapie samorząd powinien przede wszystkim ocenić, czy warto zastosować regranting, biorąc pod uwagę potrzeby społeczności lokalnej, możliwości potencjalnych wykonawców zadań publicznych oraz dostępność potencjalnych operatorów. Istotne jest także to, aby w ramach środków przeznaczonych na realizację zadania w formie regrantingu samorząd uwzględnił koszty ponoszone przez operatora.



Schemat 11. Określanie zadań publicznych objętych regrantingiem



Źródło: opracowanie własne.

Przejsięcie tych trzech kroków umożliwia stworzenie listy zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym z określeniem puli środków przyznanych na wykonanie każdego z nich oraz wskazaniem, które mają zostać zrealizowane w formie regrantingu.

Samorządy najczęściej dysponują własnymi, wypracowanymi przez lata sposobami wyznaczania zadań publicznych i decydowania o tym, które z nich mają zostać zlecone organizacjom pozarządowym. W takich przypadkach dotychczasowe rozwiązania wystarczy uzupełnić o krok 3, czyli wskazanie, które z zadań mogą być realizowane w formie regrantingu.

Jeżeli samorząd nie ma takich sprawdzonych sposobów lub chce je zmienić, można wykorzystać metodę **burzy mózgow** z udziałem urzędników z różnych wydziałów/komórek, której rezultatem będzie sporządzenie listy zadań z krótkim ich uzasadnieniem, lub zorganizować cykl spotkań/warsztatów służących stworzeniu takiego zestawienia.

Następnie lista powinna zostać przekazana do oceny wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi/zarządowi powiatu oraz innym osobom decyzyjnym (np. skarbnikowi, sekretarzowi itd.). Podmioty te podejmują ostateczną decyzję dotyczącą sposobu realizacji zadań, która zostaje uwzględniona w rocznym projekcie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (bądź wieloletnim, jeżeli dana JST takim dysponuje).



PRAKTYCZNE RADY:

- Szczególne znaczenie w przypadku JST, które po raz pierwszy wdrażają mechanizm regrantingu, należy przypisać działaniom pozwalającym poznać rynek potencjalnych operatorów. Na tej podstawie samorząd jest w stanie ocenić, czy istnieją organizacje, które mogą przyjąć rolę operatora i czy spełniają one warunki określone przez JST. Obecność takich organizacji na rynku jest warunkiem wdrożenia mechanizmu regrantingu, a ich potencjał determinuje formę realizacji zadania, którą określa ostatecznie samorząd.
- **Potencjalnymi operatorami są organizacje pozarządowe dysponujące doświadczeniem w finansowym wspieraniu aktywności obywatelskiej, np. Ośrodki Działaj Lokalnie, Lokalne Grupy Działania, Fundusze Lokalne, Lokalne Organizacje Turystyczne lub organizacje wspierające działalność innych organizacji pozarządowych.**
- Mechanizm regrantingu sprawdza się zwłaszcza:
 - w przypadku zadań, o które może ubiegać się duża liczba organizacji,
 - w realizacji zleceń, które nie są zbyt chętnie podejmowane przez organizacje pozarządowe i z tego względu wymagają dodatkowych działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do sektora pozarządowego,
 - w sytuacji, gdy organizacje ubiegające się o zlecenia nie mają dużego doświadczenia w przygotowywaniu ofert i realizacji zadań publicznych,
 - wtedy, gdy zadania publiczne mogą być wykonane przez nieformalne grupy.
- Jeśli samorząd po raz pierwszy wdraża mechanizm regrantingu, przedstawiciele władz uchwałodawczych, wykonawczych oraz urzędnicy powinni zapoznać się z podręcznikiem regrantingu i/lub uczestniczyć w spotkaniach bądź szkoleniach i innych formach współpracy samorządu i organizacji pozarządowych. Warto także skorzystać z doświadczeń tych JST, które z powodzeniem wykorzystują regranting.
- Skuteczność, a zwłaszcza efektywność stosowania mechanizmu regrantingu może wzrosnąć, jeżeli zadania będą miały charakter długofalowy, dlatego w procesie dokonywania wyboru, które z nich mają zostać wykonane w formie regrantingu, JST powinna wziąć pod uwagę możliwość ich realizacji w dłuższym okresie. Zgodnie z UoDPPioW samorząd może zawrzeć umowę na realizację zadania publicznego na okres do pięciu lat. W ramach takiej umowy rozliczenia środków przekazanych na wykonanie zadania następują w cyklach rocznych z uwagi na wymogi ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że operator, który dostaje dotację w pierwszym roku realizacji umowy pięcioletniej, musi ją rozliczyć w tym samym roku. Następnie zgodnie z umową otrzymuje dotacje w kolejnych latach i każdą z nich musi rozliczyć również w ciągu roku kalendarzowego.
- Najlepszym momentem na przeprowadzenie etapu I jest okres od maja do czerwca, czyli po przyjęciu sprawozdania dotyczącego programu współpracy z organizacjami w roku poprzednim, a przed planowanymi konsultacjami projektu tego programu na rok następny.



➤ Regranting jest jedną z form realizacji zadań publicznych zlecanych organizacjom pozarządowym. Jego stosowanie wymaga więc dobrej znajomości innych możliwości takiej współpracy, w szczególności zlecenia zadań opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jeżeli wiedza w tym zakresie wśród przedstawicieli JST nie jest zadowalająca, to spotkania informacyjne czy szkolenia dotyczące regrantingu warto poszerzyć o wiadomości dotyczące różnych form współpracy samorządów i organizacji pozarządowych, w tym możliwych trybów zlecenia zadań publicznych. Nie w każdym przypadku regranting jest optymalną formą zlecenia zadań publicznych, inne mechanizmy mogą okazać się użyteczniejsze. Trzeba też pamiętać, że stosowanie regrantingu absolutnie nie wyklucza wykorzystania przez JST innych form współpracy finansowej, wręcz przeciwnie: dobre skoordynowanie wykorzystania różnych instrumentów, w tym regrantingu, może znacznie zwiększyć skuteczność, efektywność i użyteczność realizacji zadań publicznych.

ETAP II: Konsultacje propozycji organu wykonawczego z organizacjami pozarządowymi.

➤ **Cel:**

Zweryfikowanie i uzupełnienie listy zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym oraz określenie zakresu zastosowania regrantingu na podstawie opinii samych organizacji.

➤ **Efekty:**

Sporządzenie ostatecznej listy zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym i objętych regrantingiem.

➤ **Zalecany sposób realizacji:**

Optymalnym sposobem skonsultowania propozycji dotyczących regrantingu jest umieszczenie ich w projekcie rocznego programu współpracy. Po pierwsze, pozwala to dostrzec, że regranting jest instrumentem wkomponowanym w pakiet narzędzi i form współpracy. Po drugie – projekt programu współpracy zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie musi być skonsultowany z organizacjami pozarządowymi (art. 5a ust. 1 UoDPPioW). Konsultacje są przeprowadzane na zasadach i w sposób określony w uchwale rady gminy/powiatu (art. 5 ust. 5 UoDPPioW). Warunek ten może być spełniony w sytuacji, gdy mechanizm konsultacji określono w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi przyjmowanym również w drodze uchwały rady gminy/powiatu. **Jeżeli JST powołała radę działalności pożytku publicznego, to zgodnie z UoDPPioW projekt programu współpracy musi być z nią skonsultowany, ale nie należy się ograniczać wyłącznie do tej formy konsultacji, zwłaszcza jeżeli na terenie gminy czy powiatu działają organizacje niemające swoich przedstawicieli w lokalnej radzie działalności pożytku publicznego.**

Istotne jest to, aby podczas konsultacji przedstawić regranting jako nowy sposób zlecenia zadań publicznych. Warto także krótko wyjaśnić, na czym ten mechanizm polega i dlaczego samorząd zaproponował jego zastosowanie. Takie informacje są niezbędne w sytuacji, w której JST po raz pierwszy wprowadza tę formę współdziałania do programu współpracy.



Władze wykonawcze i urzędnicy powinni przeanalizować opinie zgłoszone podczas konsultacji i na ich podstawie podjąć decyzję o stworzeniu ostatecznej listy zadań publicznych przeznaczonych do zlece-
nia organizacjom pozarządowym i o zastosowaniu regrantingu. Lista ta, wraz z projektem programu
współpracy, jest przedkładana władzy stanowiącej JST (rada gminy/powiatu).

Warto pamiętać, że projekt programu współpracy z organizacjami pozarządowymi musi być z nimi skonsultowany, co wynika wprost z art. 5a ust. 1 UoDPPioW. W przeciwnym razie organ nadzoru, czyli wojewoda, może uchylić uchwałę przyjmującą program współpracy z uwagi na przygotowanie programu niezgodnie z ustawą.

Jeśli w gminie lub powiecie działa rada działalności pożytku publicznego, samorząd ma obowiązek konsultowania z nią projektów aktów prawa lokalnego, w tym projektu rocznego programu współpracy.

Jeżeli propozycje zastosowania regrantingu nie zostały zapisane w programie współpracy, władze wyko-
nawcze przed podjęciem decyzji o ich wdrożeniu mogą skonsultować je np. w ramach spotkań z organizacja-
mi pozarządowymi. Będzie to również okazja do przekazania im podstawowej wiedzy na temat regrantingu.

PRAKTYCZNE RADY:

- Z uwagi na to, że UoDPPioW określa termin, w którym rada gminy/powiatu musi przyjąć roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, warto przygotować projekt programu odpowiednio wcześniej i przeprowadzić konsultacje na jego temat.
- Dla organizacji pozarządowych przydatne jest stosowanie różnych form konsultowania projektu programu współpracy (a także innych projektów aktów prawa lokalnego). Obok standardowej możliwości zgłaszania pisemnych uwag do projektu pocztą elektroniczną lub tradycyjną można także informować o nich bezpośrednio – na stronie internetowej urzędu za pomocą prostych formularzy dostępnych online. W małych gminach i powiatach skuteczną formą konsultacji są bezpośrednie spotkania z organizacjami pozarządowymi, które pozwalają na wyjaśnienie wszelkich wątpliwości związanych z projektem programu współpracy.
- Niezbędnym elementem konsultacji jest przeanalizowanie uwag zgłaszanych przez organizacje pozarządowe. Dokumentem sporządzanym w tym celu jest raport z konsultacji, który zawiera zestawienie zgłoszonych uwag i ustosunkowanie się do nich przez samorząd. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych to niezwykle istotne sprawozdanie, jego brak może podważyć zaufanie do przeprowadzonych konsultacji i samorządu.
- W przypadku JST, które po raz pierwszy wdrażają mechanizm regrantingu, niezbędne jest zapoznanie z nim organizacji pozarządowych, najlepiej przed konsultacjami projektu programu współpracy lub przynajmniej w ich trakcie. Dzięki temu będą one mogły rzeczowo ocenić propozycje przedstawiane w tym zakresie przez samorząd. Możliwe są różne sposoby dostarczenia informacji dotyczących regrantingu: dodatkowe wyjaśnienia załączone do projektu programu współpracy, przekazanie organizacjom podręcznika regrantingu lub też zorganizowanie spotkań/szkoleń na ten temat.



- Można także wskazywać korzyści płynące ze współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, wykorzystując niniejszy podręcznik, a także inne prace dotyczące tego zagadnienia, np. *Dobre praktyki współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego*, publikację opracowaną przez Fundację im. Jana Amosa Komeńskiego w ramach projektu PREMD¹².

ETAP III: Uchwalenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi uwzględniającego zadania publiczne przewidziane do zlecenia organizacjom pozarządowym w roku następnym oraz zakres stosowania regrantingu do zlecenia tych zadań.

➤ Cel:

Przyjęcie w formie uchwały przez władze stanowiące JST listy zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia organizacjom pozarządowym wraz z zakresem stosowania regrantingu na kolejny rok.

➤ Efekty:

Uchwała rady gminy/powiatu przyjmująca program współpracy z organizacjami pozarządowymi na przyszły rok, w której określa się listę zadań publicznych przeznaczonych do zlecenia oraz zakres stosowania regrantingu.

➤ Zalecany sposób realizacji:

Zgodnie ze sposobem przyjętym w każdej JST i określonym prawem lokalnym organ wykonawczy (wójt/burmistrz/prezydent/zarząd powiatu) przekazuje organowi stanowiącemu (radzie gminy/powiatu) projekt programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na przyszły rok. Program jest przyjmowany w formie uchwały rady gminy/powiatu. **Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie program współpracy powinien być przyjęty do 30 listopada roku poprzedzającego rok obowiązywania programu (art. 5a ust. 1 UoDPPioW).**

Organ wykonawczy powinien więc zadbać o to, aby odpowiednio wcześniej zgłosić projekt programu współpracy organowi stanowiącemu. Uchwała przyjmująca program współpracy powinna zostać zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej danej JST i na jej stronie internetowej.

Z UoDPPioW wynika obowiązek uchwalania przez rady gmin/powiatów rocznych programów współpracy (art. 5a ust. 1). Dodatkowo samorząd może także przyjąć wieloletni program współpracy obejmujący okres do pięciu lat (art. 5b ust. 1). Program wieloletni nie jest obligatoryjny ani nie może zastępować rocznych programów współpracy.

¹² Publikacja dostępna pod adresem:

<http://docplayer.pl/5504081-Www-premd-org-pl-dobre-praktyki-wspolpracy-organizacji-pozarządowych-i-jednostek-samorządu-terytorialnego.html>



PRAKTYCZNE RADY:

- Jeżeli regranting jest stosowany po raz pierwszy, warto wcześniej zadbać o to, aby radni mogli zapoznać się z tym mechanizmem.
- Można to zrobić przez prezentację regrantingu i propozycji jego zastosowania na sesji rady gminy/powiatu lub na specjalnie zorganizowanym spotkaniu z radnymi. Innym, choć mniej skutecznym sposobem jest przekazanie wszystkim radnym informacji pisemnych dotyczących regrantingu. Za optymalne rozwiązanie uznaje się zastosowanie zarówno prezentacji bezpośredniej, jak i informacji pisemnych. Do przygotowania ich można wykorzystać wiadomości zawarte w tym podręczniku.
- Samorządy mogą uchwalać nie tylko roczne, lecz także wieloletnie programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, w których zostanie uwzględniona realizacja zadań w formie regrantingu. Należy jednak pamiętać o tym, że takie długofalowe plany mają charakter nieobligatoryjny, w przeciwieństwie do rocznego programu współpracy, którego uchwalenie zgodnie z UoDPPioW jest obowiązkowe.
- Z uwagi na to, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wymaga zapisania regrantingu w rocznym programie współpracy, możliwa jest alternatywna względem przedstawionych powyżej trzech etapów droga wdrożenia regrantingu. Polega ona na tym, że organ wykonawczy umieszcza informację o możliwości realizacji zadania w formie regrantingu w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na wykonanie określonego zlecenia. Nie zalecamy jednak tego rozwiązania, gdyż uniemożliwia ono rzetelne zaplanowanie wdrażania mechanizmu regrantingu, w tym także przygotowanie urzędników, potencjalnych operatorów i organizacji pozarządowych, które będą z tego mechanizmu korzystać.

ETAP IV: Określenie procedury i warunków realizacji regrantingu.

➤ **Cel:**

Określenie procedury i warunków niezbędnych do wdrożenia regrantingu.

➤ **Efekty:**

Wypracowanie kryteriów wyboru operatora regrantingu, ogłoszenie konkursu, sporządzenie projektu umowy dla operatora wraz ze wzorem sprawozdań z jej realizacji.

➤ **Zalecany sposób realizacji:**

Na podstawie zapisów w przyjętym programie współpracy urzędnicy odpowiedzialni za współpracę z organizacjami pozarządowymi w urzędzie gminy/starostwie powiatowym powinni opracować procedury niezbędne do przeprowadzenia regrantingu i określić podstawowe warunki jego realizacji. Najważniejszym rezultatem podjęcia tych działań jest wyłonienie operatora regrantingu i zawarcie z nim umowy dotyczącej organizowania otwartych konkursów ofert. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organizacja pozarządowa, która będzie pełniła funkcję operatora, musi zostać wyłoniona również w drodze otwartego konkursu.



Z tego względu podstawowe dokumenty, które zostaną przygotowane na tym etapie, to:

- ogłoszenie o konkursie na operatora regrantingu,
- zasady i kryteria wyboru operatora,
- projekt umowy dla operatora wraz ze wzorem sprawozdań z jej realizacji.

Przed przygotowaniem tych dokumentów warto określić podstawowe warunki, zgodnie z którymi ma być zorganizowany regranting. Ogólne zasady zostały ujęte w programie współpracy: opis zadania publicznego będącego przedmiotem regrantingu oraz ogólna kwota przeznaczona na jego realizację. Inne warunki, które należy sformułować, to:

➤ Terminarz, a w szczególności daty wyłonienia operatora i wyboru wykonawców projektów oraz czas realizacji projektów grantowych:

- Wyznaczenie poszczególnych terminów zależy od decyzji władz wykonawczych. Terminarz należy dostosować do specyfiki zadania, planowanej liczby realizowanych projektów, a także potencjalnej grupy organizacji, które mogą wziąć udział w konkursach ofert i konkursach na operatora.
- Jak wynika z doświadczeń, czas potrzebny na wyłonienie operatora (od momentu ogłoszenia konkursu do momentu podpisania umowy) to co najmniej miesiąc, a na wyłonienie realizatorów projektów (od momentu ogłoszenia konkursu do momentu podpisania umowy) potrzeba co najmniej półtora miesiąca.
- Warto także pamiętać o tym, że jeżeli konkurs nie dotyczy projektów wieloletnich, to realizacja projektów grantowych powinna zakończyć się najpóźniej do końca listopada danego roku, aby operator mógł rozliczyć się ze zleconego zadania do końca roku budżetowego (czyli do końca grudnia).

➤ Zakres zadań operatora regrantingu:

- JST ma w tej sferze znaczną swobodę, ograniczoną przez terminy, o których mowa wyżej, a także przez generalne ramy tworzone przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Zakres zadań operatora powinien być wynikiem analizy specyfiki zadania publicznego oraz oczekiwań i możliwości finansowych JST.
- Z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynikają podstawowe zadania operatora:
 - przygotowanie procedury przeprowadzenia konkursu na projekty, czyli zasad i trybu przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunków i kryteriów ich wyboru, oraz zasad i sposobu monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów,
 - ogłoszenie konkursu,
 - zebranie ofert w konkursie, ocena i wybór najkorzystniejszych zgłoszeń oraz umieszczenie informacji o tym na stronie internetowej,
 - podpisanie umów na realizację projektów,
 - wypłata środków realizatorom projektów w ciągu 14 dni od podpisania z nimi umów,
 - monitoring realizacji projektów,
 - rozliczenie środków przeznaczonych na realizację projektów,
 - rozliczenie realizacji całości zadania.



Jeśli zaistnieje taka potrzeba i JST dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, to można poszerzyć powyższy zakres zadań np. o następujące działania:

- › w trakcie składania ofert zorganizowanie spotkań informacyjnych dla organizacji zainteresowanych ubieganiem się o realizację projektów,
 - › podczas etapu przyjmowania ofert uruchomienie punktu informacyjnego lub doradztwo dla organizacji w zakresie przygotowania zgłoszenia,
 - › przeprowadzenie szkoleń/warsztatów dla organizacji pozarządowych w zakresie przygotowania ofert dotyczących wykonywania zadań publicznych,
 - › wizyty monitorujące podczas realizacji projektów wyłonionych w konkursie,
 - › prowadzenie punktu doradczego dla wykonawców projektów w okresie ich realizacji,
 - › przeprowadzenie szkoleń/warsztatów dla realizatorów projektów w zakresie zarządzania projektami i/lub ich rozliczania.
- Lista może być poszerzana, lecz określając te zadania, trzeba się kierować przede wszystkim ich użytecznością z punktu widzenia operatora i organizacji pozarządowych jako realizatorów projektów oraz efektywnością z perspektywy samorządu.
- Środki przeznaczone na realizację zadań przez operatora:
- Zgodnie z UoDPPioW oraz rozporządzeniami wykonawczymi realizator zadania publicznego może ponieść w ramach dotacji trzy rodzaje kosztów: merytoryczne, obsługi zadania publicznego (w tym administracyjne) oraz inne (np. wyposażenia i promocji).
 - W przypadku zadania publicznego realizowanego za pośrednictwem mechanizmu regrantingu pula środków przekazanych operatorowi na realizację projektów będzie stanowić koszty merytoryczne.
 - Zadania wykonywane przez operatora będą obejmować przede wszystkim koszty obsługi oraz ewentualnie nakłady na promocję lub wyposażenie.
 - Z powyższych względów należy określić, jaka część z ogólnej puli środków przeznaczonych w programie współpracy na realizację zadania publicznego będzie obejmowała koszty merytoryczne (projekty), a jaka koszty obsługi i/lub inne. Proporcja ta zależy od specyfiki zadania publicznego, wysokości środków przeznaczonych na jego realizację i zakresu zadań operatora. Praktyka wskazuje, że udział kosztów innych niż merytoryczne nie powinien przekraczać 20% ogólnej puli środków.
 - Podczas ostatecznego określania tej proporcji należy uwzględnić także kwestię wkładu własnego operatora (patrz niżej).
- Wkład własny operatora:
- Zgodnie z UoDPPioW samorząd może powierzyć lub wesprzeć wykonanie zadania publicznego.
 - Powierzenie polega na przekazaniu dotacji obejmującej 100% kosztów realizacji zlecenia, wsparcie zaś na przekazaniu dotacji tylko na ich część. Decyzja w tym zakresie należy do organu wykonawczego samorządu. W przypadku wsparcia realizacji zadania publicznego operator musi zapewnić wkład własny na potrzeby wykonania zlecenia pochodzący ze swoich zasobów albo środków z innych źródeł.
 - Wymagany wkład może dotyczyć kosztów obsługi zadania publicznego, czyli obejmować czynności realizowane przez operatora. W takim przypadku może być to wkład finansowy lub niefinansowy w postaci pracy wolontariuszy, członków organizacji czy zatrudnianych przez nią pracowników podczas realizacji projektów.



- Wymagany od operatora wkład własny może także dotyczyć kosztów merytorycznych, czyli puli środków przeznaczonych na realizację projektów. W takim przypadku musi być on finansowy.
 - Wymogi dotyczące wkładu własnego i jego wysokości zależą przede wszystkim od tego, czy na rynku są potencjalni operatorzy, którzy dysponują możliwościami pozwalającymi im na pozyskanie takich środków. Szczególnie cenny z punktu widzenia samorządu jest wkład przekazany na realizację projektów, gdyż zwiększa on pulę, którą można przeznaczyć na koszty merytoryczne wykonania zadania publicznego. Często jest to jednak warunek bardzo trudny do spełnienia przez potencjalnych operatorów.
 - Z tego względu warto przed podjęciem decyzji przez samorząd dokonać wstępnego rozpoznania możliwości potencjalnych operatorów. Określenie wysokości wkładu bez analizy rynku może skutkować tym, że potencjalni operatorzy nawet nie przystąpią do konkursu, gdyż nie będą w stanie spełnić warunków dotyczących wymaganego wkładu własnego.
- Wymogi dotyczące realizacji projektów finansowanych przez operatora:
- Organ wykonawczy powinien określić, czy dotacja na realizację projektów przez operatora ma mieć charakter powierzenia, czy wsparcia realizacji zadania publicznego. Jeżeli będzie to wsparcie, należy określić wysokość i formę wkładu własnego wymaganego od realizatorów. Podobnie jak w przypadku operatora decyzja ta będzie zależeć zarówno od specyfiki zadania, jak i od możliwości potencjalnych realizatorów projektów, czyli organizacji prowadzących działalność w obszarze, w którym mieści się dane zlecenie. Praktyka wskazuje, że wymagany wkład własny z reguły nie przekracza 20% ogólnych kosztów realizacji projektu.
 - Organ wykonawczy powinien także określić maksymalną (w niektórych przypadkach również minimalną) kwotę jednostkowego dofinansowania projektu. Jego wysokość zależy od ogólnej puli środków przeznaczonych na realizację projektów, specyfiki zadania publicznego oraz potencjalnej liczby wykonawców. Ustalenie maksymalnej wysokości jednostkowego dofinansowania pozwala na określenie minimalnej liczby realizowanych projektów.
 - Organ wykonawczy może także wyznaczyć inne warunki, o ile nie naruszają one przepisów UoDPPioW. Za przykład może posłużyć preferowanie projektów przeprowadzanych w partnerstwie lub skierowanych do szczególnej grupy odbiorców mieszczących się w ramach realizacji danego zadania publicznego.
 - Operator regrantingu musi uwzględnić wszystkie przedstawione wymogi, dlatego powinny one zostać wyraźnie sformułowane w procesie wyłaniania operatora.

Po przedstawieniu warunków urzędnicy samorządowi mogą przystąpić do opracowania podstawowych dokumentów związanych z wdrażaniem regrantingu. Pierwszy z nich to ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na wyłonienie operatora regrantingu. Taki komunikat, zgodnie z UoDPPioW, musi zawierać informacje o:

- rodzaju zadania, które ma być zlecone operatorowi i przez niego realizowane,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację,
- zasadach przyznawania dotacji,
- terminach i warunkach realizacji zadania,
- terminie składania ofert,



- trybie i terminie dokonania wyboru ofert oraz kryteriach wyboru,
- zadaniach publicznych tego samego rodzaju (w tym z kosztami z nimi związanymi), które zostały zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 UoDPPioW.

W przypadku konkursu na operatora regrantingu należy również uwzględnić informacje o:

- rodzaju zadania (wybór wariantu zależy od zapisu przyjętego w programie współpracy):
 - wariant 1 – zlecenie dotyczy powierzenia/wsparcia realizacji zadania publicznego. Polega ono na przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, tzn. obejmującego czynności od ogłoszenia konkursu do rozliczenia przyznanych w jego ramach dotacji. Stanowi realizację zadania publicznego dotyczącego działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 UoDPPioW w zakresie zadań pożytku publicznego,
 - wariant 2 – zadanie dotyczy (nazwa, opis zadania) realizowanego w formie przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, tzn. obejmującego czynności od ogłoszenia konkursu do rozliczenia przyznanych dotacji,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania:
 - podział środków na koszty: merytoryczne (przeznaczone na realizację projektów), obsługi oraz inne (związane z realizacją zadania),
 - uwzględnienie wkładu własnego operatora (jego formy i przeznaczenia),
- terminach i warunkach realizacji zadania:
 - terminarz uwzględniający daty związane z realizacją dotowanych projektów,
 - zakres zadań operatora,
 - dodatkowe wymagania dotyczące wykonania projektów,
 - inne wymagania dotyczące realizacji zadań przez operatora,
- trybie i kryteriach stosowanych podczas wyboru ofert:
 - uwzględnienie potencjału i doświadczeń operatora w zakresie prowadzenia i/lub obsługi programów grantowych,
 - ocena zaproponowanych procedur konkursu, który będzie organizował operator.

Niezwykle ważne są zasady i tryb wyboru operatora. Ze względów pragmatycznych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert z reguły podaje się tylko podstawowe informacje w tym zakresie, dlatego warto przygotować oddzielny dokument zawierający szczegółowe dane na ten temat. Powinien on stanowić załącznik do ogłoszenia i uwzględniać następujące informacje:

- termin składania ofert (minimalny czas ustawowy to 21 dni),
- wzór oferty (zgodny z aktualnym rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego) z instrukcją jej wypełniania,
- szczegółowy opis kryteriów oceny ofert,
- skład i regulamin komisji konkursowej oceniającej złożone oferty,
- sposób poinformowania o wyborze oferty i przyznaniu dofinansowania.



Załącznikiem do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert powinna być przykładowa standardowa umowa z operatorem, zgodna ze wzorem określonym przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, a JST musi w nim określić:

- zakres działań operatora w ramach realizacji zadania publicznego,
- tryb dokonywania płatności (np. podział na transze oraz terminy i warunki ich płatności),
- sposób monitorowania i rozliczania realizacji zadania.

Załącznikiem do umowy powinien być także wzór sprawozdania z realizacji zadania publicznego zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Należy pamiętać, że obecnie obowiązujące rozporządzenie określa odrębne wzory oferty, umowy i sprawozdania dla zadania realizowanego w formie regrantingu.

Wymagania w zakresie wyboru operatora składają się z kryteriów podmiotowych odnoszących się do aplikującej organizacji i kryteriów przedmiotowych dotyczących oferty złożonej przez tę organizację. Te wymogi są formułowane przez samorząd, a konkretnie organ wykonawczy, i muszą zostać zapisane w dokumentacji konkursowej. Organ wykonawczy dysponuje znaczną swobodą w zakresie ich konkretyzowania, choć ograniczoną zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych.

W przypadku kryteriów podmiotowych istotnym ograniczeniem jest to, że zgodnie z UoDPPioW operatorem może być jedynie organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 tejże ustawy. Drugie ograniczenie wynika z ustawy o finansach publicznych, która zobowiązuje dysponentów środków publicznych do wydatkowania ich w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). W przypadku wyboru operatora oznacza to, że samorząd powinien się upewnić, czy będzie on w stanie skutecznie i efektywnie realizować powierzone zadania. Z tego względu samorząd podczas dokonywania wyboru operatora powinien zastosować kryterium **doświadczenia** w finansowaniu aktywności organizacji pozarządowych, a także kryterium **potencjału ludzkiego** (polegającego na tym, czy dany operator zatrudnia osoby dysponujące wiedzą i doświadczeniem), **instytucjonalnego** (obejmującego struktury zarządzania, procedury księgowość) i **fizycznego** (dotyczącego zasobów operatora, takich jak pomieszczenia, rezerwy finansowe), adekwatnego do zadań, które mają zostać powierzone operatorowi. O sposobie sformułowania tych kryteriów w treści ogłoszenia o konkursie decyduje samorząd, odpowiednio do skali, zakresu i wymagań związanych z realizacją zadania.

Istotne jest także to, aby samorząd się upewnił, że zadania, które ma zlecić operatorowi, **mieszczą się w jego celach statutowych**, gdyż w przeciwnym razie nie będzie mógł on ich realizować zgodnie z prawem. Poza tym w statucie operatora musi znajdować się zapis dotyczący **wspierania finansowego innych podmiotów**. Oba te wymagania samorząd powinien zweryfikować na podstawie odpowiednich zapisów zawartych w statucie lub innym akcie wewnętrznym określającym działalność operatora (jeśli prawo nie wymaga od danej organizacji posiadania statutu).



Kolejne ograniczenie w tym zakresie dotyczy kryteriów oceny ofert składanych w otwartym konkursie na realizatorów projektów. Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie te kryteria muszą umożliwiać ocenę:

- możliwości realizacji zadania publicznego,
- przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,
- proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy których udziale organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne,
- udziału środków finansowych własnych lub pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego (jeśli możliwość takiego wkładu została zapisana w regulaminie konkursu),
- planowanego przez organizację wkładu rzeczowego i/lub osobowego, w tym świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej jej członków (jeśli taka możliwość została zapisana w regulaminie konkursu),
- realizacji zleconych zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem rzetelności i terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków (w przypadku organizacji pozarządowych, które w poprzednich latach realizowały zadania publiczne).

Trzeba pamiętać, że do zadań operatora należy sformułowanie kryteriów i dokonanie na ich podstawie wyboru organizacji, których projekty będą finansowane w ramach realizacji zadania. Z tego względu jednym z istotnych elementów oceny ofert złożonych przez organizacje starające się o status operatora są proponowane przez nie zasady i tryb przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunki i kryteria ich wyboru, oraz zasady i sposób monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zasady i tryb muszą zostać załączone do oferty składanej przez potencjalnego operatora. Kryteria oceny tych procedur określa samorząd, ale musi uwzględnić w tym zakresie wymogi jawności i uczciwej konkurencji. Zagwarantowanie **uczciwej konkurencji** oznacza w praktyce, że operator musi przedstawić takie procedury, które dają równe szanse wszystkim podmiotom uprawnionym do ubiegania się o realizację projektu zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a więc wszystkim podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy. Oznacza to, że metodyka nie może ani wykluczać żadnego typu podmiotów uprawnionych (np. spółdzielni socjalnych), ani preferować któregoś z nich. Należy również pamiętać o tym, że w żadnym razie nie wolno ograniczać możliwości ubiegania się o realizację projektu wyłącznie do organizacji mających siedzibę na terenie JST, w której jest przeprowadzany konkurs. Kryteria oceny ofert mogą odnosić się jedynie do proponowanych działań i ich kosztów oraz doświadczenia i potencjału oferenta. Optymalną formułą spełniającą kryterium uczciwej konkurencji jest **otwarty konkurs**, w którym spośród zgłoszonych ofert wybiera się najlepsze. **Przejrzystość** oznacza, że proces związany z wyborem oferenta i realizacją projektów jest jawny, czyli publicznie dostępny. Dotyczy to w szczególności: ogłoszeń i dodatkowych informacji konkursowych, procedur ubiegania się o realizację projektów, kryteriów oceny zgłoszeń, decyzji w sprawie wyboru ofert, wzorów umów i sprawozdań obowiązujących wykonawców projektów, a także informacji dotyczących realizacji zadań.



Zagwarantowanie jawności w tym zakresie powinno być zawarte w procedurze konkursowej przedstawionej przez operatora, a sposób upubliczniania tych danych skonkretyzowany w procedurze lub w ofercie złożonej przez niego. Postępowanie związane z wyłonieniem operatora jest prowadzone zgodnie z trybem otwartego konkursu ofert, który opisano w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, i analogiczne do zlecania innych zadań publicznych w tym trybie.

Schemat 12. Główne etapy realizacji otwartego konkursu ofert



Źródło: opracowanie własne.

Różnice dotyczą przede wszystkim treści ogłoszeń, kryteriów oceny i zawartości umowy. Procedury konkursu przeprowadzanego przez operatora powinny stanowić załącznik do umowy. **Operator regrantingu powinien zostać wyłoniony w otwartym konkursie ofert. Formalnie można także wykorzystać tryb pozakonkursowy, określony w art. 19a UoDPPioW, ale w praktyce jest to niewskazane, gdyż wiąże się ze znacznymi ograniczeniami. Przede wszystkim zadanie zleczone w tym trybie musi zostać zrealizowane w ciągu trzech miesięcy, co oznacza, że w tym czasie operator musiałby ogłosić i rozstrzygnąć konkurs, podpisać umowy z wykonawcami projektów i rozliczyć ich realizację. Nawet maksymalne skrócenie niezbędnego czasu na wykonanie tych czynności pozostawiłoby na realizację dofinansowanych projektów najwyżej miesiąc, co należy uznać za niedogodne i nieefektywne.**



PRAKTYCZNE RADY:

- Przed sformułowaniem warunków stawianych operatorowi należy dokonać rozpoznania rynku, czyli zidentyfikować hipotetycznych operatorów i oszacować ich możliwości. W przeciwnym wypadku w otwartym konkursie na operatora może nie zostać złożona żadna oferta, gdyż potencjalnie zainteresowane organizacje pozarządowe nie będą w stanie spełnić warunków określonych odgórnie przez samorząd.
- Jednym z istotnych elementów oceny przedłożonych zgłoszeń, a tym samym kryterium wyboru operatora, musi być analiza zaproponowanych przez niego zasad i trybu przeprowadzenia konkursu na realizatorów projektów, w tym warunków i kryteriów ich wyboru, oraz analiza zasad i sposobu monitorowania i oceny realizowanych przez nich projektów.
- Program współpracy obowiązuje – zgodnie z UoDPPioW – od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku. Uchwala się go jednak wcześniej, dlatego w ustawie została przewidziana możliwość wcześniejszego ogłaszania otwartych konkursów ofert na podstawie już uchwalonego programu współpracy i projektu uchwały budżetowej (art. 13 ust. 5 UoDPPioW). W takim przypadku JST jeszcze w listopadzie lub grudniu może ogłosić konkurs na realizację zadania publicznego w formie regrantingu w przyszłym roku.
- Operator powinien mieć doświadczenie w finansowym wspieraniu aktywności obywatelskiej oraz dysponować potencjałem ludzkim i organizacyjnym niezbędnym do realizacji zadania w formie regrantingu. Z punktu widzenia samorządu dodatkowym atutem mogłoby być to, że operator ma siedzibę lub przynajmniej działa na rzecz organizacji na terenie JST, jednak zgodnie z obowiązującym prawem takie uprzywilejowanie wybranych organizacji w ramach otwartego konkursu ofert jest niedozwolone. Art. 47 ustawy o finansach publicznych stanowi jednoznacznie, że podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, która gwarantuje realizację w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Zasada uczciwej konkurencji wynika z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i oznacza, że udzielający zamówienia czy zlecający zadanie publiczne nie może przyznawać preferencji podmiotom mającym siedzibę na obszarze, na którym ma być realizowane zadanie. Kryteria nie mogą bowiem dotyczyć właściwości wykonawcy, lecz powinny odnosić się jedynie do przedmiotu zamówienia/zlecenia.
- Jednakże samorząd może wymagać od potencjalnego operatora m.in. dobrej znajomości uwarunkowań lokalnych i/lub sektora organizacji pozarządowych działających w gminie/powiecie.



ETAP V: Opracowanie sposobów monitorowania i oceny regrantingu.

➤ Cel:

Konkretyzacja sposobów monitorowania i oceny regrantingu.

➤ Efekty:

Opis metod monitorowania i oceny regrantingu wraz z narzędziami pomocnymi w realizacji tych działań.

➤ Sposób realizacji:

W ramach wykonywania zadania operator stosuje zaproponowane przez siebie i zaakceptowane przez JST sposoby monitorowania i oceny, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli poprawności realizowania dotowanych projektów. Na tym etapie chodzi jednak przede wszystkim o wypracowanie takich metod w odniesieniu do całości mechanizmu regrantingu, ze szczególnym naciskiem na ocenę jego skuteczności i efektywności.

W zakresie **monitorowania** wdrażania mechanizmu regrantingu JST powinna w trakcie wykonywania zadania przez operatora sprawdzać zgodność realizacji zlecenia z przyjętym modelem regrantingu i ustalonymi warunkami wykonania zadania. Kluczowymi punktami podlegającymi analizie powinny być:

- terminy realizacji głównych zadań przez operatora (przede wszystkim ogłoszenie konkursu, podpisanie umów na realizację projektów i ich rozliczenie),
- liczba ofert złożonych w konkursie ogłoszonym przez operatora,
- liczba ofert odrzuconych z przyczyn formalnych,
- łączna kwota dofinansowania przyznanego na realizację projektów,
- łączna kwota wydatkowanych środków na wykonanie zadania, w tym na realizację dofinansowanych projektów.

Odstępstwa od przyjętych założeń w wyżej wymienionych kwestiach powinny skłonić JST do podjęcia rozmów z operatorem i wspólnego przeanalizowania przyczyn i skutków dokonanych zmian, a także wyciągnięcia wniosków dotyczących możliwych działań operatora pozwalających na zniwelowanie negatywnych efektów tych odstępstw.

O ile operator – zgodnie z UoDPPioW – w swoich procedurach musi wskazać, jak będzie monitorował realizację projektów, o tyle ustawa nie określa szczegółowo sposobów monitorowania działań operatora przez JST z wyjątkiem sprawozdania z realizacji zadania, którego wzór określa rozporządzenie wykonawcze. Samorząd jednak odpowiada za realizację zadania publicznego i wydatkowanie przekazanych na to środków publicznych, więc w jego interesie jest, aby poza sprawozdaniem wykorzystać inne instrumenty służące monitorowaniu działań operatora, a także ocenie realizacji przez niego zadania publicznego w formie regrantingu. **Proponowane poniżej rozwiązania w większości nie mają charakteru obligatoryjnego, ale pomagają samorządowi się upewnić, że przyjęte rozwiązania służą skuteczności, efektywności i użyteczności realizacji zadań publicznych.**



Przykładowe narzędzia monitorowania wykonywania zadania to:

- harmonogram realizacji zadania, który powinien być załącznikiem do umowy z operatorem,
- opis rzeczowy podejmowanych działań, który stanowi również załącznik do umowy,
- kluczowe wskaźniki osiągniętych rezultatów, które powinny zostać uwzględnione w umowie, np. liczba dofinansowanych projektów albo organizacji objętych wsparciem szkoleniowym przez operatora,
- budżet przeznaczony na wykonanie zadania, który także powinien być załącznikiem do umowy z operatorem,
- okresowe sprawozdania z postępu prac składane przez operatora (w przypadku krótkiego czasu realizacji zadania są one jednak mało skuteczne i efektywne),
- okresowe spotkania JST z operatorem służące informowaniu o bieżącym etapie realizacji zadania i ewentualnemu rozwiązywaniu problemów pojawiających się w trakcie tych czynności,
- wizyty/kontrole ze strony przedstawicieli JST, które powinny być zapisane w umowie z operatorem,
- udział przedstawicieli JST w komisjach oceniających oferty składane w konkursie organizowanym przez operatora (obecność urzędników JST powinna być zagwarantowana w umowie),
- narzędzia monitorowania realizacji projektów stosowane przez operatora, przede wszystkim: opis rzeczowy działań, harmonogram ich realizacji, efekty realizacji działań i budżet, które powinny być elementami umowy na realizację projektu zawieranej między operatorem a realizatorem projektu,
- sprawozdania okresowe, spotkania, wizyty monitorujące, które powinny zostać przewidziane w umowie operatora z realizatorami projektów.

Mechanizm regrantingu można oceniać, uwzględniając cztery podstawowe elementy:

- sprawozdania z realizacji zadania złożonego przez operatora,
- efektywność wykorzystania regrantingu,
- ocenę jakościową, przeprowadzaną wspólnie przez JST i operatora,
- opinie użytkowników, czyli realizatorów projektów.

W ocenie **warto wziąć pod uwagę trzy kryteria: skuteczność, efektywność ekonomiczną i użyteczność (efektywność społeczną).**

SKUTECZNOŚĆ

Ocena skuteczności to zasadniczo odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu udało się osiągnąć spodziewane rezultaty dzięki realizacji zadania. Dlatego niezwykle ważne jest możliwie najkonkretniejsze uwzględnienie tych efektów w umowie z operatorem. W przypadku regrantingu trudność w określeniu rezultatów polega na tym, że nie sposób przewidzieć, jakie faktycznie działania będą proponowane przez organizacje pozarządowe w projektach, które wybierze do realizacji operator. Z tego względu skuteczność najczęściej mierzy się na podstawie dwóch elementów: oceny ilościowej, dotyczącej wykonania konkretnej liczby projektów, oraz oceny jakościowej, opartej na analizie rzeczowej projektów i stopniu ich adekwatności względem realizowanego zadania publicznego.



Skuteczność można ocenić dzięki analizom:

- wyników monitoringu realizacji zadania,
- sprawozdania merytorycznego (jednego bądź kilku) z wykonywania zadania, które jest zobowiązany złożyć operator,
- projektów zrealizowanych w ramach zadania.

Oczywiście ocena powinna pozwolić nie tylko odpowiedzieć na pytanie, na ile udało się osiągnąć zakładane rezultaty, lecz także określić, jakie czynniki miały na to wpływ, w szczególności w sytuacji, gdy nie udało się ich osiągnąć w całości.

Podstawowym sposobem oceny skuteczności regrantingu jest sprawdzenie, czy operatorowi udało się sfinansować realizację tylu projektów, ile planowano. Jednak nie jest to wystarczającym kryterium, gdyż nie informuje wyczerpująco, co udało się w ramach tych projektów osiągnąć. Dlatego w ocenie skuteczności samorząd powinien także uwzględnić inne wskaźniki, porównując rezultaty zaplanowane w umowie i rzeczywiście osiągnięte.

Wskaźniki mogą dotyczyć np. liczby:

- beneficjentów projektów i/lub ich konkretnych działań,
- wydarzeń zrealizowanych w ramach projektów (szkoleń, spotkań, przedstawień, wystaw, pikników itp.),
- produktów powstałych w ramach projektów (publikacji, placów zabaw, posadzonych drzew, naprawionych ławek itp.).

Informacje o planowanych efektach wykonania projektów powinny znaleźć się w ofertach składanych przez realizatorów projektów, a dane dotyczące rzeczywistych rezultatów – w przedstawionych sprawozdaniach.

EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA

Elementem oceny powinno być mierzenie **efektywności ekonomicznej i społecznej** regrantingu, czy też szerzej – realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Jest to trudne, gdyż administracja publiczna w Polsce, w tym także samorzady lokalne, nie stosuje żadnych standardowych ani też określonych prawem sposobów mierzenia efektywności kontraktowania zadań publicznych.

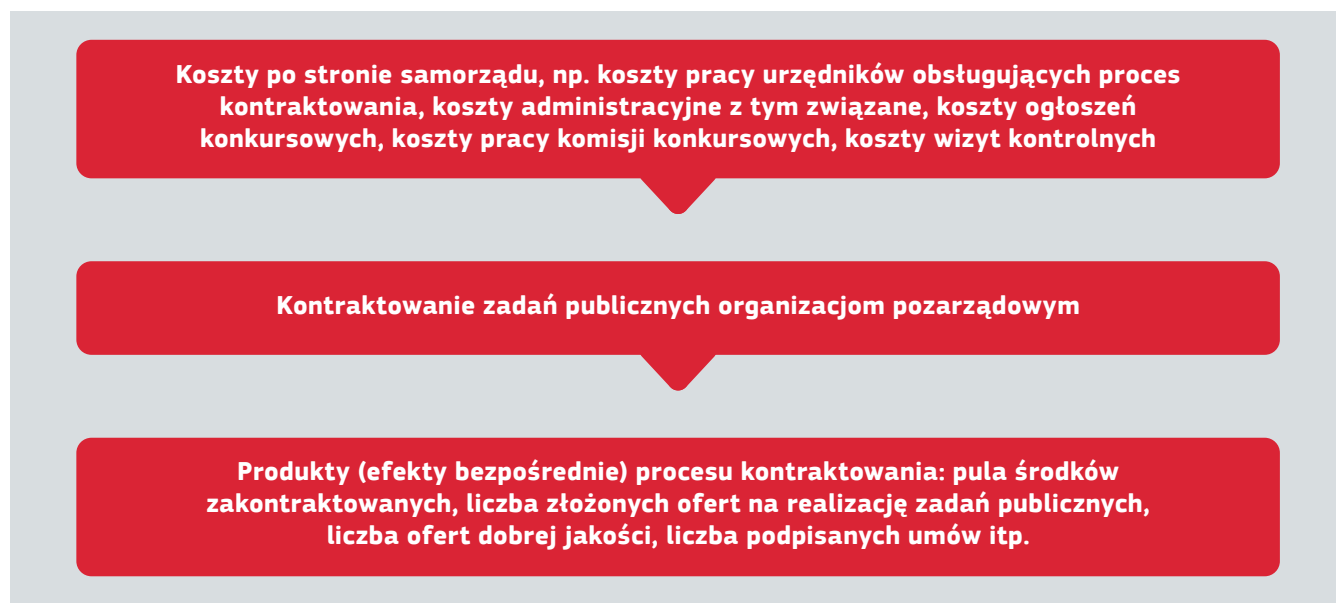
Warto jednak zwrócić uwagę na to, że ustawa o finansach publicznych obliguje dysponentów środków publicznych do wydatkowania tych środków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). W realizacji pierwszej zasady pomaga mierzenie efektywności ekonomicznej, w realizacji drugiej – efektywności społecznej. Niezależnie od wymogu ustawowego każdy samorząd powinien być zainteresowany tym, na ile efektywnie wykorzystuje środki publiczne, którymi dysponuje (efektywność ekonomiczna), tym bardziej że z reguły tych środków jest za mało w stosunku do potrzeb.



Powinien również móc ocenić, czy te środki dobrze służą zaspokajaniu potrzeb społecznych (efektywność społeczna), ponieważ zaspokajanie potrzeb społeczności jest celem działania samorządu.

Efektywność ekonomiczną można ogólnie określić jako stosunek kosztów finansowych związanych z kontraktowaniem zadań publicznych do produktów tego procesu. W przypadku regrantingu, czy też szerzej – zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, nakłady i produkty można przedstawić w taki sposób jak na poniższym schemacie.

Schemat 13. Koszty i efekty w procesie kontraktowania zadań publicznych



Źródło: opracowanie własne.

Kontraktowanie zadań publicznych może nieść z sobą dodatkowe korzyści związane z efektami: przy tych samych kosztach można zwiększyć pulę środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych dzięki wkładowi własnemu realizatorów projektów (a w przypadku regrantingu także wkładowi operatora) lub obniżyć koszty wykonania dzięki np. pracy wolontariuszy lub wkładowi pracy operatora.

Często organizacje proponują bardzo wysokie koszty realizacji projektów i w ramach tej samej puli środków jest wykonywany ograniczony zakres zadań. Kontraktowanie może zarówno przyczynić się do obniżenia kosztów po stronie samorządu, jak i ze względu na dodatkowe obowiązki związane np. z kontrolowaniem realizacji zadania publicznego powodować wzrost kosztów. Nie można z góry zakładać konkretnego scenariusza, dlatego warto systematycznie monitorować koszty i efekty, aby na tej podstawie oceniać efektywność ekonomiczną. W tym celu trzeba mieć punkt odniesienia, tzn. należy zebrane i zestawione dane z czymś porównać. Optymalne byłoby skonfrontowanie efektywności ekonomicznej zadania realizowanego przez dany samorząd z takim samym zadaniem wykonywanym przez organizację pozarządową.



W praktyce nie jest to jednak możliwe z prostego powodu. Samorząd właśnie w tym celu zleca organizacjom pozarządowym zadania, aby samemu ich nie wykonywać.

Z tego względu użytecznym mechanizmem służącym do oceny jest porównywanie efektywności ekonomicznej w wybranych okresach, wtedy rok bazowy jest punktem odniesienia do kolejnych lat. Na tej podstawie można zmierzyć, czy efektywność ekonomiczna rośnie, czy spada, a przede wszystkim przeanalizować, z czego te zmiany wynikają. Oczywiście wymaga to zbierania co roku danych dotyczących kosztów i efektów procesu kontraktowania, najlepiej według takiego samego schematu, aby dane były porównywalne.

Nie ma powszechnie przyjętych czy też ogólnie stosowanych narzędzi mierzenia efektywności. Najprostszy sposób to porównywanie kosztów i efektów, z zastrzeżeniem, że istotne jest to, aby jasno zdefiniować, co mieści się po stronie kosztów, a co uznajemy za produkty kontraktowania. O ile z efektami z reguły nie ma problemu, gdyż samorząd precyzyjnie może stwierdzić, jakie środki zostały zakontraktowane, ile umów zostało podpisanych, o tyle z określeniem kosztów mogą pojawić się trudności. Wynikają one z faktu, że samorządy nie wydzielają z reguły kosztów związanych z kontraktowaniem zadań publicznych, zazwyczaj dlatego, że nie są do tego zobowiązane. O ile stosunkowo łatwo jest wyodrębnić koszty np. ogłoszeń konkursowych czy obsługi komisji konkursowych, o tyle trudniej jest np. precyzyjnie określić nakłady związane z pracą urzędników, zwłaszcza że dość często w swoich zakresach obowiązków mają oni także inne zadania, niezwiązane z kontraktowaniem czy współpracą z organizacjami pozarządowymi. W takich przypadkach można oszacować przykładowo, jaką część czasu pracy zajmuje każdemu z nich kontraktowanie zadań publicznych i odpowiednią część wynagrodzenia urzędnika uznać za koszt związany z kontraktowaniem. W podobny sposób należy postępować z kosztami pośrednimi, np. czynszem za lokale, rachunkami telefonicznymi, użytkowaniem urządzeń biurowych.

Jednym z możliwych sposobów oceny efektywności ekonomicznej jest skonstruowany przez Akademię i wykorzystany w projekcie *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie* **Wskaźnik Efektywności**.

Wskaźnik Efektywności – WE:

$$WE = \frac{P}{K} \times D$$

gdzie:

WE – wskaźnik efektywności wyrażony w procentach

P – łączna pula środków zleconych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych

K – łączne koszty związane z realizacją zadań publicznych zleconych organizacjom po stronie JST

D – współczynnik efektów/produktów dodatkowych związanych z realizacją zadań publicznych przez organizacje pozarządowe



Współczynniki efektów dodatkowych D uwzględnia wzrost zainteresowania ze strony potencjalnych realizatorów zadań publicznych oraz wzrost jakości ofert składanych w konkursie ofert. Współczynnik może przyjmować trzy wartości: 1, 1,25 i 1,5 zgodnie z poniższą tabelą.

Tabela 4. Wartość współczynnika efektów dodatkowych D

Opis oceny współczynnika efektów dodatkowych D	Wartość współczynnika efektów dodatkowych D
w porównaniu z rokiem ubiegłym nie zwiększyła się liczba ofert złożonych w konkursie i nie zmniejszyła się liczba ofert odrzucanych z przyczyn formalnych	1
w porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba ofert złożonych w konkursie i nie zmniejszyła się liczba ofert odrzucanych z przyczyn formalnych	1,25
w porównaniu z rokiem ubiegłym nie zwiększyła się liczba ofert złożonych w konkursie, ale zmniejszyła się liczba ofert odrzucanych z przyczyn formalnych	1,25
w porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba ofert złożonych w konkursie i zmniejszyła się liczba ofert odrzucanych z przyczyn formalnych	1,5

Źródło: opracowanie własne.

Aby ocenić efektywność zastosowania mechanizmu regrantingu, należy obliczyć wartość Wskaźnika Efektywności w roku poprzedzającym jego stosowanie i porównać ją z wartością wskaźnika w roku, w którym zastosowano regranting, oraz w następnych latach. Wzrost wartości Wskaźnika Efektywności oznacza wzrost efektywności wydatkowania środków samorządowych. Jeżeli regranting nie będzie mechanizmem stosowanym do zlecania wszystkich zadań publicznych, Wskaźnik Efektywności należy wyliczać i porównywać tylko w odniesieniu do tych zadań (konkursów ofert), w których regranting został zastosowany.

W ramach projektu zbadaliśmy wartość tego wskaźnika w latach 2011, 2012 i 2013, głównie po to, aby ocenić, na ile wprowadzenie regrantingu w 2013 r. wpłynęło stymulująco na wzrost efektywności ekonomicznej. Na podstawie wyliczeń i porównań wartości Wskaźnika Efektywności można wstępnie ocenić, że zastosowanie regrantingu w większości testujących JST wpłynęło na wzrost efektywności ekonomicznej kontraktowania zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Niezależnie od oceny efektywności ekonomicznej i wpływu na nią stosowania regrantingu sam pomiar Wskaźnika Efektywności przyniósł dodatkowe korzyści dla samorządów. Po pierwsze, zaczęły się one przyglądać kosztom związanym z procesem kontraktowania, czego wcześniej najczęściej nie robiły. Po drugie, zaczęły porównywać koszty i produkty procesu kontraktowania i zastanawiać się, z czego one wynikają, co ma wpływ na ich wzajemną relację i co można ewentualnie zmienić, aby relacja kosztów i efektów była korzystniejsza.



UŻYTECZNOŚĆ – EFEKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA REGRANTINGU

Użyteczność, czyli przydatność mechanizmu regrantingu dla JST, operatora, organizacji pozarządowych i mieszkańców, można oceniać przede wszystkim na podstawie opinii zainteresowanych. Można w tym celu zastosować także ocenę efektywności społecznej. Efektywność ekonomiczna w procesie kontraktowania zadań publicznych odnosi się do relacji kosztów i produktów/efektów tego procesu. Jednak sam proces kontraktowania jest instrumentem służącym osiągnięciu określonych celów związanych z realizacją zadania publicznego. Cele te odnoszą się do **korzyści**, które dzięki realizacji zadania mają odnieść jego **interesariusze**, czyli te osoby/organizacje/instytucje, które bezpośrednio lub pośrednio są zaangażowane w realizację zadania. **Samorząd powinien także oceniać korzyści, które przy założonych nakładach są osiągnane dzięki realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe, czyli oceniać efektywność społeczną.**

O ile nakłady związane z realizacją zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym można łatwo zmierzyć, wyliczyć i pokazać w postaci liczbowej, o tyle korzyści czy też efekty społeczne o wiele trudniej jest zmierzyć i przedstawić ilościowo. Po stronie nakładów należy w tym przypadku uwzględnić zarówno koszty związane z kontraktowaniem i kontrolowaniem realizacji zadań publicznych, jak i nakłady finansowe, rzeczowe i ludzkie związane z ich realizacją (środki samorządu przeznaczone na dotacje, wkład finansowy, rzeczowy i ludzki realizatorów lub operatora itp.). Po stronie korzyści będą wszystkie te produkty, rezultaty i oddziaływanie społeczne, które w krótkiej i dłuższej perspektywie powstają w wyniku realizowanych działań. Mierzenie korzyści następuje wiele trudności.

Pierwsza trudność polega na tym, że w ocenie korzyści należy uwzględnić różnych interesariuszy, którzy bezpośrednio lub pośrednio korzystają z realizowanego zadania publicznego. Są to przede wszystkim mieszkańcy uczestniczący w realizowanych działaniach, cała społeczność lokalna, organizacje pozarządowe, które te działania realizują, a w przypadku regrantingu także operator i samorząd, który te działania zleca i finansuje. Nie zawsze samorząd lub operator mogą dotrzeć do wszystkich interesariuszy i ocenić korzyści, które odnieśli w wyniku realizacji zadania.

Druga trudność polega na tym, że o społecznych efektach realizacji zadania można mówić na trzech poziomach:

- produktu, dotyczy to np. liczby osób uczestniczących w szkoleniach,
- rezultatu, dotyczy to np. liczby tych osób, które przyswoiły i wykorzystują wiedzę zdobytą podczas tych szkoleń,
- oddziaływania, dotyczy np. liczby osób, które dzięki wykorzystaniu wiedzy zdobytej podczas szkoleń poprawiły swoją sytuację życiową.



Schemat 14. Nakłady i efekty związane z kontraktowaniem i realizacją zadań publicznych



Źródło: opracowanie własne.

Z reguły wiedza o korzyściach społecznych jest uzyskiwana w trakcie realizacji zadania publicznego i przedstawiana przez jego realizatora w sprawozdaniach. Oznacza to możliwość zbadania efektów społecznych na poziomie produktu, czyli np. wyliczenia, ilu mieszkańców uczestniczyło w różnych formach działań realizowanych przez organizacje w ramach zleconego zadania publicznego, ile organizacji pozarządowych było zaangażowanych w te działania, ilu wolontariuszy udało się organizacjom włączyć. Niekiedy – zależy to od specyfiki zadania publicznego – w sprawozdaniach można także znaleźć informacje o rezultatach, np. o liczbie uczestników klubu integracji społecznej prowadzonego w ramach zleconego zadania publicznego, którzy podjęli zatrudnienie lub wolontariat.

Jednak dość często rezultaty społeczne realizowanych działań pojawiają się dopiero po ich zakończeniu. Opieranie się na sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego praktycznie w ogóle wyklucza ocenę oddziaływania, czyli zmiany społecznej, ponieważ następuje ona z reguły stopniowo, w dłuższym czasie po realizacji zadania. Na przykład ocena, czy te osoby, które dzięki zajęciom w klubie integracji społecznej podjęły zatrudnienie, rzeczywiście są trwale obecne na rynku, będzie możliwa po trzech, czterech, pięciu latach od zakończenia realizacji zadania.

Kolejna trudność polega na zmierzeniu korzyści społecznych, które bardzo często polegają na zmianie sposobu myślenia czy zachowania ludzi, i pokazaniu ich w sposób ilościowy, najlepiej finansowy, czyli wyliczeniu tzw. **społecznej wartości dodanej**. Daje to możliwość o wiele prostszego i jednoznacznego porównania nakładów i korzyści, a także w sposób wymierny pokazuje osiągnięte korzyści społeczne. Trudność przeliczenia efektów społecznych na złote wynika z tego, że nie ma żadnych sprawdzonych, uniwersalnych metod, które można byłoby do tego zastosować.



Każdy samorząd musi więc sam przyjąć metodologię *uwalutowienia* korzyści społecznych. Więcej informacji na temat mierzenia społecznej wartości dodanej można znaleźć w publikacji *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, wydanej przez Stowarzyszenie Klon/Jawor¹³.

Po stronie korzyści należy także uwzględnić tzw. **koszty zaniechania**, czyli oszczędności w wydatkach publicznych związane z określonymi efektami społecznymi. Jeśli w wyniku realizacji zadania publicznego jego beneficjent podjął zatrudnienie, oznacza to oszczędność w postaci niewypłacania mu zasiłku dla bezrobotnych, który musiałby być wypłacany, gdyby ta osoba nie podjęła zatrudnienia. W jednym z innowacyjnych projektów realizowanych w Priorytecie VII, regionalnym Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, wypracowano narzędzie, które ma pomóc samorządom w wyliczaniu kosztów zaniechania.

Trudność z oceną efektywności społecznej polega również na tym, że ocena skutków społecznych powinna uwzględniać aspekt jakościowy, w tym także subiektywną opinię beneficjenta realizowanych działań. Istotne jest nie tylko to, jaka liczba osób przyswoiła sobie wiedzę z danej dziedziny, lecz także to, czy wydaje się im ona całkowicie bezużyteczna.

Tak jak w przypadku efektywności ekonomicznej nie ma powszechnie stosowanych metod oceny efektywności społecznej. Na świecie, także w Polsce, podejmowane są próby opracowania różnych metod i narzędzi, do których można zaliczyć np. wspomniany kalkulator kosztów zaniechania czy też społeczną stopę zwrotu z inwestycji – SROI (ang. *social return on investment*). W projekcie *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie* zastosowaliśmy inny sposób oceny korzyści społecznych, który opiera się przede wszystkim na ocenie korzyści przez interesariuszy regrantingu. Przyjeliśmy, że wprowadzenie regrantingu przyniesie określone **korzyści** nie tylko mieszkańcom, lecz także innym interesariuszom, czyli organizacjom pozarządowym i samorządowi. Uznaliśmy to za społeczną wartość dodaną regrantingu.

W ramach ewaluacji na końcowym etapie fazy testowania zebraliśmy informacje od interesariuszy, czy i w jakim stopniu skorzystali oni dzięki wdrożeniu regrantingu. Ich opinie były podstawą oceny efektywności społecznej stosowania mechanizmu regrantingu.

Okazało się, że w ocenie interesariuszy większość zakładanych korzyści zostaje zauważona przy względnie stałym poziomie nakładów, zatem można stwierdzić, że regranting jest efektywny społecznie. Poziom efektywności społecznej można zmierzyć dzięki porównaniu kosztów kontraktowania zadań publicznych z opiniami na temat społecznej wartości dodanej w kolejnych 3–5 latach.

¹³ *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008; publikacja dostępna pod adresem: www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2008.28.pdf.



Kolejnym krokiem do oszacowania tej efektywności może być podjęcie próby monitorowania tych korzyści w dłuższej perspektywie i przeliczanie ich na mierzalne efekty. Z punktu widzenia samorządu, w szczególności mającego mniejsze doświadczenia w zakresie regrantingu, zastosowanie proponowanego przez nas sposobu mierzenia efektywności społecznej będzie polegać na zbadaniu, czy kluczowi interesariusze regrantingu odnoszą zakładane korzyści z jego stosowania. Kluczowi interesariusze to samorząd, organizacje pozarządowe i operator. **W projekcie *Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie uwzględniliśmy także opinie mieszkańców, ale okazały się one nieprzydatne w ocenie społecznej efektywności regrantingu.*** Dla większości mieszkańców, którzy korzystają z projektów finansowanych w ramach regrantingu, nie ma znaczenia, w jaki sposób samorząd je finansuje. W związku z tym nie interesują się oni tym, czy projekt realizowany przez organizację jest efektem otwartego konkursu ofert ogłoszonego przez samorząd, czy konkursu prowadzonego przez operatora. Nawet intensywne działania informacyjne nie są w stanie tego radykalnie zmienić. W projekcie, mimo prowadzenia działań popularyzujących regranting, jedynie połowa badanych mieszkańców deklarowała znajomość takiego procesu realizacji zadań publicznych. Mieszkańcy powinni więc oceniać działania, które ich zdaniem warto wspierać, oraz konkretną ofertę realizowaną przez konkretne organizacje.

Forma badania opinii interesariuszy zależy od potrzeb i możliwości samorządu. Opinie te mogą być zbierane za pośrednictwem ankiet papierowych, e-mailowych lub internetowych, a także – i jest to chyba najprostsza, dostępna forma – podczas spotkań z interesariuszami, w ramach których mogą oni przedstawić swoje opinie na temat korzyści ze stosowania regrantingu. W ankietach lub podczas spotkań można zadać poniższe pytania.

Ocena regrantingu przez samorząd:

- Czy stosowanie regrantingu przynosi korzyści finansowe, ludzkie lub instytucjonalne z punktu widzenia samorządu i jakie to są korzyści?
- Czy dzięki stosowaniu regrantingu pojawiło się więcej ofert od organizacji pozarządowych niż w otwartym konkursie ofert?
- Czy zgłoszone oferty były lepszej jakości niż w otwartym konkursie ofert?
- Czy pojawiły się oferty od organizacji, które dotychczas nie brały udziału w konkursach?
- Czy stosowanie regrantingu poprawiło relacje samorządu z organizacjami pozarządowymi?
- Czy stosowanie regrantingu wpłynęło pozytywnie na wizerunek samorządu?
- Czy stosowanie regrantingu przyczynia się do wzmacniania potencjału operatora?

Ocena regrantingu przez organizacje pozarządowe:

- Czy stosowanie regrantingu daje organizacjom większe szanse na ubieganie się o finansowanie?
- Czy stosowanie regrantingu daje organizacjom możliwość skorzystania z dodatkowego wsparcia przy opracowaniu i składaniu wniosków o finansowanie?
- Czy stosowanie regrantingu pobudziło aktywność organizacji pozarządowych?
- Czy stosowanie regrantingu poprawiło relacje organizacji pozarządowych z samorządem?



Ocena regrantingu przez operatora:

- Czy wprowadzenie regrantingu przyniosło korzyści operatorowi i jakie to są korzyści?
- Czy wprowadzenie regrantingu poprawiło relacje operatora z samorządem i organizacjami pozarządowymi?
- Czy wprowadzenie regrantingu przyczyniło się do wzmocnienia potencjału operatora i w jakim stopniu?

Odpowiedzi na te pytania pozwolą ocenić efektywność społeczną regrantingu, a także zidentyfikować wszystkie korzyści społeczne, które przynosi regranting.

Dodatkowo można zapytać mieszkańców o to, co powinien wspierać samorząd i jak oceniają użyteczność dotychczas wspieranych działań. Te informacje nie odnoszą się do oceny samego mechanizmu regrantingu, ale są przydatne do kształtowania polityki wsparcia przez samorząd i operatora.

Ocena regrantingu przez mieszkańców:

- Jakie działania skierowane do mieszkańców, dotychczas nierealizowane, powinien wesprzeć samorząd i dlaczego?
- Które z działań realizowanych przez organizacje pozarządowe są mało użyteczne i dlaczego?
- Czy działania (tu wskazanie konkretnych działań realizowanych w ramach projektów finansowanych przez operatora) były użyteczne z punktu widzenia mieszkańców, a jeżeli nie, to dlaczego?

Proponowana metoda oceny efektywności społecznej regrantingu na podstawie ewaluacji korzyści z jego stosowania przez kluczowych interesariuszy wydaje się najużyteczniejsza z punktu widzenia samorządu i najprostsza do zastosowania. Z innymi metodami mierzenia i oceny efektywności ekonomicznej i społecznej można się zapoznać w ramach innowacyjnych projektów realizowanych na poziomie krajowym w Priorytecie V *Dobre rządy* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Ocena efektywności ekonomicznej i społecznej wymaga porównywania danych pozyskiwanych w ten sam sposób w różnym czasie. Samorządy nie zawsze dysponują tymi informacjami i nie zawsze są w stanie wyliczać niezbędne koszty. W takich sytuacjach efektywność można oceniać na zasadzie analogii, czyli porównywania podstawowych nakładów i rezultatów związanych z regrantingiem z nakładami i rezultatami innych działań realizowanych przez samorząd lub też z regrantingiem stosowanym przez inne samorządy.

PRAKTYCZNE RADY:

- Warto określić formy i narzędzia monitorowania i oceny realizacji zadania przed ogłoszeniem konkursu na operatora, gdyż dzięki temu można:
 - uwzględnić je w warunkach dotyczących wykonania zlecenia,
 - zobligować operatora do umieszczenia ich w regulaminie konkursu,
 - umieścić je w umowie z operatorem.

W przeciwnym razie niektóre z tych instrumentów monitorowania i oceny mogą okazać się niemożliwe do wprowadzenia w późniejszym okresie.



- Niezależnie od tego, jaki będzie zakres oceny przeprowadzanej przez JST, niezbędne jest zebranie w ramach monitoringu maksymalnej ilości danych dotyczących realizacji zadania. Na ich podstawie JST może w przyszłości uszczegółowić ocenę, a także porównywać dane w kolejnych latach. Takie działania bez systematycznego i skrupulatnego gromadzenia informacji nie będą możliwe.
- Opinie na temat użyteczności regrantingu mogą być zbierane podczas spotkań lub szkoleń organizowanych przez JST dla organizacji pozarządowych i/lub mieszkańców. Ankiety są mniej absorbujące dla samorządu, ale ich skuteczność, czyli procent zwrotu, jest z reguły niewielki.

ETAP VI: Przygotowanie podmiotów do wdrażania regrantingu.

➤ **Cel:**

Przygotowanie JST i organizacji pozarządowych do wdrożenia mechanizmu regrantingu.

➤ **Efekty:**

Urzędnicy JST i organizacje pozarządowe dysponują kwalifikacjami niezbędnymi do zastosowania regrantingu.

➤ **Sposób realizacji:**

Jeżeli mechanizm regrantingu jest stosowany po raz pierwszy, to urzędnicy urzędu gminy/starostwa powiatowego oraz organizacje pozarządowe, mogące być zarówno operatorami, jak i realizatorami projektów, prawdopodobnie nie będą dysponować wystarczającą wiedzą na ten temat. Urzędnik odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi powinien więc zorganizować co najmniej dwa spotkania informacyjne lub szkolenia dotyczące mechanizmu regrantingu. Jedno z nich musi być adresowane do urzędników nie tylko obsługujących zlecenie zadań publicznych, lecz także pracujących w instytucjach działających w sferze zadań publicznych objętych regrantowaniem (np. ośrodkach pomocy społecznej).

Drugie spotkanie/szkolenie powinno być skierowane do organizacji pozarządowych potencjalnie zainteresowanych realizacją zadania publicznego lub pełnieniem funkcji operatora. W zależności od liczby zainteresowanych organizacji może pojawić się potrzeba przygotowania kilku takich spotkań.

Warto zaplanować oddzielne szkolenia dla organizacji zainteresowanych rolą operatora, które mają doświadczenie w realizacji programów dotacyjnych, ale finansowanych ze środków niepublicznych, lub dla takich instytucji, które dotychczas nie współpracowały z daną JST. W trakcie szkoleń można przedstawić im oczekiwania JST odnośnie do regrantingu i obowiązków operatora. Spotkania służą przedstawieniu istoty regrantingu, zasad jego działania, spodziewanych korzyści oraz warunków i procedur realizacji regrantingu dotyczących konkretnego zadania publicznego. Mogą mieć również szerszy zakres i być poświęcone przedstawieniu zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym w danym roku.



Spotkania z urzędnikami i kandydatami na operatora powinny być zorganizowane przed ogłoszeniem konkursu na operatora. Spotkania dla organizacji pozarządowych zainteresowanych realizacją projektów mogą być również przygotowane przez operatora w ramach wykonywanego zadania publicznego – o ile pozwalają na to możliwości finansowe i czas.

Przed przystąpieniem do wdrażania mechanizmu regrantingu samorząd powinien zwrócić uwagę na możliwie szerokie promowanie go wśród organizacji pozarządowych i mieszkańców gminy/powiatu.

Celem takich działań jest:

- zapoznanie potencjalnych operatorów z możliwością realizacji zadań w trybie regrantingu,
- informowanie mieszkańców, grup inicjatywnych, organizacji i wszystkich potencjalnych realizatorów przedsięwzięć o organizowanym przez operatora konkursie,
- upowszechnianie mechanizmu regrantingu jako skutecznego i efektywnego, a jednocześnie partycypacyjnego narzędzia realizacji zadań publicznych.

Wśród narzędzi promocyjnych stosowanych przez samorzady najbardziej popularne są:

- artykuły w prasie lokalnej,
- ulotki i plakaty promocyjne,
- gadżety promocyjne.

Z kolei operatorzy najchętniej wykorzystują:

- spotkania informacyjne,
- usługi internetowe (strony internetowe, portale społecznościowe),
- ulotki i plakaty promocyjne.

Obok wspomnianych spotkań informacyjnych samorząd może także informować o regrantingu, wykorzystując w działaniach informacyjno-promocyjnych:

- stronę internetową urzędu gminy/powiatu,
- lokalne media,
- lokalne imprezy, podczas których gromadzą się mieszkańcy,
- pośrednictwo jednostek pomocniczych gminy (sołectw, osiedli i dzielnic).



PRAKTYCZNE RADY:

- W spotkaniach informacyjnych można wykorzystać fragmenty niniejszego podręcznika regrantingu przygotowanego przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce.
- Spotkania powinny być organizowane dopiero po opracowaniu procedur wdrażania regrantingu, które pozwalają na ustalenie szczegółowych zasad zastosowania tego mechanizmu, a te najbardziej interesują uczestników spotkań.
- W zależności od stanu wiedzy i doświadczeń odbiorców spotkania mogą być poszerzane o inne aspekty dotyczące współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, a także dotyczyć form współpracy przewidzianych w programie współpracy na dany rok.
- W trakcie spotkań warto zwracać uwagę na korzyści dla poszczególnych odbiorców, które może przynieść zastosowanie mechanizmu regrantingu.

ETAP VII: Wdrożenie regrantingu.

➤ **Cel:**

Wdrożenie mechanizmu regrantingu.

➤ **Efekty:**

Zrealizowanie zadań zapisanych w umowie zawartej z operatorem regrantingu.

➤ **Sposób realizacji:**

Wdrożenie przygotowanej wcześniej procedury regrantingu zostanie przeprowadzone na podstawie opracowanych dokumentów. Obejmować ono będzie przede wszystkim:

- ogłoszenie konkursu na operatora,
- rozstrzygnięcie konkursu, ewentualne negocjacje i podpisanie umowy z operatorem,
- realizację zadań przez operatora,
- zakończenie wykonywania zlecenia przez operatora i złożenie JST sprawozdania końcowego.

Warto przypomnieć, że UoDPPiW wymienia elementy, które komisja konkursowa i organ wykonawczy JST muszą wziąć pod uwagę w ocenie złożonych ofert. Są to:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez oferenta,
- kalkulacja kosztów realizacji projektu, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,
- proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, z których udziałem oferent będzie realizować projekt,
- planowany przez operatora udział środków finansowych własnych lub pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego oraz ewentualny wkład rzeczowy,
- jakość wykonania dotychczas zleconych zadań publicznych w przypadku oferenta, który w latach poprzednich realizował tego rodzaju projekty, w tym rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.



W konkursie na operatora regrantingu niezwykle istotnym elementem oceny jest przedstawiona przez niego propozycja regulaminu konkursu ofert. Musi on zapewniać wybór realizatorów projektów w sposób gwarantujący jawność i uczciwą konkurencję, co oznacza tryb otwartego konkursu ofert. W regulaminie operator powinien także określić metody monitorowania realizowanych projektów i sposób ich rozliczenia.

Podstawą współpracy samorządu z operatorem jest umowa na realizację zadania publicznego. Dokument powinien być zgodny ze wzorem określonym przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego ale szczegółowe zapisy muszą być adekwatne do specyfiki realizowanego zadania. UoDPPioW nie wspomina wprawdzie o negocjacjach, ale w praktyce dość często odbywają się one przed podpisaniem umowy, aby jak najlepiej dopasować jej treść do rzeczywistych warunków realizacji zadania oraz oczekiwań i możliwości obu stron umowy.

Na tym etapie ważne jest również prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych. Część z nich może realizować samorząd, a część – operator w ramach wykonywania zadania publicznego.

W działaniach informacyjno-promocyjnych można wykorzystać:

- spotkania informacyjne organizowane przez JST i/lub przez operatora,
- stronę internetową urzędu gminy/powiatu i stronę internetową operatora,
- lokalne imprezy organizowane przez JST bądź przez operatora,
- regionalne media.

Warto także rozważyć specjalne spotkania dla realizatorów projektów, które podkreślałyby znaczenie regrantingu i wzmacniały pozycję operatora, np. uroczyste podpisanie umów z realizatorami projektów z udziałem przedstawicieli organów wykonawczych JST lub oficjalne podsumowanie realizacji projektów.

Operatorzy dysponują różnymi doświadczeniami w zakresie realizacji programów dotacyjnych, a niektórzy mogli dotychczas nie współpracować z samorządem.

Dlatego warto – zwłaszcza gdy mechanizm regrantingu jest wdrażany po raz pierwszy – aby samorząd wspierał operatora, regularnie się z nim spotykając, co ma służyć omawianiu i wspólnemu rozwiązywaniu problemów lub doradztwu, szczególnie w zakresie wypełniania wymogów formalnych stawianych przez JST. Samorząd może także wspomagać operatora, np. podejmując działania informacyjno-promocyjne lub użyczając sali na spotkania czy warsztaty – w zależności od potrzeb i możliwości.

PRAKTYCZNE RADY:

- Zwłaszcza w pierwszym roku wdrażania regrantingu, kiedy samorząd i operator uczą się w praktyce, jak stosować ten mechanizm, warto zaplanować częste spotkania obu stron. Pozwalają one wymieniać informacje o przebiegu realizacji zadania, korygować na bieżąco podejmowane działania i rozwiązywać problemy. Istotne jest partnerskie traktowanie się przez obie strony i nastawienie na wspólne zdobywanie doświadczeń.



- Niezwykle ważne jest również wspólne wypracowanie komunikatu dotyczącego wykonywanego zadania, mechanizmu regrantingu i roli obu stron w realizacji zlecenia, którym będą mogły się posługiwać samorząd, operator, a także organizacje prowadzące projekty. Optymalnym rozwiązaniem jest uwzględnienie tego komunikatu w umowie zawartej między JST i operatorem.
- Nieodzownymi elementami regulaminu konkursowego opracowanego przez operatora są wzór umowy dotyczącej wykonania projektu albo jasno określone zobowiązania realizatora projektu, które powinny być zgodne z warunkami określonymi w umowie między samorządem i operatorem.
- Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie samorząd nie ma obowiązku żądania od operatora kopii rachunków potwierdzających poniesione wydatki.
- **Relacje samorząd – operator powinny opierać się na zasadach partnerstwa i pełnej przejrzystości, gdyż w ramach regrantingu oba podmioty działają wspólnie i mają ten sam cel. Warto więc zadbać o to, aby partnerzy kontaktowali się z sobą w miarę regularnie, dzięki czemu będą mogli informować się na bieżąco o podejmowanych działaniach i wspólnie rozwiązywać pojawiające się problemy.**

ETAP VIII: Monitoring i ocena wdrażania regrantingu.

➤ **Cel:**

Upewnienie się, że mechanizm regrantingu został zrealizowany zgodnie z założeniami i przyniósł spodziewane efekty.

➤ **Efekty:**

Raport podsumowujący monitoring i zawierający ocenę wdrażania regrantingu.

➤ **Sposób realizacji:**

Po zawarciu umowy z operatorem zostają zastosowane opisane wyżej sposoby i narzędzia monitorowania prac prowadzonych przez operatora i realizatorów projektów.

Za działania kontrolne odpowiadają urzędnicy urzędu gminy/starostwa powiatowego. Informują organ wykonawczy o przebiegu realizacji umowy, w tym o pojawieniu się poważnych problemów z wypełnieniem jej zapisów. Powiadamiają również o konieczności podjęcia istotnych decyzji dotyczących zakresu realizacji zadań bądź środków przekazanych w ramach dotacji, jeśli wymaga tego dalsza realizacja umowy.

Zgodnie z UoDPPioW w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania operator musi złożyć sprawozdania w tym zakresie. Umożliwiają one rozliczenie wykonania zlecenia i przyznanej dotacji. Niezależnie od tego na ich podstawie urzędnicy oceniają sprawozdania oraz efektywność regrantingu, biorąc pod uwagę dane z poprzednich lat. Uwzględniają również ocenę jakościową, która jest wynikiem spotkania przedstawicieli JST z osobami reprezentującymi operatora. Na końcowym etapie JST zbiera także opinie użytkowników, czyli projektodawców i mieszkańców.



Na podstawie sprawozdań, poziomu efektywności, oceny jakościowej i opinii użytkowników urzędnicy formułują ostateczne wnioski z oceny i rekomendacje, które powinny zostać uwzględnione podczas zlecania zadań w kolejnym roku. W ocenie warto wykorzystywać kryteria opisane w etapie V, w szczególności narzędzia umożliwiające zbadanie efektywności ekonomicznej i społecznej regrantingu, a także szerzej – realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe.

Informacje dotyczące wyników oceny powinny zostać podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej JST i włączone do sprawozdania z realizacji programu współpracy, które zgodnie z UoDPPioW musi być przedłożone organowi stanowiącemu jednostki samorządu przez organ wykonawczy nie później niż do 31 maja danego roku i opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. W praktyce oznacza to, że do tego czasu powinny być znane i upublicznione wyniki oceny wdrażania regrantingu.

Warto pamiętać, że najodpowiedniejszym momentem na sprawdzenie, czy i jakie narzędzia monitoringu realizacji projektów proponuje operator, jest etap oceny złożonych ofert w konkursie na operatora. Procedury te powinny umożliwiać sprawną, bieżącą ocenę postępów w realizacji projektu i jej zgodności z planem działań i budżetem.

Prawidłowa realizacja etapu VIII bezwzględnie wymaga rzetelnego przeprowadzenia wcześniej etapu V. Jeżeli bowiem samorząd nie zaplanuje monitoringu ani oceny regrantingu, a w konsekwencji nie uwzględni odpowiednich narzędzi służących tym celom w umowie z operatorem, to w trakcie kontrolowania działań operatora i realizatorów projektów nie uzyska spodziewanych informacji i tym samym nie przeprowadzi kompletnej weryfikacji.

PRAKTYCZNE RADY:

- Monitoring realizacji zadania pełni funkcję kontrolną, ale przede wszystkim ma służyć identyfikowaniu odstępstw od założonego planu i podejmowaniu na bieżąco decyzji służących korygowaniu i/lub minimalizowaniu ich negatywnych skutków. Z tego względu monitoring powinien być prowadzony wspólnie przez JST i operatora.
- Ocena realizacji zadania umożliwia przede wszystkim doskonalenie mechanizmu w przyszłości, zwiększanie jego skuteczności, efektywności i użyteczności. Dlatego również ona powinna być przeprowadzana wspólnie przez oba podmioty. W zakresie dokonywania takich analiz warto skorzystać z dostępnych poradników na temat ewaluacji, np. z filmu poświęconego ewaluacji przygotowanego przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych *Stocznia*¹⁴.
- Wyniki oceny mogą być również argumentem przemawiającym za stosowaniem regrantingu, dlatego warto wykorzystać je do promowania tego mechanizmu, np. przedstawiając informacje na spotkaniach dla organizacji pozarządowych.

¹⁴ Film dostępny pod adresem: www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=R7cbicqQSzo.

6. INNE MECHANIZMY WSPÓŁPRACY FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW

TERYTORIALNYCH I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Podstawową formą współpracy finansowej samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych jest zlecenie organizacjom realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert. Jest to forma, w której stosowany jest także regranting. Jednak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje również inne możliwości współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi czy też obywatelami, które dotyczą wydatkowania środków publicznych. Nie we wszystkich tych formach obywatele czy też organizacje otrzymują bezpośrednio finansowanie z budżetów samorządowych, ale w każdej mają wpływ na wydatkowanie samorządowych pieniędzy.

Większość z opisanych poniżej mechanizmów współpracy jest stosunkowo rzadko stosowana przez JST, stąd też ich upowszechnianiem zajmował się wspomniany wcześniej projekt Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej) *Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych*. Przytaczane poniżej przykłady JST dotyczą przede wszystkim samorządów, które wdrożyły opisywane mechanizmy w ramach tego projektu.

6.1. Pozakonkursowy tryb zlecenia zadań publicznych

To uzupełniający do otwartego konkursu ofert tryb zlecenia zadań publicznych niewymagający formuły konkursowej, potocznie nazywany małymi grantami. Został wprowadzony w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 19a) w 2010 r., przede wszystkim z myślą o zleceniu przez samorządy terytorialne organizacjom niewielkich, okazjonalnych zadań publicznych.

Może być zastosowany tylko przy łącznym spełnieniu następujących warunków określonych w ustawie:

- wysokość dofinansowania lub finansowania jednostkowego zadania publicznego w tym trybie nie przekracza kwoty 10 tys. zł,
- jedna organizacja może w tym trybie otrzymać w danym roku kalendarzowym maksymalnie 20 tys. zł,
- zadanie publiczne dofinansowane w tym trybie musi zostać zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni,
- wysokość środków przyznanych przez zlecającego w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań przez organizacje pozarządowe.

Ten tryb jest wykorzystywany najczęściej do zlecenia zadań obejmujących różnego rodzaju jednorazowe akcje, wydarzenia czy też działania wynikające z bieżących potrzeb zlecającego. Jest stosowany m.in. w gminie Dobra, powiecie kutnowskim, gminie Mogilany, Wałczu czy gminie Zaleszany.



Zgodnie z UoDPPioW organizacja pozarządowa w trybie pozakonkursowym składa organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi/zarządowi powiatu) ofertę realizacji zadania publicznego. Organ w terminie nie dłuższym niż siedem dni roboczych od dnia wpłynięcia oferty zamieszcza ją na okres siedmiu dni w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego (w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń) i na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego. Każdy w terminie siedmiu dni od dnia zamieszczenia oferty może zgłosić uwagi jej dotyczące. Po rozpatrzeniu tych uwag organ wykonawczy podejmuje decyzję o zleceniu zadania. Niektóre samorządy terytorialne przyjęły oddzielne procedury co do stosowania trybu pozakonkursowego, najczęściej w formie zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta czy też uchwały zarządu powiatu. Zastosowanie trybu pozakonkursowego może zostać uwzględnione w rocznym programie współpracy, choć ustawa nie nakłada takiego obowiązku. Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z sierpnia 2015 r. wprowadziła uproszczone wzory ofert i sprawozdań dotyczące zadań realizowanych w trybie pozakonkursowym. Zostały one określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z 2018 roku¹⁵.

6.2. Inicjatywa lokalna

Innym instrumentem współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie tylko z organizacjami pozarządowymi, lecz także z grupami mieszkańców jest inicjatywa lokalna. Warunki stosowania tego instrumentu zostały omówione w rozdziale 2a UoDPPioW (od art. 19b do art. 19h).

Jej podstawą jest wniosek kierowany przez grupę mieszkańców (samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji pozarządowej) do jednostki samorządu terytorialnego o wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie określonym w UoDPPioW. Mieszkańcy we wniosku muszą wykazać swój wkład w realizację inicjatywy, np. w postaci własnej pracy czy też wkładu rzeczowego lub finansowego. Jeżeli organ wykonawczy uzna, że inicjatywa spełnia kryteria określone w uchwale organu stanowiącego, to udziela mieszkańcom wsparcia merytorycznego, rzeczowego oraz bezpośrednio finansuje działania w ramach inicjatywy, nie przekazując mieszkańcom środków.

Warunkiem niezbędnym do zastosowania inicjatywy lokalnej jest uchwała rady gminy/rady powiatu określająca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uchwała może także dodatkowo powierzyć organowi wykonawczemu określenie szczegółowego trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków, w tym także formularza wniosku, umowy i sprawozdania z realizacji inicjatywy lokalnej.

¹⁵ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. 2018 poz. 2057)



Inicjatywa lokalna umożliwia samorządowi wspieranie działań mieszkańców, niezrzeszonych w organizacjach pozarządowych, a także mobilizuje ich energię do działania na rzecz społeczności lokalnej. To rozwiązanie jest stosowane m.in.: w Warszawie, Bydgoszczy, Częstochowie, Ławie, powiecie ławskim, gminie Sadki czy gminie Rajcza.

6.3. Dotacja inwestycyjna

Jest to najrzadziej stosowany instrument współpracy finansowej. Został opisany w art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim jednostka samorządu terytorialnego może przyznać organizacji pozarządowej dotację na inwestycje związane z realizacją zadania publicznego. Na przykład organizacja realizuje zadanie publiczne gminy w postaci prowadzenia świetlic dla dzieci i młodzieży i otrzymuje dodatkowo dotację od gminy na adaptację budynków na potrzeby prowadzenia w nich wspomnianych świetlic.

Sporadyczne stosowanie przez JST dotacji inwestycyjnej wynika z braku wiedzy o tym instrumencie (nie jest on opisany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), a także braku jasnych procedur jej udzielania. W kwestii procedury udzielania dotacji inwestycyjnej ustawa o finansach publicznych odsyła jedynie do UoDPPioW. Samorządy, które zastosowały dotację inwestycyjną, to m.in. miasto Wałcz, powiat gostyński czy gmina Zaleszany.

6.4. Pożyczki, poręczenia

Samorząd terytorialny może udzielać organizacjom pozarządowym pożyczek (a także gwarancji i poręczeń) na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, służących mieszkańcom danej jednostki. Określa to art. 5 ust. 8 UoDPPioW, zgodnie z art. 262 ustawy o finansach publicznych oraz z przepisami ustaw samorządowych. Procedura udzielania pożyczek wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący określający maksymalną wysokość pożyczek udzielanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w przypadku gmin lub zarząd w przypadku powiatów w roku budżetowym oraz zawarcia umowy pożyczki lub poręczenia przez organ wykonawczy JST.

W praktyce pożyczki są wykorzystywane najczęściej jako forma wsparcia pomostowego, przeznaczone na realizację projektów organizacji mających finansowanie z innych źródeł, np. unijnych. Pożyczki pomostowe pozwalają zapewnić środki na realizację projektu w sytuacji, gdy np. opóźnia się transfer środków z głównego źródła lub na pokrycie tzw. kosztów niekwalifikowanych. Samorządy, które udzielały pożyczek organizacjom pozarządowym, to m.in.: miasto Słupsk, gmina Rajcza czy miasto Stary Sącz. Aby zastosować ten mechanizm, JST powinna określić procedurę stosowania pożyczek i/lub poręczeń, np. w formie zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta albo uchwały zarządu powiatu, i wysokość środków przeznaczonych na pożyczki/poręczenia w danym roku (uchwała rady gminy/powiatu).



W przypadku poręczenia, mimo że jest to mechanizm finansowy, to jego stosowanie nie wymaga od jednostek samorządu terytorialnego zaangażowania jakichkolwiek nakładów finansowych, a nawet zabezpieczenia środków w budżecie. Poręczeń organizacjom pozarządowym udzieliła np. gmina Popielów. Udzielanie poręczeń następowało bezpłatnie w drodze decyzji właściwego organu gminy, w wyniku uprzedniego przyjęcia odpowiedniej uchwały przez radę gminy.

6.5. Budżet obywatelski

Jest to specyficzny rodzaj konsultacji z mieszkańcami dotyczący wydatkowania pieniędzy z budżetu gminy, powiatu lub województwa. Nie jest związany bezpośrednio z przekazywaniem środków publicznych organizacjom pozarządowym czy obywatelom, ale pozwala mieszkańcom decydować o tym, jakie zadania publiczne będą realizowane ze środków samorządowych. Mieszkańcy gminy, powiatu i województwa mają możliwość współdecydowania co roku w bezpośrednim głosowaniu o przeznaczeniu określonej części budżetu JST. Przedsięwzięcia wybrane przez mieszkańców zostają uwzględnione w budżecie na rok następny.

Stosowanie budżetu obywatelskiego jest dobrowolne, decyzje w tym względzie podejmują organy stanowiące (rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw) przyjmując stosowne uchwały. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, które – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – mają obowiązek prowadzenia budżetu obywatelskiego, który dotyczy co najmniej 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Ustawy samorządowe określają również, że wymagana liczba podpisów mieszkańców popierających konkretne przedsięwzięcie nie może być większa niż 0,1% wszystkich uprawnionych. Sprawozdanie z realizacji budżetu obywatelskiego jest elementem corocznego raportu o stanie gminy/powiatu/województwa przedstawianego przez organy wykonawcze organom stanowiącym.

Budżety obywatelskie zaczęły pojawiać się zanim w 2018 roku zostały wpisane do ustaw samorządowych, stąd działają w różnych formach i na różnych zasadach. Mechanizm jednak jest wspólny: mieszkańcy zgłaszają projekty, następnie na nie głosują. Samorząd do realizacji wybiera te projekty, które spełniają warunki formalne, otrzymały największą liczbę głosów mieszkańców i na których realizację są środki w budżecie.

Budżet obywatelski jest swojego rodzaju próbą odwzorowania funduszu sołectkiego, instytucji określonej ustawowo, ale dostępnej wyłącznie gminom i zlokalizowanym na ich terenie sołectwom, a więc jednostkom pomocniczym gminy na terenach wiejskich. Budżety obywatelskie są sposobem włączania mieszkańców w życie społeczności lokalnych, coraz częściej wykorzystywaną przez gminy i powiaty i samorządy województw.



Podstawą stosowania budżetu obywatelskiego są uchwały podejmowane przez organy stanowiące JST (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa), które muszą określać co najmniej:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty,
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt,
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania,
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzenia głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Budżet obywatelski stosuje obecnie wiele JST m.in.: Warszawa, Szczecin, Poznań, Koszyce, Mława, Ciechanów, Nowy Sącz, powiat Toruński, powiat Piaseczyński, województwo Małopolskie czy też województwo Pomorskie.

6.6. Umowy wieloletnie

Umowy wieloletnie nie są odrębnym instrumentem współpracy, są wykorzystywane przy zleceniu realizacji zadań publicznych niezależnie od trybu tego zlecenia. JST, zlecając zadania publiczne, na ogół zawierają z organizacjami pozarządowymi umowy, których realizacja mieści się w roku budżetowym. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje jednak możliwość zawierania umów dłuższych, do pięciu lat (art. 16, ust. 3 UoDPPioW). Daje to możliwość realizacji zadań publicznych wymagających więcej czasu czy też zadań, których realizacja rozkłada się na dwa kolejne lata budżetowe (np. związanych z rokiem szkolnym). Umowa wieloletnia zapewnia poczucie stabilności i bezpieczeństwa realizacji zadania tak dla JST, jak i dla realizującej je organizacji pozarządowej. Przy niektórych typach zadań, np. prowadzeniu świetlic dla dzieci czy centrów wsparcia dla organizacji pozarządowych, ciągłość i stabilizacja działania mają szczególne znaczenie. Stosowanie umów wieloletnich powoduje także, że JST nie musi co roku ogłaszać otwartego konkursu ofert, co daje wymierne oszczędności czasowe i finansowe. Samorządy dość rzadko jeszcze wykorzystują umowy wieloletnie, co wynika głównie z zapisów ustawy o finansach publicznych, które nakazują rozliczyć przyznaną dotację w roku budżetowym. Oznacza to, że w ramach umowy wieloletniej organizacja otrzymuje kolejne dotacje na kolejne lata budżetowe objęte umową i każdą dotację musi rozliczyć w danym roku budżetowym, żeby móc uzyskać kolejną dotację w następnym roku. Samorządy, które wykorzystywały to rozwiązanie, to m.in. Gdynia, gmina Morawica czy powiat oświęcimski.



6.7. Zamówienia publiczne

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych podstawową formą zlecenia zadań publicznych są zamówienia publiczne. Ich udzielanie reguluje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. W przypadku zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym stosuje się przede wszystkim tryby określone w UoDPPioW, nie wyklucza to jednak możliwości ubiegania się przez organizacje pozarządowe o realizację zamówień publicznych. Co więcej, UoDPPioW przewiduje np. – w przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert – możliwość ponownego ogłoszenia go lub zlecenia zadania w formie zamówienia publicznego (art. 11, ust. 6 UoDPPioW).

Zamówienia publiczne dotyczą z reguły zlecenia zadań, których cel, efekty i sposób realizacji określają podmiot zlecający zadanie, a oferenci rywalizują głównie ceną, ewentualnie jakością jego wykonania. Nakłada to określone wymogi na zlecającego zadanie, bo musi on sporządzić jego dokładną specyfikację i opisać warunki jego realizacji. W przypadku działań społecznych, miękkich, o wiele wygodniejsze dla zlecającego i organizacji pozarządowej jest w związku z tym wykorzystanie do zlecenia trybów przewidzianych przez UoDPPioW, tym bardziej że to organizacja przedstawia sposób realizacji zadania, a nie zleceniodawca. Stąd też JST rzadko wykorzystują zamówienia publiczne do zlecenia zadań organizacjom pozarządowym, a organizacje rzadko ubiegają się o realizację zamówień publicznych. Tym bardziej że organizacje zgodnie z prawem mogą realizować zamówienia publiczne albo w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, albo statutowej odpłatnej.

Innym czynnikiem zniechęcającym organizacje do ubiegania się o zamówienia publiczne są o wiele bardziej skomplikowane procedury i wymogi z tym związane, zwłaszcza w porównaniu z UoDPPioW. Z pewnością także organizacje często obawiają się otwartej konkurencji z podmiotami rynkowymi, które mają o wiele większe doświadczenie w ubieganiu się o zamówienia publiczne. Jednak w Prawie zamówień publicznych istnieją rozwiązania umożliwiające uwzględnianie różnego rodzaju aspektów społecznych, potocznie nazywane klauzulami społecznymi, pozwalające zwiększyć szanse organizacji pozarządowych w rywalizacji z podmiotami rynkowymi.



Warto zwrócić uwagę, że przy zlecaniu zadań publicznych, których wartość jest mniejsza niż 130 tys. zł, nie trzeba stosować przepisów Prawa zamówień publicznych. Podstawą do udzielania tego rodzaju zamówień są wewnętrzne regulaminy zamawiających, np. JST. Muszą one zachowywać zasady udzielania zamówień publicznych, ale z reguły są o wiele prostsze niż wymagania ustawowe, pozwalają także – pod pewnymi warunkami – udzielać zamówień bezpośrednio. Niektóre JST wykorzystują to do zlecania zadań organizacjom pozarządowym. Przykładem może być Warszawa, która w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi przewiduje jako jedną z form współpracy zakup usług od organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność statutową, na zasadach i w trybie określonych w Prawie zamówień publicznych. Miasto zleca organizacjom usługi, wykorzystując formułę zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł. Są to z reguły jednorazowe lub cykliczne usługi kulturalne, edukacyjne, profilaktyczne czy integracyjne. Miasto co roku publikuje wykaz zleconych w ten sposób usług. W 2019 r. organizacje pozarządowe zrealizowały 300 zleconych w ten sposób usług na łączną kwotę prawie 7 mln zł¹⁶.

¹⁶ Więcej informacji pod adresem internetowym: ngo.um.warszawa.pl/zakup-uslug-od-organizacji-pozarządowych.



ul. Marszałkowska 6/6
00-590 Warszawa
tel.: 22 622 01 22
e-mail: arfp@filantropia.org.pl
www.filantropia.org.pl