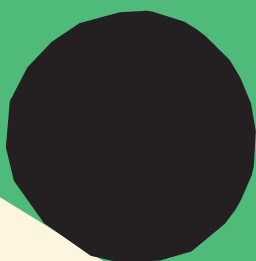


**SYSTEM DOTACJI
ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE
JAKO JEDNA Z PRZYCZYN WYPALENIA
ZAWODOWEGO W 3. SEKTORZE**



Zespół opracowujący rekomendacje:

Piotr Grabowski
Fundacja Culture Shock

Adela Gąsiorowska
*Komisja NGO Ogólnopolskiego Związku
Zawodowego Inicjatywa Pracownicza*

Łukasz Broniszewski
Fundacja Stabilo

Paulina Jędrzejewska
Fundacja Culture Shock

Adrian Stelmaszyk
Fundacja Stabilo

Koordinacja pracy zespołu:

Piotr Grabowski, Fundacja Culture Shock

Opublikowano na licencji:

Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)

Projekt i skład:

Wacław Marat-Głód



FUNDACJA
CULTURESHOCK



**KOMISJA
NGO**
OZZ Inicjatywa Pracownicza



SPIS TREŚCI

5
**PRYMAT
PROJEKTÓW WIELOLETNICH**

**PROMOCJA
STAŁOŚCI ZATRUDNIENIA
W ORGANIZACJACH**

7

9
**JASNA, JAWNA I SPÓJNA PROCEDURA
DOTACYJNA I ODWOŁAWCZA**

**ZMIANA ZASAD
FINANSOWANIA PROJEKTÓW
/ ELASTYCZNY BUDŻET**

13

**WIĘKSZA ELASTYCZNOŚĆ
W REALIZACJI ROZPOCZĘTYCH
PROJEKTÓW**

17

20
SUPERWIZJA

WSTĘP

Niniejsza diagnoza problemów wraz z rekomendacjami została wypracowana przez podgrupę ds. systemu dotacji, działającą w 2020 roku w ramach projektu Rzecznika Praw Obywatelskich, Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS, Fundacji Stabilo i partnerów.

Zależy nam na rozpoczęciu debaty w środowisku organizacji pozarządowych oraz z grantodawcami o tym, jakiego rodzaju problemy w systemie dotacji dostrzegamy; jakich zmian potrzebujemy, aby pracować bezpiecznie i sprawnie, rozwijając przy tym naszą działalność. Zapraszamy wszystkie chętne osoby i organizacje do aktywnego udziału w dalszych pracach nad rekomendacjami, dzielenia się uwagami i dobrymi praktykami oraz do wspierania zmian, które są niezbędne dla prawidłowego działania sektora.

A large, stylized, light beige number '1' is positioned on the right side of the page. It has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect. The text is centered over the right side of the '1'.

**PRYMAT
PROJEKTÓW
WIELOLETNICH**



Problem:

Jednym z głównych problemów identyfikowanych przez przedstawicieli i przedstawicielki 3. sektora w Polsce (*badania jakościowe Fundacji Culture Shock, Burnout Aid 2020, badanie Stowarzyszenia Klon / Jawor, Kondycja organizacji pozarządowych 2018*) są **trudności w zdobywaniu funduszy i brak stabilności finansowania organizacji pozarządowych**. W dostępnych programach dotacyjnych (ministerialnych, gminnych, miejskich lub dzielnicowych) przeważają granty krótkoterminowe. Zwykle są „roczne”, jednak w rzeczywistości zapewniają finansowanie na ok. 8-9 miesięcy pracy (ze względu na opóźnienia w rozstrzygnięciu konkursów, podpisywaniu umów i przekazywaniu środków). Wywołuje to istotny niepokój po stronie organizacji, zarówno o efekt kończącego się projektu (presja czasu) i jego rozliczenie, jak i o przyszłość po zakończeniu działań bieżących prowadzonych często w cyklu rocznym, oraz konieczność nerwowego szukania nowych możliwości dotacyjnych – nieraz jedynie po to, żeby utrzymać się na powierzchni (zjawisko grantozy).

Taki stan rzeczy prowadzi do **zatrudniania pracowników i pracownic na umowach śmieciowych**. Zdaniem badanych ekspertów i ekspertek może być też źródłem kryzysów psychicznych, zarówno u liderów i liderki organizacji, jak i ich pracowników i pracownic.

Rekomendacje:

Należy promować **działania długoterminowe** i zwiększać liczbę grantów wieloletnich, umożliwiających organizacjom rozwój instytucjonalny, rozwój oferty, planowanie strategiczne oraz zmianę form zatrudnienia.

Granty takie umożliwią organizacjom strategiczne planowanie ich rozwoju, przez co będą gwarantem lepszej jakości wykonywanych działań i większej trwałości rezultatów. Zapewnią także większą stabilność finansową i zwiększą pewność zatrudnienia w sektorze, co bezpośrednio wpłynie na dobrostan psychiczny działaczy i działaczek NGO.



**PROMOCJA
STAŁOŚCI ZATRUDNIENIA
W ORGANIZACJACH**

Problem:

Z uwagi na niestabilność finansowania otrzymywanego przez organizacje z trzeciego sektora umowy o pracę na czas nieokreślony nie są pierwszoplanowym sposobem zatrudniania pracowników i pracownic. Dominują umowy cywilnoprawne lub na czas określony. Nie sprzyja to zarówno dobrostanowi psychicznemu pracownic i pracowników (brak przestrzegania ich praw pracowniczych, brak możliwości pójścia na zwolnienie, brak poczucia pewności zatrudnienia), jak i realizacji przez te osoby innych ważnych celów życiowych (np. założenie rodziny).

Rekomendacje:

Grantodawca powinien promować **zatrudnianie na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony** i odzwierciedlać to w przyznawanej punktacji już na etapie oceny wniosków. Jeżeli środki z grantu mają być przeznaczone na zatrudnienie pracowników lub pracownic, warunkiem ich udzielenia powinno być zatrudnienie tych osób na umowę o pracę na czas nieokreślony. Nawet jeżeli organizacja otrzymuje dotacje na projekty krótkoterminowe, może bowiem zatrudniać pracowników i pracownice na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony, co istotnie przyczynia się do poprawy sytuacji zawodowej i życiowej zatrudnionych aktywistek i aktywistów.



**JASNA, JAWNA I SPÓJNA
PROCEDURA DOTACYJNA
I ODWOŁAWCZA**

Problem:

Niejednokrotnie w konkursach samorządowych i ministerialnych **kryteria przyznawania dotacji nie są dostatecznie jasne i jawne**. Regulaminy konkursów nie są wystarczająco szczegółowe w zakresie sposobu oceny wniosku, doboru członków/iń komisji eksperckiej, zasad jej pracy oraz reguł przyznawania punktów w poszczególnych ocenianych kategoriach. Karta oceny wniosku, która nie zawsze istnieje, a jej udostępnienie bywa nieobligatoryjne, okazuje się być mało wyczerpująca, często nie dając organizacji istotnych informacji zwrotnych do wykorzystania przy udziale w przyszłych programach grantowych. Niekiedy zresztą organizacja aplikująca nie dostaje żadnej informacji poza liczbą przyznanych punktów.

Wyniki konkursów, realizowanych zwłaszcza przez organy administracji centralnej, **ogłaszane są niejednokrotnie z dużym opóźnieniem**, co wpływa na konieczność modyfikowania przemyślanego harmonogramu projektu i rezygnację z kilku miesięcy pracy.

W środowisku NGO wskazuje się również na problemy na etapie formalnej oceny wniosków, wynikające z postanowień regulaminów konkursów oraz praktyki ich stosowania (nadmierna formalizacja procedury aplikacyjnej, niewzywanie do uzupełnienia braków formalnych, nieuznawanie składanych pełnomocnictw). W przypadku znacznej części konkursów nie ma ponadto możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia zlecającego, a regulujące je przepisy nie określają jednoznacznie, że rozstrzygnięcie to można zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Pracy organizacjom nie ułatwia stosowanie przez grantodawców działających na tym samym poziomie struktury publicznej (centralnym, lokalnym, europejskim) odmiennych zasad prowadzenia konkursów oraz wykorzystywanie różnych formularzy i generatorów wniosków dotacyjnych.

Rekomendacje:

Należy wprowadzić **jasne, jawne i spójne reguły prowadzenia konkursów i programów dotacyjnych** w ramach uproszczonych formalnie procedur aplikacyjnych.

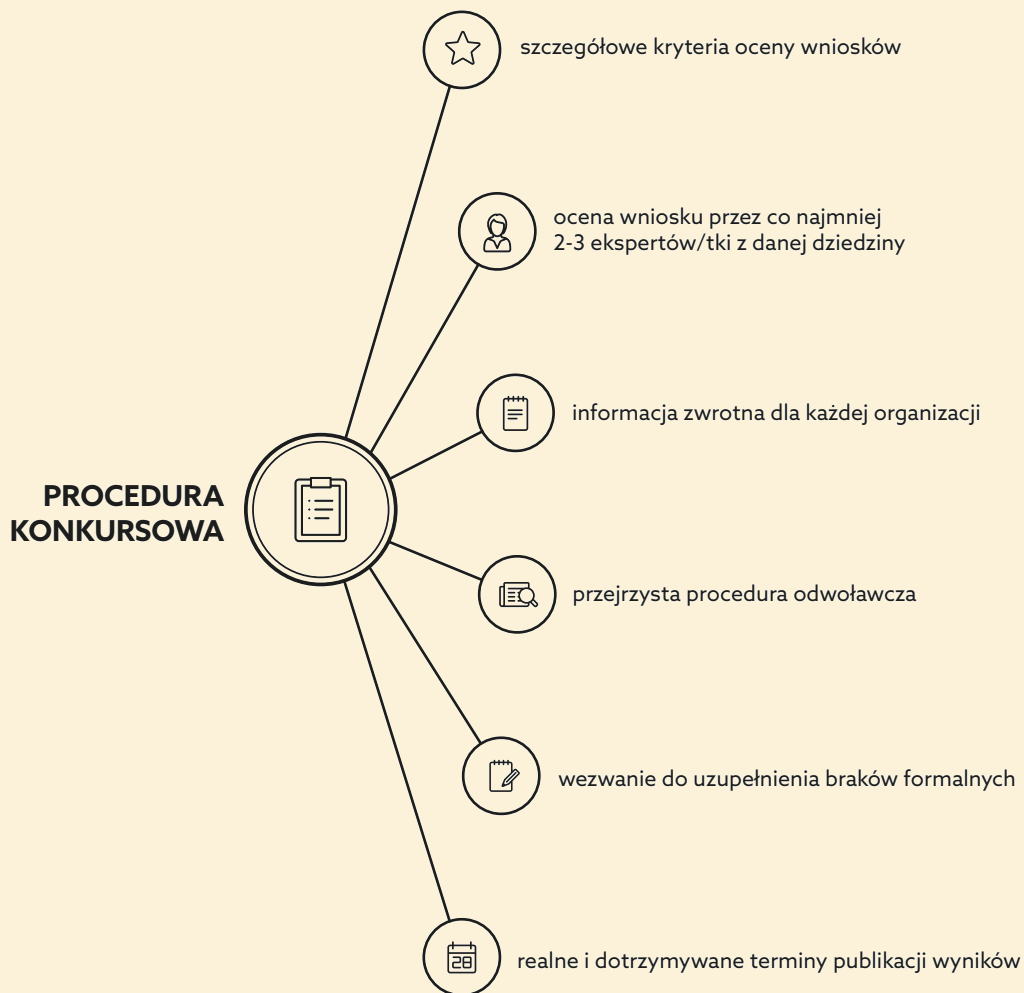
Regulamin konkursu dotacyjnego powinien przewidywać:

- *szczegółowe kryteria oceny wniosków;*
- *kryteria przyznawania punktacji w danej kategorii;*
- *procedurę oceny wniosku gwarantującą ewaluację przez co najmniej 2 ekspertów/teki z danej dziedziny (przy różnicy ocen powyżej 25% powoływany/a jest 3 ekspert/ka). Eksperci/teki wyłączeni/one są wraz z organizacjami, z którymi są związani/ne, z możliwości ubiegania się o dotację w analogicznych przedmiotowo konkursach danego grantodawcy przez okres 2 lat;*
- *obowiązek udzielenia informacji zwrotnej (kartę oceny) dla każdej organizacji biorącej udział w konkursie;*
- *przejrzystą procedurę odwoławczą wraz z podaniem kryteriów rozpatrywania odwołań;*
- *obowiązek wezwania do uzupełnienia braków formalnych;*
- *realne i dotrzymane terminy publikacji wyników konkursów.*

Procedury konkursowe powinny być możliwie najbardziej uspojnione, zarówno na poziomie zasad prowadzenia postępowania konkursowego, jak i wykorzystywanych formularzy wniosków.

Niezbędne jest **wprowadzenie możliwości odwołania się od decyzji zlecającego w ramach jasnej procedury odwoławczej i zaskarżenia jej do sądu administracyjnego** oraz obowiązku wezwania do uzupełnienia braków formalnych we wniosku.

Grantodawca winien być zobowiązany do utrzymywania rezerwy środków, które będą przeznaczone na sfinansowanie projektów na podstawie pozytywnie rozpatrzonych protestów i odwołań.





**ZMIANA ZASAD
FINANSOWANIA PROJEKTÓW
/ ELASTYCZNY BUDŻET**

Problem:

Dotacje niejednokrotnie przyznawane są na kwotę istotnie niższą niż wnioskowana, w skrajnych wypadkach na mniej niż połowę kwoty z wniosku. Prowadzi to do znacznego ograniczania przedmiotowego projektu, ze szkodą dla meritum działań, a także do realizacji projektu bez godziwych wynagrodzeń dla pracowników i pracownic organizacji.

Niekorzystna dla organizacji jest zasada odrębnej kategorii kosztów zarządzania/administracyjnych, ograniczonych do 10-25% wartości projektu. Zawierają one bowiem rozległe spektrum istotnych z punktu widzenia organizacji kosztów:

- *osobowych: zarządzanie, koordynacja, obsługa prawna, księgowość;*
- *logistycznych: wynajem siedziby, miejsc do pracy, wyjazdy służbowe;*
- *materiałowych: pomoce do pracy;*
- *technicznych: usługi multimedialne, prąd etc.*

Przy takim ograniczeniu ich pokrycie jest zwykle trudne, nawet w odniesieniu do pojedynczego projektu. Skutkuje to w praktyce odgórnie wyznaczanym niskim poziomem wynagrodzenia koordynatorów i koordynatorek projektów wykonujących kluczową pracę, również dla meritum działań. Zasady współpracy z grantodawcą z założenia wymagają też albo **świadczenia pracy bez wynagrodzenia** przez osoby zaangażowane w koordynację, albo pokrycia kosztów ich wynagrodzenia przez organizację z innych źródeł. Część obowiązków należy bowiem wypełnić przed podpisaniem umowy dotacyjnej i otrzymaniem finansowania (np. uaktualnienie wniosku w związku ze zmniejszoną dotacją, przygotowanie umów partnerskich) oraz po zakończeniu projektu (sprawozdawczość), a zatem w czasie nieobjętym harmonogramem projektu, kiedy nie można ponosić kosztów kwalifikowanych. Sytuacja ta znacząco zwiększa ryzyko rozwoju zespołu wypalenia zawodowego u aktywistów i aktywistek.

Kolejnym problemem dla organizacji jest pozyskiwanie funduszy na wymagany wkład własny w projektach.

Rekomendacje:

Obowiązkowe powinno być uzasadnianie przez grantodawcę powodu i zasadności przyznawania dotacji mniejszej niż 80% kwoty wnioskowanej. Co do zasady należy unikać takiej sytuacji. Przewidzieć należy również możliwość konsultacji wniosku z grantodawcą, negocjacji przyznanej kwoty i zakresu przedmiotowego projektu.

Wskazane jest w szczególności:

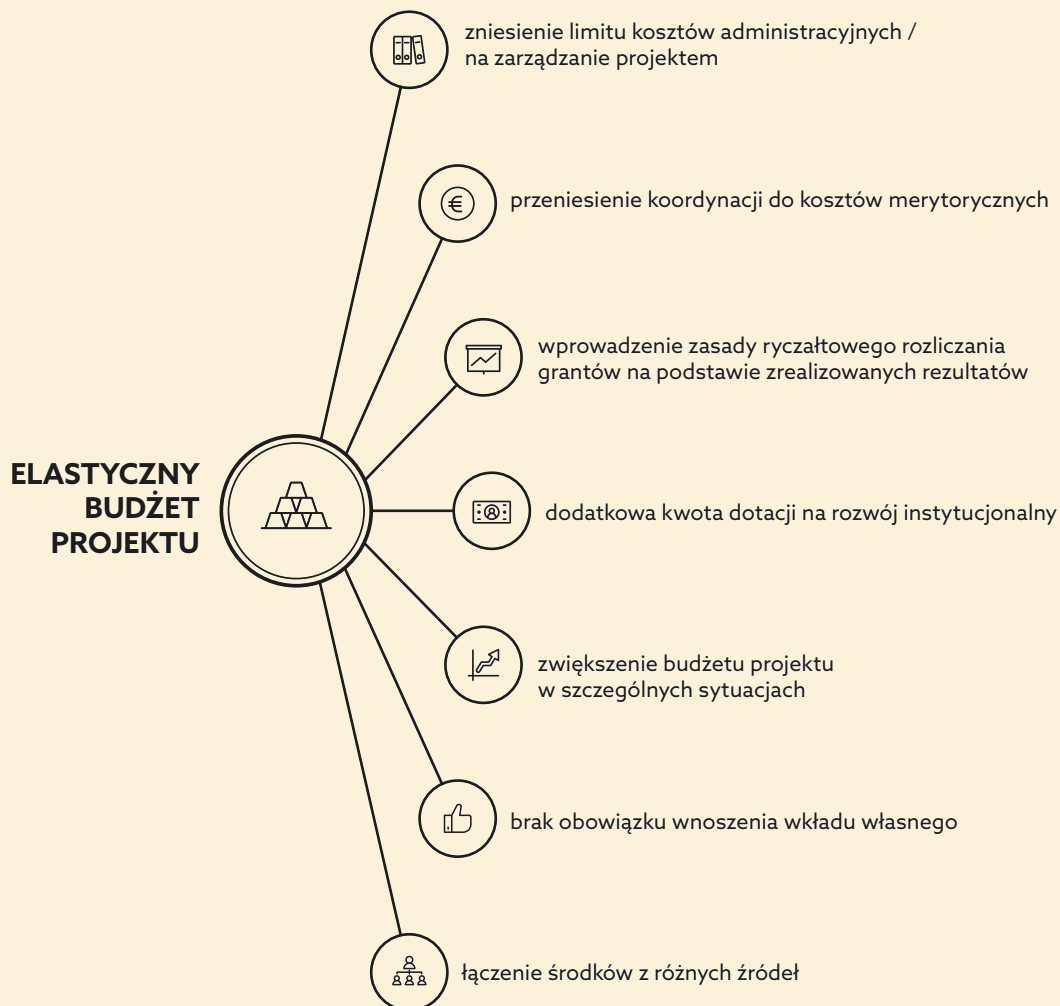
- *zniesienie limitu kosztów przeznaczonych na administrację i zarządzanie projektem,*
- *przeniesienie koordynacji do kosztów merytorycznych,*
- *wprowadzenie zasady ryczałtowego rozliczania grantów na podstawie zrealizowanych rezultatów, a nie szczegółowo wydatkowanych kwot w ramach określonych kategorii budżetowych.*

Da to możliwość bardziej elastycznego traktowania budżetu projektu, bieżącego dostosowywania go do meritum prowadzonych działań, ale też do potrzeb organizacji. Umożliwi wynagradzanie pracowników i pracownic adekwatne do wykonywanej pracy, zaoszczędzi część – nużącej i niewnoszącej wiele do projektu – pieczołowitej pracy księgowej, pochłaniającej czas i koszty.

Harmonogram, a co za tym idzie – budżet projektu powinien obejmować również pracę wstępną po stronie organizacji, której wymaga grantodawca (świadczoną przed podpisaniem umowy dotacyjnej) oraz sprawozdawczość końcową (wykonywaną zwykle w terminie miesiąca od zakończenia realizacji meritum projektu).

Przewidziane powinny być **dotatkowe kwoty dotacji, ponad budżet projektu, na rozwój instytucjonalny organizacji** (np. 10% dotacji, ale w ramach osobnej puli), np.: szkolenie kadry, superwizję, działania PR, zakup środków trwałych.

Należy uruchomić stały program służący finansowaniu wkładów własnych do projektów (niektóre gminy już to praktykują) lub znieść obowiązek ich wnoszenia. Warto zapewnić większą elastyczność w łączeniu środków z różnych źródeł w ramach jednego działania.





**WIĘKSZA ELASTYCZNOŚĆ
W REALIZACJI ROZPOCZĘTYCH
PROJEKTÓW**

Problem:

Dotacje przyznawane są na ściśle określony czas, zwykle bez możliwości jego przedłużenia, co zwłaszcza w przypadku projektów krótkoterminowych może skutkować niższą jakością prowadzonych działań. Praktyka ta nie bierze też pod uwagę specyfiki pracy aktywistów i aktywistek w sektorze. W związku z czynnikami zewnętrznymi (np. sytuacja polityczna, społeczna, system dotacji, brak umów o pracę, brak łatwej zastępowalności osób niemogących w danym czasie pracować) są to osoby szczególnie podatne na kryzysy psychiczne (badania jakościowe Fundacji Culture Shock Burnout Aid 2020), w tym wypalenie zawodowe. Regulaminy programów dotacyjnych i umowy grantowe nie biorą pod uwagę, że organizacje niekiedy muszą czasowo działać w okrojonym zespole, z uwagi na przejściowe wyłączenie aktywistów i aktywistek przeżywających kryzys psychiczny. Wprowadza to ogromną presję na te osoby, żeby nie wyłączać się z działań "dla dobra projektu", co niekorzystnie odbija się na ich zdrowiu.

Regulacje wprowadzone w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 umożliwiły przedłużanie realizacji niektórych projektów, jednak jedynie w ramach założonego wcześniej budżetu. W związku z tym, organizacje zatrudniające pracowników i pracownice przy tych projektach nie miały możliwości pokrywania ich wynagrodzeń z dotacji przez cały, wydłużony czas realizacji projektu. Sytuacja taka wymusza na organizacjach dokonywanie wyboru pomiędzy narażeniem swojej stabilności finansowej (przez pokrywanie kosztów wynagrodzeń z innych środków, których niejednokrotnie organizacje nieposiadają), a obciążeniem kosztami osób zatrudnionych (poprzez przymusowy i nieodpłatny przestój, obniżkę wynagrodzeń lub zwolnienia).

Rekomendacje:

Istotne będzie **wprowadzenie możliwości przedłużenia czasu realizacji projektów w szczególnych sytuacjach**, np. w związku z chorobami, kryzysami psychicznymi pracowników i pracownic, poważnymi problemami organizacyjnymi (np. utrata siedziby). A w projektach wieloletnich – dawanie organizacjom większej elastyczności w zmianach harmonogramów.

Szczególne regulacje stosowane przez grantodawców w związku z pandemią COVID-19 powinny przewidywać możliwość przedłużenia projektu i renegotjacji wniosku. W przypadku konieczności przedłużenia realizacji projektów wynikającej z przyczyn niezależnych od organizacji (np. w wyniku pandemii COVID-19) – **możliwość odpowiedniego zwiększenia udzielonej dotacji**, tak aby pokryć co najmniej zwiększone w ten sposób koszty osobowe.



SUPERWIZJA

Problem:

Aktywiści i aktywistki NGO wykonują często pracę pomocową, również na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem, pracując w niebezpiecznych warunkach. Taki rodzaj pracy jest szczególnie wyczerpujący psychicznie i powinien podlegać superwizji dla dobra pracowników i pracownic, całej organizacji i wreszcie odbiorców i odbiorczyń działań.

Rekomendacje:

Obowiązkową superwizją, przewidzianą w regulaminie konkursu dotacyjnego, objąć należy zespoły działające w projektach oferujących pomoc i wsparcie osobom z grup defaworyzowanych lub o szczególnych potrzebach, w projektach ekonomii społecznej. Zalecenie prowadzenia superwizji winno dotyczyć kadry przy projektach obejmujących pracę z ludźmi (praca pomocowa, szkolenia, treningi). Na takie działania powinna być przeznaczona dodatkowa kwota dotacji (np. część „instytucjonalna” grantu).

