

FUNDUSZ SĄSIEDZKI



Założenia do modelu wspierania inicjatyw mieszkańców
na rzecz swojego sąsiedztwa



Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków
Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018 - 2030

Łódź, 2021

I. Uzasadnienie potrzeby wprowadzenia rozwiązania:

Fundusz sąsiedzki to narzędzie, którego istotną ma być możliwość przekazywania niewielkich środków bezpośrednio mieszkańcom na samodzielne podejmowanie działań w przestrzeni sąsiedzkiej.

Fundusz jest narzędziem skierowanym głównie do jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego lub miast na prawach powiatu.

Fundusz sąsiedzki jest odpowiedzią na potrzebę wspierania aktywności mieszkańców, którzy chcą działać lokalnie ale niekoniecznie działają w formie organizacji pozarządowej. Narzędzie ma dać możliwość realizacji zadań, które mają charakter akcyjny, sąsiedzki, angażujący wspólnotę lokalną do działań bez zbędnych formalności. Instrument ma uzupełnić dotychczasowy katalog narzędzi wspierania partycypacji społecznej tj. budżet obywatelski, inicjatywę lokalną, mikrogranty czy funduszu sołecki.

Prezentowana koncepcja zawiera rekomendacje merytoryczne oraz rozwiązania prawne wskazujące podstawy do wdrożenia funduszu przy obecnych przepisach oraz propozycje nowych regulacji. Materiał opracowany został przez zespół roboczy w składzie:

1. Katarzyna Dyzio Dyrektor Biura Aktywności Miejskiej Urzędu Miasta Łodzi
2. Artur Gluziński Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
3. Katarzyna Książczak Centrum OPUS
4. Tomasz Schimanek
5. Jakub Wygnański Fundacja Stocznia
6. Łukasz Waszak Centrum OPUS

Cel narzędzia:

Celem funduszu sąsiedzkiego jest wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców w podejmowaniu działań na rzecz swojego najbliższego sąsiedztwa.

Realizacja Funduszu Sąsiedzkiego mieści się w kompetencjach gminy, w szczególności w ramach wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym).

Sposób działania narzędzia:

Istotą narzędzia jest stworzenie prostego mechanizmu realizacji przez mieszkańców wspólnych projektów na rzecz swojego sąsiedztwa.

Mechanizm zakłada udzielanie wsparcia w wysokości do 1000 zł na projekty grup mieszkańców nieposiadających osobowości prawnej (min.2 osoby)

Fundusz ma być narzędziem, które wdrażać może:

- a) organizacja pozarządowa lub podmiot z art. 3 ust. 3 lub inny podmiot na podstawie obowiązujących obecnie przepisów realizując fundusz na zlecenie samorządu gminnego (w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego lub zakupy usług do 130 tyś. zł. netto lub prawo zamówień publicznych)

- b) samorząd gminny samodzielnie lub poprzez właściwe jednostki organizacyjne, które udzielać będą zlecenia os. fizycznym (w oparciu o proponowane rozwiązania prawne, w których określa cel i sposób realizacji funduszu w uchwale właściwego organu stanowiącego).

Zgodnie z zasadą pomocniczości samorząd powinien przeanalizować czy na poziomie lokalnym nie ma organizacji, które mogą realizować fundusz na zlecenie.

Podmiot realizujący zadanie funduszu sąsiedzkiego zwany jest dalej Organizatorem.

II. Zasady działania funduszu sąsiedzkiego - kluczowe elementy modelu

Prezentowane elementy stanowią podstawę pod modelowe regulacje funduszu. Samorząd planujący uruchomienie funduszu powinien uwzględnić elementy w lokalnych rozwiązaniach.

1. Wnioskodawca:

Uprawnionym wnioskodawcą do złożenia wniosku do funduszu sąsiedzkiego jest min. 2 mieszkańców chcących realizować projekt na rzecz swojego sąsiedztwa

2. Nabór wniosków:

Zasady naboru określa Organizator przygotowując ogłoszenie, wzór wniosku, zasady wyboru, wzór umowy i zasady rozliczenia.

W ramach modelu zakładamy minimalny warunek by wniosek miał poparcie min. 5 sąsiadów, których dotyczy przedsięwzięcie. Element ten jest konieczny dla uspołecznienia idei projektu sąsiedzkiego.

Organizacja naboru jest po stronie Organizatora. Patrząc na cel narzędzie rekomendujemy organizację ciągłą naborów wniosków np. do 20 każdego mc. Istotą narzędzia ma być możliwość podjęcia działań sąsiedzkich w momencie gdy powstanie taka potrzeba.

4. Upublicznienie:

W celu uzyskania opinii mieszkańców wniosek spełniający wymogi formalne trafia do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty.

Bazując na doświadczeniach innych trybów realizacji zadań publicznych rekomendujemy:

- a) upublicznienie na czas nie krótszy niż 14 dni,
- b) upublicznienie oznacza co najmniej:

-umieszczenie wniosków na stronie www Organizatora, a w przypadku gdy organizatorem jest podmiot prywatny również na stronach jednostki samorządu terytorialnego, która zleciła organizację funduszu o ile istnieje taka możliwość,

-publikację w mediach społecznościowych prowadzonych przez Organizatora lub mediach społecznościowych jednostki samorządu terytorialnego, która zleciła prowadzenie funduszu,

-informację w społeczności lokalnej, gdzie projekt ma być realizowany w formie np. plakaty informacyjne lub tablice informacyjne lub ulotki (działanie określa wnioskodawca i pokrywa koszty samodzielnie)

W ramach upublicznienia każdy mieszkaniec może zgłosić swoje uwagi do wniosku. Wnioski, które uzyskały negatywne opinie obejmujące uzasadnienie formalne i merytoryczne w liczbie 5 razy wyższej niż liczba osób popierających projekt są odrzucane. Organizator wskazuje sposób zgłaszania uwag do wniosków.

8. Wybór projektów :

Organizator określa zasady wyboru projektów. Może to być:

- a) losowanie,

- b) wybór projektów przez głosowanie preferencyjne autorów innych projektów, które są zgłoszone w danym naborze,
- c) ocenę projektów w oparciu o zaproponowane w ogłoszeniu kryteria,
- d) inna zapewniająca uczciwy i bezstronny i prosty wybór projektów.

Metodę wyboru projektów Organizator podaje w ogłoszeniu. Organizator musi pamiętać, że istotą funduszu musi być szybki i prosty proces wyłaniania wniosków.

Informacja o wyłonionych projektach jest upubliczniana tak jak informacja o naborze wniosków wraz z wykorzystaniem innych zwyczajowo przyjętych kanałów informacji.

9. Umowa:

Z wnioskodawcami wyłonionymi w danym naborze podpisywana jest niezwłocznie umowa. Wzór umowy określa Organizator.

10. Finansowanie:

Środki na realizację przekazywane są na konto lub w formie gotówki wyznaczonemu przedstawicielowi wnioskodawcy. W przypadku, kiedy środki te nie będą miały charakteru dotacji, ich wpływ do mieszkańca, będzie skutkował koniecznością opodatkowania zgodnie z art. 3 pkt 1 ust. 2b. pkt 7 ustawy podatek dochodowy od osób fizycznych jako należność postawiona do dyspozycji. Kluczowe będzie wprowadzenie zmian w przepisach, (proponowane rozwiązania odnoszą się do umieszczenia podstawy prawnej dla przekazania dotacji mieszkańcom w ustawie o finansach publicznych i/lub ustawie o samorządzie gminnym), tak by można było potraktować te środki jako dotację publiczną. Takie rozwiązanie umożliwi skorzystanie ze zwolnienia podatkowego dotacji otrzymanej od mieszkańca na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 129. Wolne od podatku dochodowego są: *dotacje, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego z zastrzeżeniem ust. 36; (...)*

11. Realizacja:

Szczegółowe zasady promocji realizowanych projektów określa Organizator. W ramach idei funduszu rekomendujemy by wnioskodawcy realizujący projekt zobowiązani byli dokumentować działania w formie zdjęć/ filmów/ live w mediach społecznościowych, szczególnie w celu promocji zaangażowania sąsiadów.

12. Monitoring i kontrola

Zasady monitoringu i kontroli określa Organizator.

13. Rozliczenie:

Organizator określa zasady rozliczenia. Rekomendujemy by rozliczenie następowało na podstawie sporządzonego protokołu odbioru z realizacji projektu. Protokół odbioru stanowi rozliczenie projektu finansowanego z funduszu.

III. Schemat realizacji funduszu sąsiedzkiego - rozwiązania prawne:

III.1 Przepisy obecnie obowiązujące:

Realizacja funduszu sąsiedzkiego na podstawie obowiązujących przepisów prawnych jest możliwa tylko gdy Organizatorem będzie wyłoniony podmiot prywatny. Podstawą do jego wyłonienia mogą być przepisy prawa zamówień publicznych lub regulaminów do zakupów usług do 130 tys. złotych albo przepisy art. 16 a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (regranting). Rozwiązania te pośrednio dają możliwość realizacji funduszu sąsiedzkiego przez mieszkańców.

Niezależnie od podstaw prawnych w w modelu funduszu rekomendujemy wyłonienie Organizatora spośród podmiotów prywatnych jako ważny aspekt realizacji zasady pomocniczości.

Poniżej prezentujemy warianty możliwe do realizacji w oparciu o obowiązujące przepisy prawne.

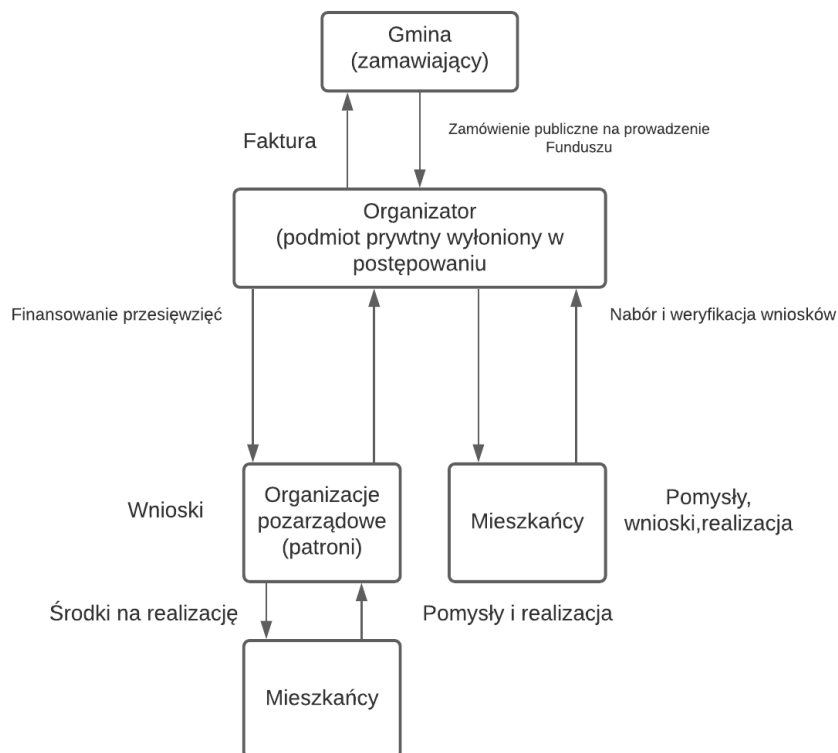
Wariant 1:

Podstawa prawna wyłonienia Organizatora- ustawa prawo zamówień publicznych, a przy kwotach poniżej 130.000 zł netto regulacje wewnętrzne np. regulamin zakupów.

Prowadzenie Funduszu Sąsiedzkiego, musi być opisane na użytek zamówienia publicznego jako usługa. W języku kodów Wspólnego słownika zamówień (CPV), prowadzenie Funduszu Sąsiedzkiego jest usługą społeczną pod kodem CPV 85322000-2 Program działań na rzecz gmin.

W ramach tego wariantu gmina w ramach opisu przedmiotu zamówienia wskazuje zadania Organizatora. W tym celu rekomendujemy korzystanie z opisu zawartego w części II.

Schemat realizacji:



Zalety rozwiązania:

- wybór operatora w procedurze prawa zamówień publicznych powoduje, że środki na realizację inicjatyw w ramach funduszu sąsiedzkiego przestają mieć charakter środków publicznych.
- Organizator wyłaniany jest spośród wszystkich podmiotów dopuszczonych przepisami prawa do realizacji zamówienia, co zapewnia konkurencję w obsłudze funduszu
- Organizator organizując procedurę wyłonienia projektów mieszkańców nie jest związany przepisami ustawy o finansach publicznych i wiąże go wytyczne zawarte w SWZ i OPZ.
- Organizator może wyłaniać pośredników/patronów jakimi są organizacje pozarządowe i przekazywać im środki na realizację działań jako wsparcie dla grup mieszkańców
- Organizator może pominąć patronów i bezpośrednio wspierać mieszkańców

Minusy rozwiązania:

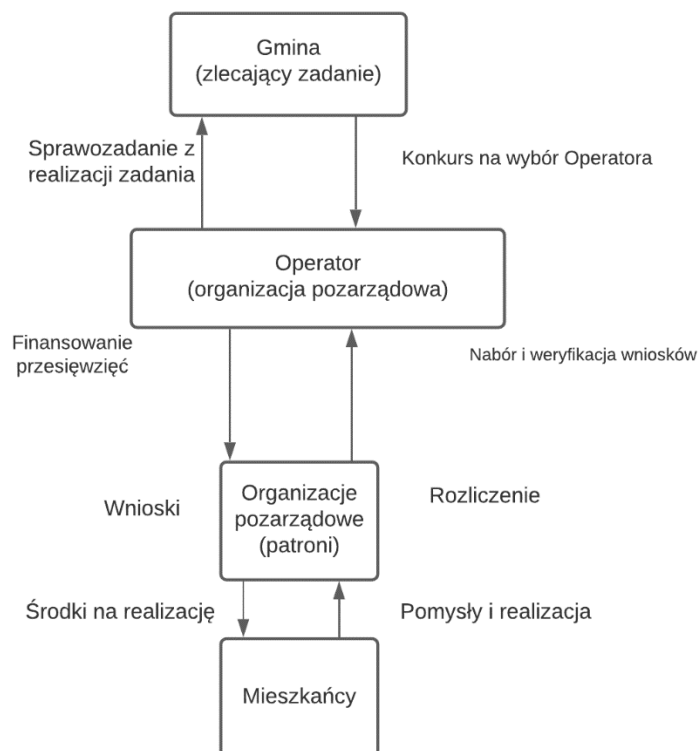
- Organizatorem musi być podmiot mający zdolność organizacyjną do realizacji zamówienia (prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną statutową) oraz finansową (system rozliczeń oparty jest o płatności po wykonaniu usługi lub zaliczki na realizację usługi)
- Organizator przekazując środki mieszkańcom na realizację przedsięwzięć wprost naraża ich na ryzyko podatkowe
- usługa realizacji programu obciążona jest VAT-em (należy pamiętać, że przy dotacjach VAT również może być niekwalifikowalny o ile podmiot ma możliwość jego odzyskania)

Wariant 2

Podstawa prawna wyłonienia - ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie art. 16.a (regranting)

Prowadzenie Funduszu Sąsiedzkiego jest przedmiotem konkursu organizowanego przez gminę w oparciu o przepisy art. 16 a

Schemat realizacji:



Zalety rozwiązania:

- procedura oparta o znany schemat realizowany zgodnie z przepisami ustawy,
- określone zasady naboru i rozliczania ofert

Minusy rozwiązania:

- Operatorem może być tylko organizacja pozarządowa,
- wnioski do funduszu mogą składać tylko organizacje pozarządowe,
- mieszkańcy muszą mieć patrona w postaci organizacji pozarządowej,
- rozliczenie realizacji zadania jest obustronne rygorami dla dotacji wynikającymi z ustawy o finansach publicznych

III.2 Propozycje zmian przepisów:

Proponowane zmiany prawne wzorowane są na istniejących już przepisach umożliwiających udzielanie dotacji osobom fizycznym lub rozwiązaniach analogicznych do wsparcia organizacji pozarządowych. Poniżej przedstawiamy warianty zmian ustawowych:

Wariat 1

Propozycja zmiany ustawy o finansach publicznych -propozycja nawiązuje do rozwiązań stosowanych obecnie w art. 221 i 221 a ustawy w zakresie dotacji dla organizacji pozarządowych.

Art. 221b

- 1. Z budżetu gminy mogą być udzielane dotacje celowe na projekty realizowane przez mieszkańców tej jednostki. Dotacja przekazywana jest na podstawie umowy jednostki gminy zawieranej z wnioskodawcami.*
- 2. Zakres projektów o których mowa w ust. 1 mogą dotyczyć celów publicznych związanych z realizacją zadań gminy o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*
- 3. Tryb postępowania o udzielenie dotacji o której mowa w ust 1 i 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego/gminy , mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.*
- 4. Do umowy, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepis art. 221 ust. 3.*

Wariant 2

Propozycja zmian ustawy o samorządzie gminnym - propozycja dodaje zadanie jakim jest wspieranie aktywności mieszkańców.

Art. 5 d

- 1. Gmina podejmuje działania na rzecz finansowego wspierania aktywności społecznej mieszkańców.*
- 2. Wsparcie polega na przekazaniu dotacji, z której mogą być finansowane te działania, które służą poprawie warunków życia mieszkańców, dotyczą ich najbliższego sąsiedztwa i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.*
- 3. Mieszkańcy mogą składać wnioski dotyczące sfery zadań publicznych o których mowa w art. 7.*
- 4. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania jakie powinien spełniać wniosek o którym mowa w ust. 2 z zastrzeżeniem ust. 1, sposób przekazania dotacji, jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.*

Wariant 3

Propozycja trzecia bazuje na zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jest uzupełnieniem dla uregulowanej w ustawie inicjatywy lokalnej poprzez dodanie *Rozdziału 2 b „Fundusz sąsiedzki”* i regulację *art. 19 i*

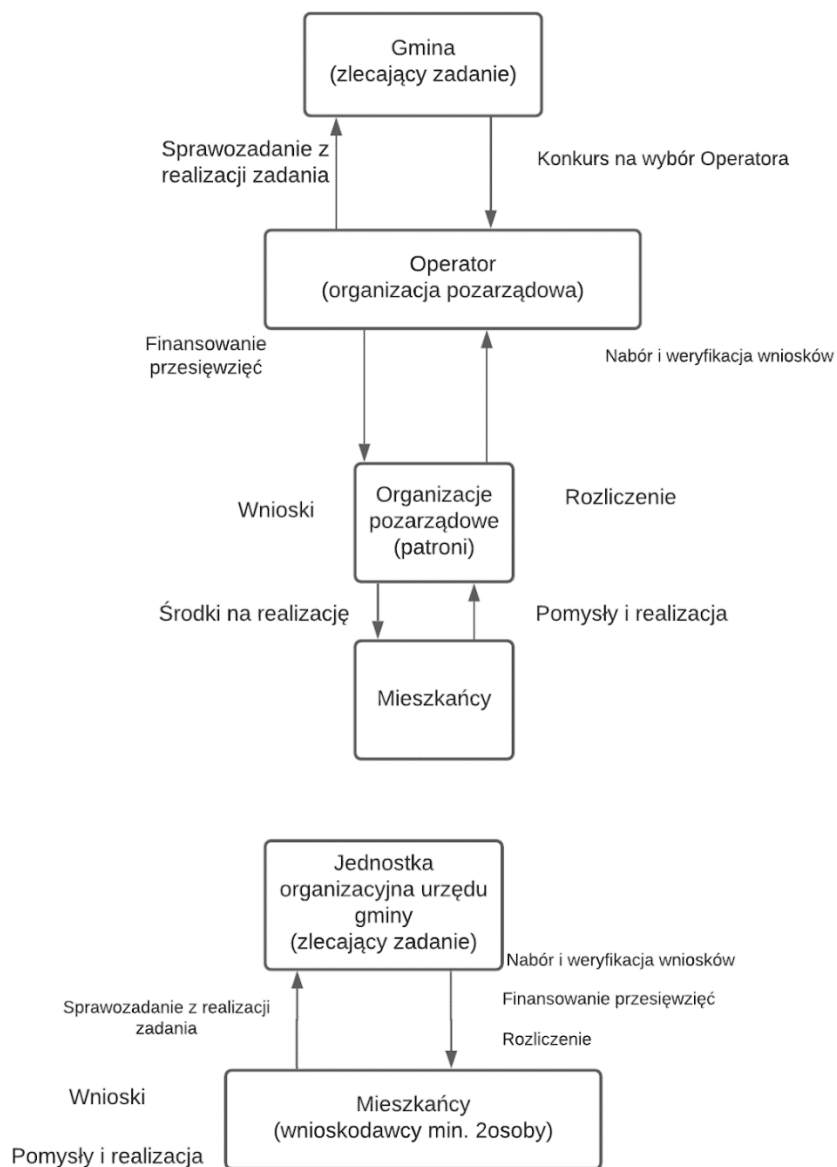
- 1. W gminie może być realizowany fundusz sąsiedzki w ramach którego mogą być udzielone dotacje na finansowanie oddolnej aktywności mieszkańców podejmowanej na rzecz najbliższego sąsiedztwa.*
- 2. W ramach aktywności o której mowa w ust. 1 mieszkańcy gminy mogą składać wnioski dotyczące sfery zadań publicznych o których art. 4 ust. 1 ustawy służące poprawie warunków życia mieszkańców i wpisujące się w strategię rozwoju gminy.*

3. Na realizację zadań o których mowa w ust. 1 i 2 mogą otrzymać dotację w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. 2021 poz. 305).
4. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania jakie powinien spełniać wniosek o którym mowa w ust. 2, sposób przekazania dotacji, jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Powyższe propozycje zakładają, że regulacja szczegółowa działania funduszu będzie miała formę prawa miejscowego. Taki kierunek pozwala dostosować warunki realizacji funduszu do potrzeb lokalnych, są bardziej elastyczne pod względem regulacji i zmian. Pozwalają również implementować założenia modelu wskazane w punkcie II.

Organizator publiczny- jednostka samorządu terytorialnego (obecnie nie jest możliwy do realizacji)

Podstawa prawna realizacji: uchwała organu stanowiącego o zasadach udzielaniu i rozliczenia dotacji w ramach funduszu sąsiedzkiego podjęta na podstawie w/w regulacji.



Zalety rozwiązania:

- jednostka samorządu terytorialnego sama określa sposób realizacji
- jednostka samorządu terytorialnego sama może realizować fundusz za pośrednictwem swoich jednostek
- procedura stosowana jest już przy innych rozwiązaniach np. opartych o ustawę o ochronie środowiska
- mieszkańcy mogą samodzielnie ubiegać się o środki
- dotacja nie jest opadatkowa na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 121 jako dotacja ze środków jednostki samorządu terytorialnego

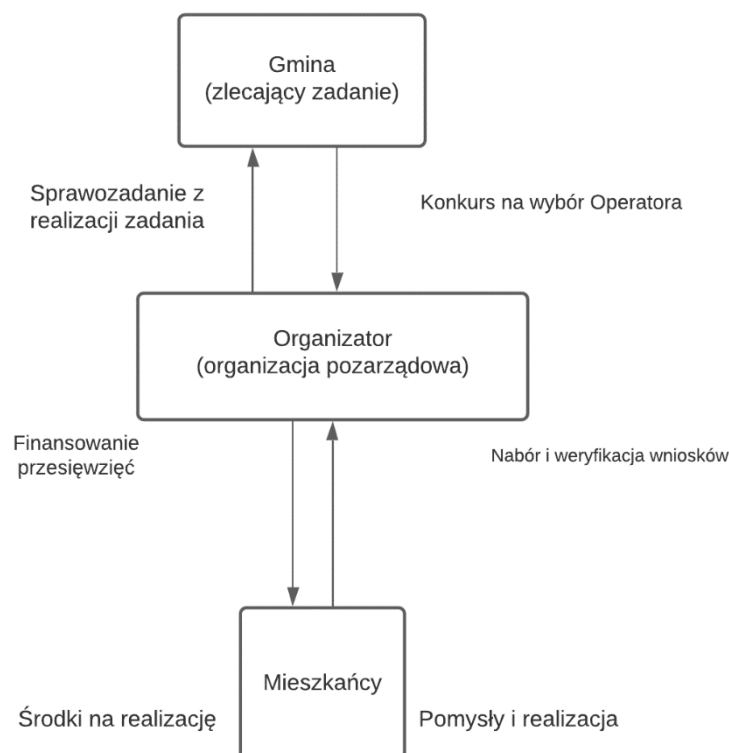
Minusy rozwiązania

- mała elastyczność rozwiązania ze względu na ograniczenia ustawy o finansach publicznych w zakresie przyznawania dotacji
- procedura rozliczeń dotacji musi spełnić wymóg ustawy o finansach publicznych

IV. Rekomendowany model realizacji funduszu sąsiedzkiego:

Uwzględniając proponowane kierunki zmian przepisów prawnych dających podstawę do stworzenia lokalnego aktu prawnego w formie uchwały właściwego organu stanowiącego rekomendujemy wdrażanie funduszu sąsiedzkiego z uwzględnieniem zasady pomocniczości.

Schemat realizacji:



Schemat wdrożenia bazuje na rozwiązaniu znanym z art. 16 a ustawy o działalności pożytku publicznego. Wybór organizacji pozarządowej jako Organizatora ma na celu uelastycznienie zasad i sposobu wyłaniania projektów mieszkańców w ramach funduszu sąsiedzkiego oraz zapewnić

dostępność do funduszu jak najbliżej mieszkańców. Rozwiązanie dedykowane jest społeczności lokalnym gdzie w roli Organizatora mogą wystąpić organizacje działające na osiedlach, miejscowościach.

Zalety rozwiązania:

- dostępność do funduszu sąsiedzkiego w lokalnych społecznościach
- możliwość stosowania uproszczonych zasad przyznawania dotacji określonych przez Organizatora np. losowanie
- uproszczone zasady rozliczenia dotacji przez mieszkańców
- brak konieczności obciążania urzędu organizacją procedury / mniejsze koszty działania funduszu dla urzędu

Wady rozwiązania:

- dodatkowa procedura wyłaniania Organizatora