

社工机构资金来源单一

何时不再围着政府购买服务的指挥棒转?

■ 本报记者 王勇

一年之计在于春。大到一个国家,小到一个机构,都会在春天开始一年的计划,启动最新的工作。然而这一规律,在很多社工机构这里却失效了。

对于很多社工机构来说,七月才是春天的开始。因为从这个月开始,很多项目才会陆续启动实施。那么,为什么会是这样呢?

始于六月、七月的项目循环

2016年7月26日,三里屯街道第二届社区创享计划正式启动。来自民和社工事务所的马欣统筹了整场启动仪式。

社区创享计划通过项目化运作的方式,由朝阳区政府和街道共同出资,动员社区居民和社区组织将社区问题变成提案,并提出解决办法。

为了统筹项目进程,组织提案大赛,从项目书撰写开始为社区居民赋能,很多街道都引入了社工机构的参与。三里屯街道就引入了恩派和民和社工事务所,并将项目资金的30%用于购买机构的服务。

第一届创享计划2015年6月开始实施,到今年6月结束,7月正式启动了第二届。民和社工事务所将负责其中的三个社区。

像社区创享计划这样从7月启动的项目还有很多。

“一般社工机构的项目启动时间都不会过于提前,一般周期都是6月到(来年)6月,7月到7月。”北京西城区仁助社工事务所总干事安娜表示。

缘于购买服务的项目周期

之所以会出现当年年中到次年中的周期循环,与社工事务所的资金来源脱不了关系。

当前,社工机构的主要资金来源是政府购买服务资金。据“2015年度百强社会工作服务机构”评选活动的统计,政府购买服务占百强社工机构总收入的比例为92.13%。百强社工机构市场化项目的平均比例仅为4.25%。

也就是说,政府购买服务资金何时到位,社工机构的项目何

时才有资金支持启动。

根据《政府购买服务管理办法(暂行)》,购买服务可以采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购等方式确定承接主体。

目前,公开招标已经逐渐成为主要的购买方式。

“政府年后开始发包项目,不管是区级、市级还是中央财政的,一般都是在3月。”安娜表示。社工机构投标后,需要经过评审、公示、签约等多个流程,最终获得项目也就到了五六月份。而项目资金只有在签约之后才有可能拨付。

“一年期的项目并不是按照自然年来计算的,而是按照项目周期来的。”安娜强调。

除了公开招标之外,邀请招标等其他方式也一般要到六月份。

民和社工事务所不仅承接了三里屯街道部分社区的创享计划,还托管运营了三里屯街道社会治理与服务创新中心。据马欣介绍,中心一般会在年初提出需求,组织相关社会组织提交项目方案,然后向区里、市里申请,最终在五六月份签约。

谈到为什么社区创享计划启动仪式会在7月份,三里屯街道社会办副科长王春虎表示:“到7月份,项目资金基本上就下来了。”

巧妙而无奈的项目设计

基于对政府购买服务流程与时间的认识,社工机构摸索出了自己的节奏:春天从7月开始。

由于担心项目计划书写的时间、确定获得项目签约的时间、资金拨付的时间存在不一致、断档的风险,很多社工机构在投标的时候就会把项目实施时间往后写。

“有经验的社工机构不会把项目实施时间写得过于提前。因为第一笔资金到的晚,如果提前开展了大量工作,在管理上是存在问题的。”安娜强调。

除非是延续性的项目,基本可以确定能够继续获得项目资金支持,才会与购买方沟通,提前实施项目。

一般来说,签约后,资金就会到位一部分。

据李楠社会工作事务所主任李楠介绍,一般流程是审批下来后,发包、签约、拨首期款,中期审核合格后第二次拨款。“社工委、残



财政部、民政部、工商总局关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知

联等会分两次拨付,一般是六四比例或七三比例。拨款规律了,已经形成了较好的模式。”李楠表示。

北京立德社工事务所承接了很多街乡购买的项目。其副所长郭玉贵表示,购买服务的资金拨到街乡后,街乡与社会组织签订协议,然后会按照6:3:1或者6:4的比例付款。“也有街乡为省事,基于对机构的信任,会一次性拨付。”郭玉贵表示。

资金滞后影响社工机构生存

通过对政府购买服务流程的把握,及时作出应对,社工机构的资金使用一般不会出现问

题,但不代表不会出现问题。由于资金来源的单一,社工机构的资金基本是项目资金,一旦某一环节出现问题,导致资金拨付延迟,就会影响社工机构的生存。

在深圳,资金拨付滞后现象就曾经十分严重。2012年,深圳市社会工作者协会曾做过统计,截止到当年2月28日,深圳市、区两级财政和福彩公益金资助的岗位、项目和社区服务中心应到账而未到账款项总额为1218.47万元,共涉及27家社工机构。

今年,仍然有网友在深圳论坛发帖质疑为何还存在着未能按时给社工机构拨款的现象。

在北京,“前两年,有些项目到九十月份才会批下来,批复晚导致拨款晚,社工机构就得赶急活了。”郭玉贵表示。

安娜则介绍了另一种曾经存在的情况:“最早的时候还实行过资金在项目结束考核之后才会一次性拨付。”

随着政府购买服务的规范化,资金拨付逐渐规范起来,延迟的现象逐渐减少。不过据郭玉贵介绍,如果有些街道内部流程

乱,或对接科室换人,比约定的日子晚几个月付款的情况还是有的。

“政府购买服务资金不及时拨付,意味着承接服务的社工机构员工不能及时拿到工资、服务没有足够的资金保障,员工也会对机构、对政府的诚信度失去信心,影响机构正常发展。”上海映绿公益事业发展中心总干事许田强调。

购买拨付流程需进一步优化

之所以会出现政府购买服务资金拨付延迟的现象,除了工作人员的主观原因之外,也存在着一些客观原因。

“从我在珠三角等地从事评估的情况看,对资金拨付迟缓问题的解释都是‘走程序’。”广州市社会工作协会秘书长朱静君曾对媒体表示。

而资金拨付程序较复杂、时间较长,一方面与资金来源多样有关,有来自财政预算,有来自福彩公益金、行政性事业收费、专项资金等,不同的来源涉及的程序并不相同。另一方面,与政府资金拨付流程的设置不够高效率有关,比如流程的透明度、时限设置等。

2015年实施的《政府购买服务管理办法(暂行)》规定,政府购买服务所需资金,应当在既有财政预算中统筹安排,这将有助于改变资金来源复杂、不稳定的现状。

“财政部门应采取一些方法提高资金拨付效率,比如向服务对象公开资金拨付流程并严格实行、一次性告知应准备的书面材料,实行限时办结制等。”湖南大学工商管理学院财务管理系副教授张彪表示。

从流程上确保资金拨付的探索在基层也已经出现。

“我们托管三里屯街道社会

治理与服务创新中心之后,向上申请项目的时候,都会让街道同时出具盖章的项目同意书,说明申报的项目是街道认可的,一旦资金到了,街道就会迅速拨付。”马欣表示。

拓宽资金来源,实施金融创新

在政府不断完善购买服务机制的同时,社工界也不断创新着自己的应对措施。

“以前遇到资金拨付延迟的情况,机构负责人垫付、机构之间拆借、不同项目之间拆借都是有的,如果能够使用商业手段解决,比如获得贷款,我们是十分希望的。”安娜表示。

深圳市就曾在2013年推出了“融易贷”公益金融创新项目,在政府拨款延迟的过渡期内,由中国建设银行深圳市分行提供小额低息的贷款,支持社工机构及其他社会组织运营发展。

当然,社会组织要贷款,需要有政府采购合同及相关服务要约、组织能力评估等。首批有六家社工机构成为试点单位。

据深圳市社会工作协会秘书长张卓华介绍,“融易贷”至今仍在实施,参与银行已经不仅是建设银行,还有江苏银行等多家银行参与。

除此之外,寻找更多资金来源,也成为众多社工机构的选择。

安娜所在的仁助社工事务所就在2015年申请并获得了中国扶贫基金会的50万元项目款,用于实施“残障儿童教育质量提升及社会融合”项目。

从90%靠政府购买服务到引入基金会资金,对仁助来说是一个不小的转变。“我们以前资金来源单一,这几年政府购买资金虽然在增长,但社工机构增加得更快,单一依靠政府购买是难以长久持续的。”

