

**PRZEJRZYSTA GMINA
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
KORUPCJA**

**RAPORT Z BADAŃ
FRAGMENTY**

Warszawa 2002

Teksty artykułów i raportu zostały przygotowane i wydane w ramach projektu „Przejrzysta gmina- narzędzie wspierające społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce” sfinansowanego ze środków UNDP za pośrednictwem Partnership for Transparency Fund, a zrealizowanego we współpracy z Programem Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batoro i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Opracowany na potrzeby projektu model „Przejrzystej gminy” jest formą uszczegółowienia jednego z elementów modelu „Przezroczysta gmina” opracowanego w ramach Programu Przeciw Korupcji.

W terenie badania wykonali: liderzy Grup Obywatelskich współpracujących z Programem Przeciw Korupcji (Jelenia Góra, Kobiór, Warszawa, Żary), liderzy organizacji pozarządowych współpracujących w ramach Sieci Lokalnego Partnerstwa (Cieszyn, Gliwice, Lublin, Tychy) oraz studenci Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Redakcja: Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec
Redakcja językowa: Dorota Matejczyk
Skład i łamanie: Stowarzyszenie ASOCJACJE
Wydawca: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej
przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE
i Wydawnictwo NOWY ŚWIAT

ISBN 83-88576-91-7

Wydanie I
Warszawa 2002

Od usankcjonowanego zwyczaju do modelowych rozwiązań – raport z badań

1. Wprowadzenie

Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na realizację przedsięwzięć będących ich zadaniami własnymi przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych angażują dwie strony: administrację publiczną oraz prywatne organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty). Tymczasem styk *publiczne – prywatne* często okazuje się dobrym gruntem do rozwoju zjawisk patologicznych. Można wręcz stwierdzić, że zbyt często.

Wydatkowanie środków publicznych musi odbywać się w zgodzie ze standardami gospodarki finansowej i zgodnie z brzmieniem art. 28 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z 1998 r., z późn. zm.) powinno „być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”. Powyższe zasady odnoszą się także do postępowania w sprawie udzielenia dotacji, które zasadniczo powinno się cechować jawnością i zrozumiałością dla opinii społeczności oraz przejrzystością, wykluczającą „jakikolwiek podejrzenia co do przedkładania innych celów ponad interes społeczności lokalnej”¹.

Przepisy gospodarki finansami publicznymi nakładają na jednostki samorządu terytorialnego, chcące udzielać dotacji podmiotom niepublicznym, szereg obowiązków. Począwszy od przyjęcia regulacji w sprawie trybu ich udzielania, a kończąc na kontroli wydatkowanych w ten sposób środków. Również podmioty korzystające ze środków publicznych mogą działać wyłącznie w granicach nakreślonych przez te przepisy. Głównie chodzi tu o stosowanie procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych w momencie wydatkowania środków.

Zainteresowanie monitorowaniem procedur udzielania dotacji z budżetów gmin organizacjom pozarządowym, w szczególności zaś koniecznością opracowania narzędzia wspierającego społeczną kontrolę w tym zakresie, wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, zjawisko

korupcji stało się poważnym problemem polskiego życia publicznego i nie ominęło sektora organizacji pozarządowych². Po drugie, jest to kontynuacja naszej dotychczasowej aktywności w tym zakresie. W latach 1999-2000 Stowarzyszenie ASOCJACJE przeprowadziło mini-monitoring stosowania przez administrację publiczną zapisów prawa o finansach publicznych w trakcie procedury udzielania dotacji z ich budżetów (art. 118 ustawy o finansach publicznych). Badaniem objęto 20 jednostek samorządu terytorialnego wokół miasta Tychy (gminy i powiaty). Wykazało ono, że zarówno procedury przyznawania dotacji, jawność podejmowania decyzji, jak i ich społeczna zasadność budzą duże wątpliwości³. Tę diagnozę potwierdziła również analiza finansów gminnych dotyczących gospodarowania funduszami ochrony środowiska w dwóch województwach w ramach badań „Ruch ekologiczny w Polsce”⁴. Dotychczasowe doświadczenia wyraźnie pokazują, że konieczne jest wypracowanie narzędzia, które umożliwiłoby badanie przepływu środków pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi na poziomie lokalnym. Podobnie jak i raporty Najwyższej Izby Kontroli⁵ czy Regionalnych Izb Obrachunkowych⁶. Po trzecie, aby skutecznie przeciwdziałać takim patologiom, jak zjawiska korupcyjne, nie wystarczy święte oburzenie, trzeba dysponować narzędziami, które umożliwi uzyskanie pewnej wiedzy i podjęcie stosownych działań⁷. Nasze zainteresowanie skoncentrowało się na tym drugim aspekcie.

Jak zobaczymy później, dotacje dla podmiotów niepublicznych stanowią niewielką część wydatków gminy, jednakże ten fakt nie upoważnia do dysponowania tymi środkami w sposób dowolny i z naruszeniem prawa. I choć się natknęliśmy się na klasyczne przypadki łapówkarstwa, to na podstawie przeprowadzonego monitoringu możemy stwierdzić, że system jest niefunkcjonalny i w efekcie przyczynia się do marnotrawienia środków publicznych, czego wyraźnym przejawem są zidentyfikowane przypadki naruszania zasady równości szans poprzez faworyzowanie wybranych podmiotów powiązanych z władzami lokalnymi. Musimy się zgodzić z prezentowanym przez autorów publikacji „Rzetelność życia publicznego” (patrz tekst „Główne mechanizmy korupcjogenne... w niniejszym zborze) stanowiskiem, że „(...) położenie kresu korupcji nie jest celem samym w sobie (...)”. Powinno stanowić środek do celu, za jaki trzeba uznać bardziej efektywne, uczciwe i wydajne rządy.

2. Prezentacja obszaru badań

Praktyka finansowania organizacji pozarządowych ze środków samorządu terytorialnego sięga początku transformacji ustrojowej i powstania samorządu gminnego⁸. Jednak brak rozwiązań systemowych powodował liczne patologie na styku samorządu i organizacji – co zawoocowało podjęciem w latach 1995-1996 wysiłku na rzecz uregulowanie tej sfery aktami lokalnego prawa⁹. Dość dynamiczny ruch objął

jednak stosunkowo niewielką liczbę gmin, a zmiany na lokalnej scenie często niweczyły osiągnięte już rozwiązania. Powodowało to konieczność myślenia o systemowych rozwiązaniach na szczeblu ogólnokrajowym¹⁰. Sprawę tę kompleksowo próbowano rozwiązać w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. Przyjęte rozwiązania w dość szybkim czasie okazały się niewystarczające. Regionalne Izby Obrachunkowe kwestionowały decyzje samorządów w sprawie dotacji. Doprowadziło to do nowelizacji tej ustawy, która obowiązuje do dziś.

Rozwiązania formalno-prawne nie gwarantują dobrej praktyki. Aby sprawdzić, czy działania administracji lokalnej spełniają literę i ducha zasad gospodarki finansami publicznymi, zaprojektowaliśmy narzędzie do monitorowania tej sfery aktywności samorządu i przeprowadziliśmy badania pilotażowe w 12 jednostkach samorządu terytorialnego. Wybór gmin nie był przypadkowy. Chcieliśmy sprawdzić nasze narzędzie w gminach, gdzie istnieją instytucjonalne podstawy takiego monitoringu (organizacje – grupy obywateli mogących w przyszłości samodzielnie kontynuować kontrole). Miasta dobraliśmy uwzględniając działalność Grup Obywatelskich współpracujących z programem *Przeciw korupcji* oraz organizacji, które wcześniej już współpracowały w badaniach realizowanych w ramach Sieci Lokalnego Partnerstwa przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE. Do badania włączono też dwie gminy, gdzie rozwiązania zasad współpracy i finansowania organizacji uznawane są za modelowe (por. tab. 3)

3. Opis pilotażu

Monitoring i pilotaż narzędzia wspierającego społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce został przeprowadzony w 10 gminach różnego typu i różnej wielkości, położonych w różnych częściach Polski.

Pilotaż badania zrealizowano w Cieszynie, w którym *Program współpracy władz miasta z organizacjami pozarządowymi* oraz procedury udzielenia dotacji funkcjonują od wielu lat na dosyć wysokim poziomie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w tytule „Nasza Gmina”, jakim uhonorowano władze miasta w 1999 r.¹¹ Podobne badanie kontrolne przeprowadzono w Szczecinie, któremu w 2000 roku w I edycji ogłoszonego przez Tygodnik Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” konkursu „Samorządowej lilii” przyznano wyróżnienie za Szczecińska kartę współpracy miasta i organizacji pozarządowych.

Badanie podstawowe obejmujące wszystkie elementy monitoringu i pilotażu wykonano w miastach na prawach powiatu: Gliwice, Jelenia Góra, mieście Zary, gminach Warszawa-Białołęka i Warszawa-Centrum wraz z dzielnicami Mokotów, Ochota i Żoliborz oraz gminie wiejskiej Strzyżewice (województwo lubelskie, powiat lubelski).

Niestandardowe badania wykonano w miastach na prawach powiatu Kraków i Tychy oraz gminie wiejskiej Kobiór (województwo śląskie, powiat pszczyński).

Badanie w terenie było realizowane przez osoby posiadające duże doświadczenie w zakresie współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi i procedur udzielania dotacji, od lat działające w organizacjach pozarządowych, członków i liderów lokalnych Grup Obywatelskich współpracujących z Programem *Przeciw korupcji* Fundacji im. S. Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie oraz studentów Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Osoby realizujące badanie w terenie były zobowiązane do wykonania następujących czynności: a) pozyskania dokumentacji wg opracowanej „Karty materiałów źródłowych”, b) przeprowadzenia wywiadów z dobrymi informatorami o procedurach udzielania dotacji zgodnie z przygotowanym kluczem (trzema osobami związanymi z porządkiem władzy – zarząd, urzędnik, opozycyjny radny oraz dwiema osobami reprezentującymi organizacje pozarządowe – korzystającą i niekorzystającą z dotacji) w oparciu o przygotowany kwestionariusz oraz c) sporządzenia raportu z przebiegu badania wraz z oceną narzędzia.

Zebrane materiały: dokumenty urzędowe, wywiady oraz raporty, posłużyły do wykonania analiz stosowanych przez polskie gminy procedur udzielania dotacji oraz oceny samego narzędzia.

Punkt odniesienia analiz stosowanych przez gminy procedur udzielania dotacji stanowi opracowany przez Andrzeja Szeniawskiego model „Przejrzystej gminy”¹². Wyzaczyliśmy trzy płaszczyzny analizy: 1) legalność wydatkowania środków publicznych w tej formie (zgodność prawa lokalnego z normami ogólnymi, przestrzeganie prawa), 2) procedury przyznawania dotacji (jakość i kompletność), 3) kontrola społeczna (jawność i przejrzystość procedury udzielania dotacji, udział obywateli i ich reprezentacji w tworzeniu i realizacji polityki rozwiązywania problemów lokalnych przy udziale organizacji społecznych).

W pierwszym obszarze nasze zainteresowanie skupiło się na identyfikacji podstaw prawnych udzielania dotacji oraz innej pomocy (niefinansowej) ze środków publicznych. W ramach drugiego obszaru zajmowaliśmy się stosowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego mechanizmami sterującymi przebiegiem procedur udzielania dotacji oraz ich oceną i rozliczeniem. W trzecim obszarze poddawaliśmy badaniu możliwość udziału obywateli w całym procesie i kontroli społecznej.

Wszelkie decyzje podejmowane przez władze i administrację publiczną muszą znaleźć odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach, które poza wyjątkami powinny być dostępne każdemu, kto zechce się z nimi zapoznać. Celem badania dokumentacji finansowej oraz operacyjnej (wszelkiego rodzaju sprawozdania i protokoły z posiedzeń ciał podejmujących decyzje) jest: a) zapoznanie się ze stanem faktycznym, b) kontrola przebiegu procesu decyzyjnego, c) weryfikacja posiadanej wiedzy na dany temat. W przypadku monitorowania procedur udzielania dotacji przegląd zebranej dokumentacji miał za zadanie przybliżyć stosowane w praktyce przez gminy rozwiązania (skalę zjawiska, mecha-

nizmy, problemy) oraz stanowić zasadniczy element kontroli procedury, przede wszystkim poprzez porównanie do opracowanego modelu *Przejrzystej gminy* oraz obowiązujących norm prawnych.

Jednakże nawet najbardziej wnikliwe zapoznanie się z suchą dokumentacją nie wyjaśnia wszystkich aspektów funkcjonowania systemu. W oficjalnych zapisach i adnotacjach najbardziej rażąco zjawiska mogą nie występować lub podlegać retuszom. Analizę dokumentów można stosować jako weryfikację posiadanej wiedzy o danym zjawisku, ale także jako samoistną kontrolę, wykonywaną periodycznie. Instytucje kontrolne zakorzenione w środowisku lokalnym dysponują pewnym zestawem wiedzy o sytuacji panującej realnie. Założenia pilotażu, które opierały się na interwencji zewnętrznej¹³, spowodowały, że konieczne okazało się uzyskanie takiej wiedzy. W tym celu zaprojektowaliśmy serię wywiadów w oparciu o przygotowany kwestionariusz. Respondentów prosiłmy o ocenę wdrożonych w gminie mechanizmów, stosowanej praktyki, a także badaliśmy ich ogólny stosunek do dotowania organizacji pozarządowych z funduszy publicznych. W celu uniknięcia deformacji obrazu funkcjonowania systemu w świadomości publicznej (otrzymania wyłącznie krytycznych¹⁴ bądź pochlebnych ocen) dokonaliśmy celowego wyboru ankietowanych zapewniającego dostarczenie różnych, w tym przeciwnych opinii, a także gwarantującego dotarcie do dobrych informatorów. Te kryteria spełniają reprezentujący porządek władzy: członek zarządu miasta lub radny z koalicji sprawującej władzę, urzędnik gminny zajmujący się kontaktami z organizacjami pozarządowymi, w tym udzielaniem dotacji, oraz reprezentujący lokalny sektor pozarządowy przedstawiciel organizacji, która otrzymała dotacje, oraz takiej, która dotacji nie otrzymała. Jak się jednak w praktyce okazało, nie we wszystkich gminach, z różnych zresztą powodów, udało się wykonać wywiad według tych założeń.

Niejako przy okazji, monitoring okazał się także testem praktycznego stosowania przez administrację publiczną ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wszelkie ograniczenia w dostępie do informacji o funkcjonowaniu władzy i administracji publicznej w praktyce utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają jej społeczną kontrolę.

Osoby wykonujące pilotaż w terenie były zobowiązane do pozyskania szeregu dokumentów zgodnie z opracowaną „Kartą materiałów źródłowych”. Interesowała nas dostępność kilku rodzajów dokumentów „produkowanych” przez gminy: a) aktów prawa lokalnego – uchwał, w tym uchwały budżetowej, w sprawie układu wykonawczego oraz sprawozdania z wykonania budżetu, b) dokumentacji operacyjnej – zarządzeń regulujących (szczegółowo) funkcjonowanie procedury, protokołów z pracy zespołów, sprawozdań z kontroli i lustracji, raportów z wykonania zadań oraz c) dokumentów o charakterze informacyjnym – ogłoszeń, zestawień rozstrzygnięć oraz wszelkich dodatkowych dokumentów pomocnych przy realizacji monitoringu. Dla potrzeb sytuacji interwencyjnych został opracowany wzór pisma z żądaniem udostępnienia przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazanych informacji.

Wyniki pilotażu narzędzia wspierającego społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w zakresie udzielania dotacji ze środków publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

4. Obszar badań

Dotacje udzielane organizacjom pozarządowym stanowią tylko niewielką część wydatków z budżetów polskich gmin – nieco ponad 1 proc. Z jednej strony, przeprowadzony przez nas monitoring wskazuje na duże zróżnicowanie pod tym względem: od 0,4 proc. udziału w wydatkach budżetowych w Gliwicach (2001 r.) do 2,7 proc. w Żarach (2001 r.). W dużo większym stopniu występujące zróżnicowanie, a zarazem skalę problemu, uwypukla rozrzew pomiędzy łączną kwotą dotacji udzielonych w gminie wiejskiej Strzyżewice w wysokości 71 000 zł i w gminie Warszawa-Centrum w wysokości sięgającej 30 000 000 zł. Zwróćmy uwagę na fakt, że łączna wysokość dotacji w Strzyżewicach jest niższa niż średnia dotacji w Warszawie, która przekracza 98 000 zł.

Z drugiej strony, obserwujemy ogromne zamieszanie i brak klarowności w podmiotowym i przedmiotowym zakresie udzielanych dotacji, w wyniku czego wśród dotowanych w tym trybie podmiotów znaleźć można m.in. niepubliczne szkoły czy zakłady opieki zdrowotnej, a jednocześnie niezwykle trudno w niektórych przypadkach skompletować pełne listy podmiotów otrzymujących dotacje na realizację przedsięwzięć, nie wspominając już o listach ubiegających się o nie. Stąd, w większości przypadków, nie jesteśmy w stanie określić, jaka część zbiorowości działających lokalnie organizacji korzysta ze środków publicznych.

Dotacje z budżetów gmin przeznaczane są na realizację przedsięwzięć będących ich zadaniami własnymi przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych¹⁵ w kilkunastu obszarach: od administracji publicznej, rolnictwa, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, przez oświatę i edukację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, po turystykę, kulturę fizyczną i sport, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Oczywiście każda z gmin koncentruje się na większej lub mniejszej ilości wybranych dziedzin, jednakże za sztandarowe trzeba uznać udzielanie dotacji na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, praktykowane przez każdą z gmin. Poza tym najczęściej wspiera się działania z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz profilaktykę i przeciwdziałanie alkoholizmowi¹⁶, co ma miejsce w każdej z badanych przez nas gmin miejskich, a także z zakresu pomocy społecznej i edukacyjnej opieki wychowawczej – spośród gmin miejskich jedynie w Żarach nie zidentyfikowaliśmy dotacji w tym zakresie. W szeregu gmin udziela się dotacji na zadania z zakresu oświaty, najczęściej poza trybem określonym w art. 118 ustawy o finansach publicznych, w postaci dofinansowania działalności dydaktycznej niepublicznych szkół lub przedszkoli. Niezwykle rzadko przyjmują one postać

klasycznych dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym na realizację inicjatyw o charakterze pozalekcyjnym.

W zbadanych przez nas 8¹⁷ gminach w formie dotacji na realizację zadań własnych gminy przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w 2001 r. wydatkowano kwotę przekraczającą 48 mln złotych¹⁸.

Najzasobniejszy strumień środków kieruje się na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, głównie na szkolenie dzieci i młodzieży oraz realizację konkretnych imprez, zdarza się jednak, że przeznaczają się je na uczestnictwo klubów w rozgrywkach sportowych. Wolumen kierowanych na ten cel pieniędzy stanowi około 1/3 środków dla organizacji pozarządowych. Kolejne obficie finansowane w postaci dotacji pola działań, to: ochrona zdrowia¹⁹, pomoc społeczna (dysponująca o połowę mniejszą pulą środków niż kultura fizyczna i sport) oraz kultura i ochrona dziedzictwa narodowego²⁰ i oświata (patrz tab. 4. UWAGA z uwagi na występujące w dokumentach nieścisłości dane w niej zawarte należy traktować jako przybliżone).

5. Porównanie szczegółowych analiz

Materiały zebrane w wyniku realizacji pilotażu w terenie umożliwiły wykonanie szczegółowych analiz stosowanych przez badane gminy rozwiązań w zakresie udzielania dotacji.

Te szczegółowe analizy zamieszczono w opracowaniu „Monitoring procesu udzielania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi tych jednostek przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające dla zysku”, przygotowanym na konferencję „Przejrzysta gmina – narzędzie wspierające społeczną kontrolę procedur udzielania dotacji z budżetów gmin w Polsce”²¹.

Prezentowany przez nas raport jest próbą zebrania i uogólnienia wyników częściowych w odniesieniu do następujących problemów: dostępu obywateli do informacji publicznej, podstaw prawnych podejmowania przez gminy działań w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym, rzetelności, kompletności oraz wiarygodności dokumentacji finansowej sporządzanej przez gminy w tym zakresie, jakości procedur udzielania dotacji oraz zgodności praktyki z modelem „Przejrzystej gminy” – wraz z identyfikacją zjawisk patologicznych.

a. Legalność wydatkowania środków publicznych

Normy polskiego prawa regulujące zasady gospodarowania finansami publicznymi²² zezwalają na udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na realizację zadań publicznych pod warunkiem ustanowienie w drodze uchwały trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania.

Nasze badanie miało na celu ustalenie, czy takie uchwały w badanych gminach istnieją, czy zawierają elementy, które umożliwiają zachowanie określonych w modelu zasad „Przejrzystej gminy”, i czy są przestrzegane.

Na podstawie badania możemy stwierdzić, że wszystkie gminy miejskie dysponują właściwymi aktami prawa lokalnego bądź w postaci „uchwały w sprawie trybu udzielania dotacji” (Gliwice, Jelenia Góra, Warszawa, Tychy), bądź „uchwały w sprawie Programu współpracy władz gminy z organizacjami pozarządowymi” (Cieszyn, Szczecin i Żary). Natomiast gminy wiejskie nie dysponują wystarczającymi podstawami prawnymi do udzielania dotacji. W gminie Strzyżewice regulacja niższego rzędu „Regulamin konkursu” porządkuje jedynie obszar finansowania działań z zakresu kultury fizycznej i sportu, zaś w gminie Kobiór w ogóle brak tego typu rozwiązań²³. Każda z badanych gmin ustanowiła Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który reguluje zasady gospodarowania środkami z funduszy przeciwalkoholowych, w tym także udzielania dotacji podmiotom niepublicznym. W niektórych gminach (Cieszyn) uchwała w sprawie GPPiRPA jednoznacznie wycisza beneficjentów środków wraz z zakresem realizowanego zadania oraz ich wysokością. W gminie Warszawa-Centrum, obok GPPiRPA, funkcjonuje także Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2000-2002, w którego zakres wpisano „zmniejszenie liczby nowych przypadków uzależnień od narkotyków i zakażeń HIV/AIDS”. W Tychach, obok uchwały Rady Miasta, funkcjonuje m.in. „Regulamin tyskich inicjatyw kulturalnych”, który stanowi podstawę wydatkowania środków na współrealizację przez podmioty niepubliczne i Miejskie Centrum Kultury przedsięwzięć z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Podobne zasady obowiązują w przypadku wydatkowania środków przez MOSiR na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu. W większości miast uchwałami rad miejskich uregulowano kwestie udostępniania lokali na preferencyjnych zasadach. Ponadto w niektórych gminach funkcjonują inne akty prawa lokalnego regulujące pozostałe formy pomocy ze środków gminy (np. w Tychach – Program Inwestycyjnych Inicjatyw Lokalnych²⁴, a w Szczecinie – Program Partnerstwa Lokalnego²⁵).

Generalnie musimy stwierdzić, że najczęściej gminy dysponują jedynie uchwałami o charakterze technicznym, które spełniając wymogi ustawy o finansach umożliwiają przekazywanie dotacji podmiotom niepublicznym²⁶. Poza sferą regulacji pozostaje cały obszar zagadnień merytorycznych – od konieczności okresowego wyznaczania priorytetów, celów publicznych, których realizacji mają służyć udzielane dotacje, przez ustanowienie ram procedury udzielania dotacji, po standardy kontroli, rozliczenia i oceny wspieranych przedsięwzięć. Powyższe zastrzeżenia nie odnoszą się do szczecińskiej *Karty współpracy miasta i organizacji pozarządowych* zawierającej najpełniejszy zestaw mechanizmów. To właśnie te elementy decydują zarówno o jakości procedury, jak i efektywności wydatkowanych środków. A zatem stanowią mecha-

nizm przeciwdziałający zjawiskom patologicznym, w tym korupcji. Okazuje się więc, że bogactwo rozwiązań legislacyjnych ustanawiających podstawy prawne udzielania dotacji nie przekłada się na jakość tych regulacji.

Niewątpliwie jednym z mechanizmów działania na rzecz tworzenia „Przejrzystej gminy” jest dopracowywanie prawnych zasad przyznawania dotacji. O tym, gdzie takie zmiany na lepsze byłyby oczekiwane, szerzej pisze Ryszard Skrzypiec w niniejszym tomie.

Z dokumentów tylko w niewielkim stopniu wynika, że zasady prawa są łamane lub naginane. W miarę jednoznaczna jest sytuacja w gminach wiejskich, w których nie przyjęto stosownych aktów prawa lokalnego. W gminie Strzyżewice dotacji na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu udziela się na podstawie regulaminu przyjętego uchwałą Zarządu Gminy. Natomiast w gminie Kobiór finansowanie realizacji zadań publicznych odbywa się za pośrednictwem jednostek budżetowych gminy (np. Gminnego Domu Kultury, GOPS-u) w postaci „zakupu usług pozostałych” lub różnych wydatków na rzecz osób fizycznych. Wśród beneficjentów tych środków znajdują się podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (np. organizatorem i uczestnikiem rozgrywek sportowych jest miejscowy klub sportowy). Takie rozwiązanie, jak się wydaje, nie zwalnia administracji gminnej z obowiązku stosowania zasad gospodarki finansami publicznymi, w tym wypadku ustanowienia zasad udzielania, rozliczania oraz kontroli udzielania dotacji. Spore wątpliwości budzi w tym kontekście udzielenie dofinansowania na realizację zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego prywatnej firmie transportowej.

Podobne problemy sprawia identyfikacja jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. W badanych jednostkach dotacje w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych otrzymywały m.in. starostwo powiatowe²⁷, przedsiębiorstwa transportu zbiorowego, szkoły, prywatne ZOZ-y. Podobne zarzuty o nieuprawnione przyznawanie dotacji wobec badanych samorządów stawiały Regionalne Izby Obrachunkowe²⁸.

Swoistym łamaniem prawa, polegającym na nieprzestrzeganiu rygorystycznych zapisów zawartych w uchwale, jest praktyka w Szczecinie, gdzie *Szczecińska karta współpracy* wyraźnie określa granicę kwotową pomiędzy *małymi dotacjami*, a *grantami*. Kwota ta określona jest na poziomie 1500 euro. Z rozliczenia dotacji wynika jednak, że zdarzają się przypadki przekraczania tej granicy w obie strony. Mamy więc przykłady *małych dotacji* sfinansowanych w wysokości 6 000 zł i *grantów* dofinansowanych w kwocie 5 000 zł.

Niejasności w dostępnych dokumentach mogą sugerować, że prawo nie jest w pełni przestrzegane. Wystarczy wspomnieć, że w żadnym zbiorze dokumentów dotyczących poszczególnych gmin nie udało się uzgodnić zbiorczej kwoty przyznanych dotacji (wynikającej z dostępnych szczegółowych wykazów dotacji) z globalną sumą środków z budżetu gminy wydatkowanych na dotacje (zapisanej w wykonaniu budżetu). Wątpli-

wości budzi również przyznawanie szczególnie dużych dotacji (np. w Szczecinie na bezpieczeństwo publiczne 97 000 zł, w Żarach na promocję miasta 65 000 zł), które – ustalane często już na etapie konstruowania budżetu – mogłyby być przyznawane w formie przetargu.

b. Procedury

O przejrzystości działań administracji publicznej decyduje w dużej mierze jasny tryb podejmowania decyzji. Jasne i stabilne procedury unieumożliwiają (lub w znacznym stopniu utrudniają) podejmowanie arbitralnych decyzji, a co za tym idzie – podejrzenie o działania nieetyczne lub bezprawne²⁹. Stąd nacisk, jaki w modelu Przejrzystej Gminy kładziemy właśnie na dopracowanie procedur.

Postępowanie z wnioskiem

Kolejnym obszarem, którym się zajmujemy, jest analiza formalnie określonych, zaprojektowanych w aktach lokalnego prawa oraz praktycznie stosowanych procedur z uwzględnieniem następujących aspektów: równości szans (dostęp do pełnej informacji o możliwości ubiegania się o dotację, terminy składania i rozpatrywania wniosków, priorytety i kryteria oceny), jawności (informacje o konkursie, jego wynikach oraz przebiegu procedury), przejrzystości (kompletna dokumentacja: umowy, rozliczenia, oceny i ewaluacje)³⁰.

Stosowana przez gminy procedura udzielenia dotacji składa się z następujących elementów: ogłoszenie konkursu, złożenie wniosku, jego ocena oraz podjęcie decyzji o udzieleniu dotacji bądź odmowie, podpisanie umowy o udzieleniu dotacji i przekazanie środków³¹, rozliczenie oraz kontrola wykonania dotowanego przedsięwzięcia.

Informacja

Dosyć powszechnym zjawiskiem – które nie dotyczy m.in. *Szczecińskiej karty* – jest brak w uchwałach jakichkolwiek regulacji w sprawie zasad informowania opinii publicznej o możliwości ubiegania się o dotacje z budżetu miasta na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy. Z tego nie wynika, że takie informacje nie pojawiają się w ogóle. Władze gmin w praktyce korzystają z szeregu możliwości poinformowania zainteresowanych, jak np. tablica ogłoszeń w Urzędzie Miasta, publikacja ogłoszeń prasowych, internet. W Tychach głównym źródłem informacji jest przygotowywana przez magistrat „Tyńska strona”, którą umieszcza się na stronie internetowej urzędu oraz publikuje w lokalnej prasie. W Jeleniej Górze Wydział Kultury, Sportu i Turystyki w lipcu każdego roku wysyła „informacje do wszystkich działających na terenie miasta stowarzyszeń kulturalnych i sportowych o możliwości składania wniosków o dofinansowanie zadań publicznych”. I choć w Cieszynie informacja dostępna jest nawet w sklepie spożywczym, to musimy stwierdzić, że w wielu gminach jest to poważny mankament ograniczający równość szans podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dotacji – na co w swoich wypowiedziach wska-

zują przedstawiciele jeleniogórskich organizacji pozarządowych. Zacytujmy tu jedną z nich: „Informacje docierają tylko do wybranych organizacji. Nie są ogłaszane w prasie lub innych dostępnych publikatorach.” Odmiennie tę sytuację postrzega przedstawiciel Zarządu Miasta, jednakże nie dysponujemy kserokopią ogłoszenia ani informacją o miejscu (np. tytułem lokalnej gazety) i dacie emisji. Również w Zarach pod adresem władz miasta padają zarzuty o ukrywanie informacji, zaważanie kręgu odbiorców do wybranych organizacji, unikanie lokalnych mediów, poza dosyć ograniczonym w swym zasięgu *Biuletynem Samorządowym*.

Jak zdołaliśmy się przekonać, niewiele uwagi poświęca się problemowi jawności przebiegu procedury. Jedynie w Jeleniej Górze i Szczecinie uchwała zobowiązuje do poinformowania, w określonym terminie, ubiegających się o środki „o przyznanej dotacji i jej wysokości”. W Szczecinie informacja o rozstrzygnięciach³² musi pojawić się także na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta. W Jeleniej Górze uczyniono krok w kierunku zagwarantowania pełnej jawności uczestnikom „od chwili założenia wniosku do zakończenia postępowania” poprzez:

- „1) publiczne ogłoszenie wykazu złożonych wniosków,
- 2) zapewnienie uczestnikom postępowania wglądu do opinii wydanych w sprawie wniosków,
- 3) podanie do publicznej wiadomości rozstrzygnięć w sprawie wniosków.”

Jednakże, aby ocenić funkcjonalność zaprojektowanych rozwiązań, konieczne okazuje się sięgnięcie do praktyki, która okazuje się bardzo odległa od tych założeń.

Terminy

W większości uchwał trudno doszukać się ram czasowych trwania procedury udzielania dotacji z budżetu gminy czy poszczególnych jej etapów: podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości ubiegania się o dotacje, terminu składania wniosków, czasu potrzebnego na ich ocenę, podjęcie decyzji, momentu podpisania umów i przekazania środków na konto beneficjenta. Także i w tym przypadku w niektórych gminach zostały wypracowane konkretne rozwiązania praktyczne, które nie posiadają umocowania w lokalnym prawie. Na podstawie wyników monitoringu możemy przedstawić następujący ogólny schemat czasowy: termin składania wniosków upływa jesienią w momencie zamykania budżetu gminy, rozpatrywanie wniosków toczy się równoległe z pracami nad budżetem i kończy się z chwilą podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały budżetowej. Po czym przystępuje się do sporządzania i podpisywania umów o dotacje, co najczęściej ma miejsce w trakcie roku i to nierzadko w jego drugiej połowie, niezależnie od terminu realizacji przedsięwzięcia. Od podanego schematu istnieje wiele wyjątków. Jasno w sprawach terminów rozstrzyga Program Lokalnych Inicjatyw Inwestycyjnych w Tychach oraz *Szczecińska karta*. Do wyjątków należą też: Warszawa, gdzie funkcjonują II tury

udzielania dotacji, Szczecin, gdzie możliwość ubiegania się o małe dotacje istnieje przez cały rok, Tychy, gdzie Konkurs Lokalnych Inicjatyw Kulturalnych rozstrzyga się w cyklu kwartalnym, zaś organizowany przez Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia konkurs pomocowy ogłaszany jest w ciągu roku. Jednakże odmienne rozwiązania, zmieniające w czasie umiejscowienie procedury, nie oznaczają automatycznego uporządkowania czasu jej trwania, a często jest wręcz przeciwnie. Natomiast w Cieszynie, procedura przebiega na tyle sprawnie, że środki są dostępne organizacjom już na samym początku roku.

Kryteria oceny

Kolejnym dostrzeżonym przez nas poważnym mankamentem systemu udzielania dotacji z budżetów gmin jest powszechny brak kryteriów oceny składanych aplikacji. Jedynie w Jeleniej Górze, Szczecinie, Tychach³³ i Żarach bardziej lub mniej jednoznacznie określono obszary podlegające ocenie. W niektórych gminach, jak Jelenia Góra i Tychy, szablon wniosku zawiera miejsce na „Opinie i propozycje rozpatrzenia wniosku”. Takie rozwiązanie³⁴, w zasadzie powinno ułatwiać zainteresowanym skorzystanie z procedury. Jednakże o takiej możliwości, stanowiącej zresztą integralną część dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, nie wspomina żaden z analizowanych tu aktów prawa lokalnego. Praktyka w tym zakresie jest nieco bogatsza, na co wskazuje przykład Warszawy, gdzie co prawda w system nie wbudowano żadnej formy odwołania³⁵, co więcej, często nawet nie informuje się aplikujących o odmowie przyznania dotacji³⁶, niewątpliwie funkcjonują jednak pewne mechanizmy umożliwiające wpływ na proces decyzyjny, czego potwierdzeniem są te projekty, które choć odrzucone przez zespoły opiniujące – i tak znajdują się na liście dotacji³⁷. Na istniejące w praktyce możliwości odwołania wskazuje się także w Cieszynie.

Zespoły oceniające

Istnienie zespołów oceniających przewidują uchwały rad miejskich Gliwic, Szczecina, Tychów³⁸ i Warszawy. Jednakże w składzie większości z nich, poza Szczecinem i Warszawą, brakuje przedstawicieli sektora organizacji pozarządowych. Jest to jeden z poważniejszych zarzutów kierowanych pod adresem jeleniogórskich władz przez tamtejsze organizacje. Jednakże często obecność przedstawicieli organizacji okazuje się źródłem poważnych problemów, jak ma to miejsce w Warszawie czy Krakowie. Dzieje się tak wtedy, gdy merytorycznej oceny wniosków dokonuje komisja, w której skład wchodzi osoba reprezentująca organizację ubiegającą się o dotację. Czasem, jak w Cieszynie, wyznacza się podmioty weryfikujące oraz opiniujące złożone oferty, którymi z reguły są merytoryczne komórki organizacyjne Urzędu Miasta lub inne miejskie jednostki organizacyjne. W Jeleniej Górze uchwała nie przewiduje konieczności tworzenia specjalnych zespołów do oceny przedłożonych wniosków, które podlegają zaopiniowaniu przez wydziały merytoryczne, jednakże z informacją Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki o tym, że „protokoły posiedzeń komisji i zespołów oce-

niających dostępne są w Biurze Rady Miasta i Biurze Obsługi Zarządu Miasta”, wynika, że takie gremia istnieją i działają, ale nie znamy ich składu.

Udzielenie dotacji

Formalne warunki udzielania dotacji ciągle jeszcze nie są w jednostkach samorządowych przestrzegane. Z wyników kontroli przeprowadzonych przez RIO wynika³⁹, że zarówno na etapie przyznawania środków i podpisywania umów, jak i rozliczania dotacji, błędy i niedociągnięcia są na porządku dziennym.

Podjęcie decyzji

Każda z analizowanych uchwał jasno określa podmiot upoważniony do podjęcia decyzji w sprawie udzielenia dotacji, choć czasem jest to kwestia niezwykle złożona. Stosowane rozwiązania są różnorodne – od zaopiniowania przez merytoryczne zespoły oceniające (najczęściej wydziały i komisje Rady Miejskiej), dokonanie wyboru „najbardziej korzystnych ofert” przez Zarząd Miasta aż po podjęcie przez Radę Miasta odpowiedniej uchwały lub nawet uchwały budżetowej⁴⁰.

Kolejnym elementem, który sprawia, że przyjęte rozwiązania nie spełniają wymogów postępowania administracyjnego⁴¹, jest powszechny brak możliwości odwołania się aplikującego od niekorzystnej dla niego decyzji w sprawie dotacji. Należy wskazać na znaczenie tego elementu jako mechanizmu zwiększającego skuteczność ubiegania się o dotacje, ale także podnoszącego jakość procedury ich udzielania. Groźba nawału odwołań powinna wymóc na administracji samorządowej ulepszanie poszczególnych elementów procedury, w szczególności systemu oceny wniosków czy jakości odpowiedzi udzielanych aplikującym. Standardowa formułka: „z powodu braku środków” – nie zaspokaja wymogów uzasadnienia decyzji administracyjnej.

Zawarcie umowy

Udzielenie dotacji – w każdej z analizowanych gmin – jest możliwe wyłącznie na podstawie umowy zawartej pomiędzy władzami a dotowanym. W praktyce stosuje się dwa podejścia – ujednoczony wzór umowy lub format umowy uzależniony od wydziału lub wielkości dotacji.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że choć w myśl postanowień uchwał dotacji udziela się na wniosek ubiegającego się podmiotu, to bardzo często umowy abstrahują od tego dokumentu. Wniosek nie jest integralną częścią⁴² umowy o dofinansowanie, a zawarte w niej opis zadania i kategoryzacja budżetu są na dużym stopniu ogólności. Co więcej, czasem nie określa się w nich nawet zakresu dotowanego przedsięwzięcia.

Zresztą trudno o zgodność pomiędzy informacjami zawartymi we wnioskach, umowie i końcowych sprawozdaniach w sytuacji, gdy drastycznie obcina się kwoty faktycznie przyznanych dotacji w stosunku do wnioskowanych. Ponadto w większości gmin, mimo odpowiednich zapisów w uchwale, w praktyce dopuszcza się zmianę zakresu w trakcie realizacji przedsięwzięcia.

Kontrola i rozliczenia

Spora zastrzeżeń budzą także stosowane przez administrację samorządową rozwiązania w sprawie rozliczenia, kontroli oraz oceny zrealizowanych zadań. Zarówno na poziomie rozwiązań prawnych, jak i praktyki. Właściwie należy stwierdzić, że jednostki samorządowe udzielające dotacji nie wykazują zainteresowania efektywnością wydatkowanych środków publicznych. Należy zacząć od tego, że generalnie nie wykonuje się ocen zrealizowanych przedsięwzięć pod kątem skuteczności w zaspokajaniu zdiagnozowanych potrzeb lokalnej wspólnoty. Stąd nie sporządza się sprawozdań z wykorzystania środków publicznych uwzględniających poziom satysfakcji klientów. Ponadto nie wykonuje się analiz pomocnych przy wprowadzaniu korekt priorytetów. Ograniczenie się do sprawdzenia wykorzystania dotacji pod względem rachunkowym czy przejrzenia sprawozdania merytorycznego w minimalnym stopniu spełnia wymogi kontroli, natomiast nie spełnia wymogów oceny. Z pewnością nie przyczynia się do lepszego gospodarowania środkami publicznymi.

c. Kontrola społeczna

Dostęp do informacji

Podstawowym elementem społecznej kontroli nad działalnością ciał przedstawicielskich jest dostęp do potrzebnych informacji, który powinien charakteryzować się jawnością (tzn. łatwym dostępem do pełnych informacji) oraz przejrzystością (tzn. takim tworzeniem informacji, aby możliwe było ich wykorzystanie). Z uwagi na specyfikę systemu udzielania dotacji dodaliśmy tu dodatkowo problem priorytetów w polityce społecznej gminy, gdyż to właśnie one umożliwiają kontrolę wydatkowania środków od samego początku.

Priorytety

Model „Przejrzystej Gminy” zakłada określanie priorytetów w uchwale budżetowej nie tylko z powodu wymogów formalnych, ale także dlatego, że „Uchwała budżetowa jest ważnym komunikatem. Można zakładać, że w miarę wzrostu umiejętności korzystania z takich komunikatów przez społeczność lokalną zawarcie lub pominięcie jakiegoś zakresu działania w wykazie będzie czynnikiem świadomego kształtowania aktywności społeczności lokalnej i kierowania jej w obszary najważniejsze”⁴³. To właśnie na poziomie tworzenia zestawu priorytetów, a także przygotowywanych w oparciu o nie dokumentów⁴⁴, społeczność lokalna może wpływać na politykę społeczną gminy oraz kierunki wydatkowania środków publicznych.

Akty lokalnego prawa regulujące zasady udzielania dotacji mało uwagi poświęcają konieczności wyznaczania priorytetów⁴⁵. Zaś tam, gdzie pojawiają się stosowne zapisy, praktyka ich ustalania cechuje się nieporozumieniami co do ich istoty i zasady. W Szczecinie corocznie uchwała się priorytety, które jednak formułuje się na tyle ogólnikowo, że nie wywierają realnego wpływu na proces przyznawania dotacji. We-

dług naszych rozmówców, jest to wynik „nieumiejętności wypracowania priorytetów – jest to swoisty koncert życzeń”, bądź „nierozumienia słowa priorytet, gdy radni zwiększają ilość priorytetów z proponowanych trzech do dziesięciu”. W efekcie powoduje to, iż priorytetów jest „zbyt dużo, niewspółmiernie do ilości środków”.

Możemy podejrzewać, że przynajmniej w niektórych przypadkach, takie cele zapisano w strategiach rozwoju gmin (Jelenia Góra, Tychy). Są to dokumenty o zasięgu długofalowym, operujące na dosyć ogólnym poziomie, natomiast przedsięwzięcia realizowane przez organizacje społeczne to bardzo często odpowiedź na bieżące (występujące i zidentyfikowane) problemy lokalnej społeczności, wymagające podjęcia szybkiej decyzji.

Rolę branżowych priorytetów mogłyby pełnić – w ograniczonym oczywiście zakresie – gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jednakże zbyt często powielają dokumenty opracowane na szczeblu ogólnopolskim bądź wojewódzkim, czy wreszcie kopiują swoje poprzednie wersje bez próby diagnozy.

Brak formułowania priorytetów oraz ich niekonkretność powoduje niejednokrotnie, iż mamy do czynienia z udzielaniem dotacji „po omacku” lub „na sprawdzone” i powielane od lat przez te same organizacje działania. Nie ma też możliwości oceny osiągniętych efektów z punktu widzenia rozwiązywania konkretnych problemów społecznych.

Jawność

Zagadnienie dostępu obywateli do informacji zostało zoperacjonalizowane w postaci możliwości zapoznania się z dokumentami wymienionymi w „Karcie materiałów źródłowych”. Jednakże głównym celem podjętego pilotażu była weryfikacja podstaw prawnych działalności gmin w tym zakresie, a dopiero w dalszej kolejności sprawdzenie ich dostępności.

Generalnie w trakcie pilotażu nie napotkaliśmy ograniczeń w dostępie do żądanych informacji, a jak stwierdzają ankieterzy wykonujący badanie w gminie Warszawa-Centrum, „urzędnicy odpowiadali na wszystkie pytania i nie ograniczali dostępu do żądanych dokumentów”. Jedynie w sporadycznych wypadkach konieczna była interwencja polegająca na pisemnym wystąpieniu – bądź w sprawie udzielenia szczegółowych informacji, bądź w celu wydania upoważnienia do przeprowadzenia ankiety, co zdarzało się częściej. Zaobserwowaliśmy niską skuteczność pisemnych wystąpień w sprawie szczegółowych informacji, na które z reguły nie otrzymywaliśmy odpowiedzi, z czego należy wnosić, że w takiej sytuacji konieczne jest monitorowanie wysyłanej korespondencji pod kątem przestrzegania przez administrację publiczną terminów.

Większe problemy wystąpiły jedynie w Gminie Warszawa-Białoleka oraz w warszawskiej dzielnicy Mokotów, gdzie jak się okazało, wiele dokumentów jest „tajnych”, a urzędnik, jak czytamy w raporcie z pilotażu – „powiedziała, że nie może udostępnić mi protokołów kontroli

i ocen realizacji dotowanych przedsięwzięć, a także sprawozdań poszczególnych jednostek urzędu o wykorzystaniu dotacji udzielonych z budżetu Dzielnicy, bo to jest tajne”. Kłopoty dotyczyły także otrzymania niektórych dokumentów, np. listy wniosków czy listy dotacji. Natomiast „lista organizacji, które złożyły wniosek o przyznanie dotacji oraz listy organizacji, których wnioski zostały odrzucone i przyjęte, są dostępne, ale żeby zrobić ksero z tych dokumentów, trzeba złożyć pisemną prośbę. Tak jest we wszystkich Wydziałach Dzielnicy. Pismo było także potrzebne do przeprowadzenia wywiadu z panią Inspektor (...)”. Ankieterki wystosowały w imieniu stowarzyszenia pismo w sprawie dostępu do informacji, na które do dziś nie otrzymaliśmy odpowiedzi. W Gliwicach jedynymi dokumentami, które nie zostały udostępnione na potrzeby monitoringu, były protokoły z kontroli przeprowadzanych przez Wydział Kontroli Gospodarczej Urzędu Miasta.

Warto zwrócić uwagę na swoiste kuriozum, za jakie trzeba uznać fakt, że spora część cieszyńskich „opozycyjnych” radnych nie wyraziła zgody na udział w badaniu. A także, co z pewnością w świetle art. 4 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej trzeba uznać za naruszenie prawa w tym zakresie, **trudności z dostępem do informacji występują przy kontakcie z organizacjami pozarządowymi**. Problem przede wszystkim dotyczy gminy Warszawa-Centrum, ale także w mniejszym stopniu miasta Tychy i Żary. Jak piszą osoby wykonujące pilotaż: „Problemem okazało się być znalezienie organizacji pozarządowej, która zechciałaby udzielić wywiadu. Wybrana przez nas fundacja, która otrzymała dotacje zarówno z Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (25 000 zł), Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwazywania Problemów Alkoholowych (22 500 zł), jak i z Wydziału Pomocy Społecznej (120 000 zł), ostatecznie nie wyraziła zgody na udzielenie wywiadu”. Także inne organizacje pomimo deklaracji nie udzieliły informacji lub domagały się specjalnych dokumentów. Tam „po raz pierwszy musiałam okazać zaświadczenie, jakie otrzymałam od ASOCJACJI”.

Pomimo że badacze uzyskiwali wszelkie poszukiwane dokumenty, trudno jednoznacznie mówić o pełnej jawności informacji. Po pierwsze, stwierdzony w wyniku pilotażu dobry dostęp do dokumentów wynika częściowo z faktu, że niektóre osoby realizujące badania w terenie były osobiście znane urzędnikom jako osoby publiczne (grupa obywatelska, lider organizacji współpracującej z miastem). Po drugie, zbyt często udostępniano żądane informacje w wersji niepełnej lub nieautoryzowanej (za takie należy uznać nieopisane wydruki komputerowe, bez daty sporządzenia, osoby sporządzającej, określenia stopnia aktualności, brak numeracji stron). O faktycznym dostępie do żądanej informacji nierzadko przesądza postawa urzędnika, który tą informacją dysponuje. Oprócz przypadku zamkniętej postawy urzędników na Mokotowie, poważne utrudnienie stanowi ich niekompetencja, z czym zetknęli się nasi badacze terenowi w dzielnicy Ochota, gminie Warszawa-Białołęka oraz w Żarach.

Przejrzystość

O ile można dotrzeć do istniejących dokumentów, to problemem jest pozyskanie szeregu informacji, których po prostu się nie rejestruje lub rejestruje w sposób niepełny.

W żadnej z gmin nie udało się nam skompletować całej „Karty materiałów źródłowych”, zaś luki w zebranej na potrzeby monitoringu dokumentacji dotyczą rejestrów (głównie złożonych wniosków i rozliczonych dotacji, ale czasem także poważnej części kwot wydatkowanych w formie dotacji, jak ma to miejsce w Żarach), materiałów operacyjnych (przede wszystkim zapisu przebiegu postępowania w sprawie udzielenia dotacji, np. protokołów posiedzeń komisji oceniających), sprawozdań (z przeprowadzonych kontroli i oceny dotowanych przedsięwzięć, wykorzystania środków publicznych w postaci dotacji). Brak tych informacji utrudnia dokonanie oceny procedury udzielania dotacji. Zatem fakt niesporządzenia pewnego rodzaju dokumentów, najczęściej typu operacyjnego, należy traktować jako ograniczenie dostępu do informacji. Pozytywnie w zakresie polityki informacyjnej o dotacjach na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy przez organizacje pozarządowe prezentuje się Szczecin. Wydzielona w ramach Urzędu Miasta komórka organizacyjna, Biuro ds. Organizacji Pozarządowych, wydaje biuletyn „Partnerzy” w nakładzie 1000 egzemplarzy oraz prowadzi bardzo rozbudowaną stronę internetową. Generalnie trzeba stwierdzić, że duże wrażenie robi jakość przygotowanych materiałów, szczególnie jeżeli chodzi o budżet miasta i jego rozliczenie. Dostępność pełnej wersji dokumentów w publikacjach i w internecie stoi na bardzo wysokim poziomie. Podobną, choć w nieco mniejszej skali, politykę informacyjną prowadzą władze Cieszyna.

Drugim elementem zaciemniającym obraz systemu dotacyjnego jest sposób przygotowywania dokumentów. Wystarczy stwierdzić, iż w żadnej z gmin nie udało się na podstawie dokumentów określić jednoznacznie całkowitej sumy udzielonych dotacji (zbiorcze zestawienia przewyższają zawsze informacje szczegółowe).

Zgromadzona przez nas dokumentacja finansowa gmin (uchwały w sprawie budżetu, układu wykonawczego oraz sprawozdania z wykonania budżetu) nie ułatwia wykonania analiz, ani tym bardziej kontrolowania wydatkowania środków publicznych w formie dotacji dla podmiotów niepublicznych. Jest to pochodna kompletności zebranych dokumentów oraz ich zawartości.

Okazuje się, że dotarcie do podstawowej dokumentacji finansowej gminy nie zaspokaja wszystkich potrzeb informacyjnych w zakresie środków wydatkowanych w postaci dotacji z budżetu gminy. W części uchwał budżetowych lista dotacji stanowi załącznik do planu budżetu i sprawozdania z jego wykonania, w innych informacjach o dotacjach trzeba szukać w poszczególnych działach budżetu. W Cieszynie i Jeleniej Górze sporządza się przedmiotową listę dotacji, obejmującą wykonawcę, zakres zadania oraz wysokość dotacji. W Gliwicach jest to zestawienie podmiotów otrzymujących dotacje z budżetu gminy. W Żarach in-

formacja o współpracy z organizacjami pozarządowymi – obejmująca kwoty i zakres planowanego do realizacji bądź zrealizowanego zadania – jest publikowana na łamach Biuletynu Samorządowego „Wiadomości z Ratusza”, natomiast w budżecie podaje się zbiorcze kwoty. W Szczecinie wykaz rozliczonych dotacji przedstawiany jest w formie alfabetycznej listy, co utrudnia zrozumienie strumieni finansowania i ich przeznaczenia. W Warszawie mamy do czynienia z szeregiem uchwał przyznających dotacje, które jednakże obarczone są szeregiem wad, jak np. brak w uchwale kwot, których dotyczą załączniki, zaniechanie sumowania poszczególnych pozycji, czy wreszcie niejasności finansowe (ewidentna literówka w sumie dotacji, niemożliwa do zweryfikowania bez sumy zbiorczej)⁴⁶. W Tychach nie sporządza się wykazu dotacji w formie załącznika do uchwały budżetowej, umieszczając jedynie w poszczególnych działach budżetu odpowiednie pozycje, często zbiorczo i bez podania beneficjenta; środki przekazywane przez MCK i MOSiR figurują w budżecie w zupełnie nieczytelnej pozycji - „wydatki bieżące”, zaś po szczegółowe informacje trzeba się zwracać do tych instytucji oddzielnie; część środków publicznych wydatkuje się w formie kontraktowania usług. W zdecydowanej większości przypadków niewielką wartość informacyjną posiadają części opisowe sprawozdań z wykonania budżetu. Jedynie w Cieszynie informacja o wykorzystaniu dotacji przez organizacje pozarządowe stanowi istotną część sprawozdania każdego z merytorycznych wydziałów Urzędu Miasta. O ile w Cieszynie mowa prawie wyłącznie o kwotach, to w Gliwicach i Tychach⁴⁷ w sprawozdaniach niektórych wydziałów, przede wszystkim właściwych do spraw zdrowia i spraw społecznych, obok informacji finansowej pojawiają się także ilościowe dane o zrealizowanych przedsięwzięciach⁴⁸.

Poważnym utrudnieniem w wykonywaniu kontroli procedury udzielania dotacji jest brak list złożonych wniosków oraz sprawozdań z rozliczenia dotacji⁴⁹, a także informacji o wysokości udzielanej przez gminy pomocy w innej postaci, np. udostępniania lokali na preferencyjnych warunkach.

Udział w komisjach oceniających

Jednym z elementów kontroli systemu jest udział przedstawicieli społeczności lokalnej w komisjach oceniających wnioski. Dobór przedstawicieli powinien odbywać się w sposób zobiektywizowany i fachowy, np. poprzez wybór przedstawicieli organizacji (tak jak to ma miejsce w Szczecinie). Jednak „dobór członków komisji nie powinien budzić podejrzeń o możliwą stronniczość w trakcie pracy komisji, a szczególnie ważne jest, aby osoby reprezentujące stronę pozarządową nie były w żaden sposób powiązane z konkretnymi organizacjami ubiegającymi się o zlecenie i dotację. W takim gronie ważny byłby udział autoritetów życia publicznego gminy, niekoniecznie związanych z administracją gminy, lecz budujących zaufanie co do bezstronności prowadzonego procesu selekcji”⁵⁰. Niestety praktyka często zaprzecza tej zasa-

dzie. W badanym przez nas przypadku w skład Zespołu Metodyczno-Doradczego Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Warszawa Centrum, m.in. oceniającego merytorycznie projekty „programów profilaktycznych, terapeutycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych składanych przez osoby prawne i fizyczne”, wchodzi przedstawiciele organizacji (poza przedstawicielem Komendy Głównej Policji) składających wnioski o dotacje.⁵¹ Praktyki takie nie są wyjątkiem⁵².

Zwraca również uwagę powszechność konfliktu interesów polegającego na łączeniu stanowisk we władzach gminy i organizacji pozarządowych starających się o środki publiczne. Wydaje się celowe przyjęcie pewnych mechanizmów zabezpieczających, np. na wzór procedur stosowanych w programach finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Innym problemem, który został jedynie zasygnalizowany w niektórych badaniach⁵³, a który być może z uwagi na ogromny wpływ, jaki mają urzędnicy na proces decyzyjny⁵⁴, można uznać za dość znaczący, jest tworzenie organizacji przez osoby związane z poszczególnymi wydziałami, które przejmują (czasem w oparciu o pracowników gminnych) część zadań i środków gminy.

Ocena klientów

Model „Przejrzystej Gminy” zwraca uwagę na rzecz niebagatelną, a zupełnie pomijaną w założeniach i praktyce udzielania dotacji (zastrzeżenie to dotyczy zresztą nie tylko jednostek samorządu terytorialnego). Sfera oceny, gdzie istotne są potrzeby i opinie beneficjentów, podopiecznych czy klientów (co nierozzerwalnie wiąże się z brakiem priorytetów, celów publicznych, których realizacji mają służyć dotowane przedsięwzięcia) znajduje się poza obszarem regulacji normatywnych⁵⁵. Powinno być jednak inaczej, „gdy zadanie związane jest ze świadczeniem określonych usług społeczności lokalnej, to szczególnie ważna jest opinia klientów.” Oznacza to konieczność uwzględnienia w każdej z umów kwestii dotyczących m.in. „sposobu oceny wykonania zadania, w tym szczególnie udział opinii klientów lub opinii społeczności lokalnej w sformułowaniu oceny, sposobu reagowania na skargi i wnioski obywateli – jeśli charakter zlecenia tego wymaga, sposobu zbierania przez zleceniobiorcę poziomu satysfakcji klientów”⁵⁶. Rzeczywista ewaluacja realizowanych projektów, a nie jedynie kontrola formalnego wykonania umowy, powinna być ważnym elementem procedury dotacyjnej.

Monitoring

Kontrola społeczna systemu przydzielania dotacji, jak wykazują nasze badania, nie jest zadaniem prostym, co więcej, wymaga systematyczności⁵⁷. Dotyczy to pozyskania informacji, jej opracowania i rozpowszechniania tak zdobytej wiedzy. Wyniki przeprowadzonego przez nas monitoringu upoważniają nas do stwierdzenia, że tak w sferze regulacji, jak i praktyki zaniedbano sprawę kontroli oraz oceny wykorzystania środków z budżetów gmin kierowanych na realizację zadań publicznych. Co prawda, uchwały organów stanowiących gmin spełniają w tym zakresie wymogi ustawy o finansach publicznych, przewidując konieczność dokonywania rozliczeń oraz możliwość – najczęściej fa-

kultatywną – wykonywania kontroli realizowanych przedsięwzięć. Trudno jednak za skuteczną formę kontroli i ewaluacji – zarówno konkretnych przedsięwzięć, jak i polityki wspierania przez gminę realizacji działań publicznych przez organizacje pozarządowe – uznać sporządzanie sprawozdań finansowych czy merytorycznych, z czym spotykamy się najczęściej. Tam zaś, gdzie przeprowadza się kontrole i sporządza z nich raporty, te okazują się nieodstępne. Nie istnieje zatem także możliwość społecznej kontroli tego elementu procedury udzielania dotacji. Wybiórcze analizy dotyczące szczególnie rażących przypadków mogą przeprowadzać zainteresowane organizacje lub lokalne media.

Stała kontrola powinna być prowadzona przez, jak określa się je w modelu „Przezroczystej Gminy” – „niezależne instytucje analizujące funkcjonowanie samorządu”⁵⁸. Tego typu rozwiązanie funkcjonowało w pewnym zakresie jedynie w gminie Tychy jako Centrum Interwencji Obywatelskich „Zielony telefon”, które na przestrzeni lat 1999-2001 przeprowadziło szereg monitoringów działania administracji publicznej, m.in. w zakresie procedur udzielania dotacji z budżetów gmin oraz dostępu do informacji publicznej⁵⁹. Wydaje się, że działalność grup obywatelskich powstałych współpracujących z Programem *Przeciw Korupcji* może być zaczątkiem takich instytucji.

Trzeba tu wspomnieć o tym, że takie instytucje, aby pełniły swoją rolę, muszą spełniać wysokie standardy etyczne⁶⁰. Pewne propozycje dotyczące zarówno merytorycznych, jak i etycznych podstaw takiej działalności, w polskich warunkach zostały już sformułowane⁶¹.

6. Podsumowanie

Podstawowym celem badania było przetestowanie narzędzia do społecznej kontroli systemu udzielania dotacji na poziomie gminy. Z jednej strony, w oparciu o model „Przejrzystej gminy” oraz standardy ISO, narzędzie to umożliwia porównywanie rozwiązań przyjętych w poszczególnych gminach z pewnym idealnym wzorcem. Z drugiej strony, narzędzie zawiera techniki zbierania i opracowywania potrzebnych informacji. Dodatkowym efektem badań miało być określenie tych elementów systemu udzielania dotacji, które w największym stopniu narażone są na zjawiska korupcyjne (tak z prawnego, jak i etycznego punktu widzenia).

Uwagi ogólne

Na podstawie zebranego materiału: dokumentacji, przeprowadzonych wywiadów oraz obserwacji, stwierdzamy, że procedury udzielania dotacji nie są otaczane przesadną dbałością przez władzę i administrację samorządową, pomimo że niektóre urzędy posiadają certyfikaty systemu zarządzania jakością ISO 9001 bądź są na najlepszej drodze do jego uzyskania. Zaś nasze zastrzeżenia dotyczą praktycznie każdego elementu tej procedury ujętego w modelu „Przejrzystej gminy”.

Uchwały rad gmin regulujące kwestię udzielania dotacji najczęściej

upoważniają do ich otrzymywania „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku”, co jest zgodne z postanowieniami ustawy o finansach publicznych. Jedynie w przypadku dokumentów funkcjonujących pod nazwą „Program współpracy” spotykamy się z próbą jednoznacznego określenia podmiotów, które mogą korzystać z puli środków publicznych wydatkowanych w tej formie. Jednakże są to często podmioty, o których trudno powiedzieć, że działają nie dla zysku, jak np. niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, przedsiębiorstwa komunikacyjne i inne. Można założyć, że wynika to z niezrozumienia istoty art. 118 ustawy o finansach publicznych.

Wydatkowanie środków publicznych, nawet niewielkich kwot, z czym mamy do czynienia w przypadku dotacji dla organizacji pozarządowych, nakłada na organy administracji publicznej szereg obowiązków, których spełnienie gwarantuje jawność, przejrzystość, obiektywizm oraz zachowanie równości szans w dostępie do tych środków.

Z jednej strony, jest to sfera dostępu do informacji o możliwości i sposobach ubiegania się o dotacje, której najważniejszym elementem jest skuteczne poinformowanie wszystkich zainteresowanych oraz opinii publicznej. Jak się jednak okazuje, w praktyce spotykamy się z zamierzoną bądź niezamierzoną niewydolnością polityki informacyjnej gminy w tym zakresie. Zastrzeżenia budzą szczególnie przypadki tej pierwszej, polegające na dostarczaniu informacji do wybranych organizacji. Jest to po części spowodowane brakiem sprawnego systemu wymiany informacji pomiędzy lokalną władzą a administracją a działającymi na tym terenie organizacjami. I choć rzadko spotykamy się z zupełnym zanikiem bieżących kontaktów, to z reguły jest to zjawisko o selektywnym charakterze.

Z drugiej strony, jest to procedura udzielania dotacji. Jak zdołaliśmy się przekonać w trakcie monitoringu, to najslabszy element systemu. Brakuje przede wszystkim rozwiązań normatywnych, ale szwankuje także praktyka. W żadnej z uchwał regulujących tryb postępowania o udzielenie dotacji nie znaleźliśmy kompletnego zestawu rozwiązań odnoszących się do procedury postępowania ze złożonymi wnioskami, obejmującego: regulamin konkursu dotacyjnego, kryteria oceny wniosków, regulamin i skład pracy zespołów opiniujących, gwarantujących obiektywność podjętych rozstrzygnięć, obowiązek publikacji list złożonych wniosków, sprawozdań z przebiegu postępowania ewaluacyjnego wraz z listą udzielonych dotacji. Za poważną wadę należy uznać niedopuszczanie przedstawicieli sektora lub opinii publicznej do oceny aplikacji.

Elementem spinającym procedurę udzielania dotacji z budżetu gminy w pewną całość jest poinformowanie opinii publicznej, a nie tylko zainteresowanych, o wszystkich zdarzeniach mających z tym związek. A zatem o możliwości i sposobach aplikowania, przebiegu procedury oceny złożonych aplikacji i jej wynikach, rezultatach dotowanych przedsięwzięć. Z naszych obserwacji wynika, że jedynie sporadycznie, a w dodatku fragmentarycznie, administracja samorządowa wywiązuje się

z tego obowiązku. Warto podkreślić, że ograniczenie się do zamieszczania wykazu dotacji jako załącznika do uchwały budżetowej trudno uznać za przykład dobrej praktyki w zakresie polityki informacyjnej gminy. Podobnie jak stwierdzenie, że wszelkie informacje na ten temat są dostępne w urzędzie i każdy może po nie sięgnąć.

W trakcie monitoringu procedury udzielania dotacji naszą uwagę zwróciło kilka faktów, które wydają się wymykać ustanowionym mechanizmom, a zatem wymagają odrębnego uregulowania.

Pierwszym z nich jest kwestia drastycznych rozbieżności pomiędzy wnioskowaną a udzieloną kwotą dotacji. Co zdaje się znacząco wpływać na obniżenie stopnia realizacji zadania, a tym samym przekłada na efektywność wykorzystania przekazanych środków z budżetu gminy. Dobrym rozwiązaniem zmniejszającym to zagrożenie jest ograniczenie wysokości dotacji oraz wyznaczenie maksymalnego procentowego progu obniżenia dotacji, po przekroczeniu którego wniosek zostaje odrzucony z uwagi na niemożliwość wykonania zadania. Ponadto udzielanie dotacji powinno odbywać się na podstawie powstałego w oparciu o ocenę złożonych aplikacji rankingu. To rozwiązanie pozwala unikać sytuacji dotowania wszystkich, choć niewielkimi kwotami, co również nie przyczynia się do podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych.

Natomiast wydaje się, że wybór wykonawców przedsięwzięć angażujących środki publiczne o znacznej wysokości powinien odbywać się w oparciu o procedury przetargu ustanowione w ustawie o zamówieniach publicznych, zaś samo przekazywanie środków – na podstawie zawartego kontraktu⁶².

Kolejnym problemem jest zjawisko udzielania dotacji w trakcie roku budżetowego, co nie jest regulowane w żadnym z monitorowanych systemów⁶³. Konieczne jest zatem uzupełnienie uchwał o stosowne regulacje bądź też zaniechanie uciekania się do tego typu rozwiązań w praktyce.

Innym zjawiskiem zaobserwowanym na podstawie zrealizowanego monitoringu, a wymagającym rozwiązania, jest kwestia pomocy rzeczowej udzielanej podmiotom niepublicznym poza systemem dotacji, o czym czytamy w raporcie z Zar: „organizacje otrzymują także wsparcie rzeczowe, którego wartość również nie jest uwzględniana w dokumentacji prowadzonej przez Wydział Oświaty i biuro Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wsparcie dla organizacji przechodzi również przez niektóre jednostki organizacyjne, np. Miejską Bibliotekę Publiczną, MOPS, szkoły i przedszkola, w przypadku organizowania przedsięwzięć wspólnie”. W Tychach w ramach realizacji programu „Bezpieczne Miasto” zainstalowano system monitoringu (kamery) na administrowanym przez MOŚiR lodowisku. Jedynym beneficjentem tej kosztownej instalacji jest miejscowy klub hokejowy. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku realizacji lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, które choć z reguły stają się własnością gminy, ale niewątpliwie podnoszą wartość i atrakcyjność działki. Konieczne zatem wydaje się uzupełnienie systemu udzielania dotacji o mechanizmy

udzielania pomocy rzeczowej oraz procedury udostępniania lokali komunalnych na preferencyjnych zasadach. Nie należy oczywiście zapominać o podawaniu do publicznej wiadomości faktów udzielania pomocy rzeczowej poszczególnym podmiotom ze środków gminy, co wraz z wysokością udzielonych dotacji wskazuje na faktyczny poziom wsparcia, jakie uzyskują konkretne organizacje.

Wykonany przez nas monitoring pozwala stwierdzić, że udzielanie dotacji z budżetów gmin na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe odbywa się w sposób znacząco odbiegający od standardów określonych w modelu „Przejrzystej gminy”. W szczególności zwrócić należy uwagę na fakt, że praktyka okazuje się zdecydowanie bogatsza od rozwiązań przewidzianych w aktach prawa lokalnego, co już samo w sobie stanowi poważne zagrożenie zjawiskami korupcyjnymi. Bliscy jesteśmy przekonaniu, że mamy do czynienia raczej z usankcjonowanym zwyczajem niż zestawem procedur regulujących w sposób całościowy tę sferę funkcjonowania administracji, a o stabilności procedur decyduje przychylność i zrozumienie urzędników.

Ocena przydatności narzędzia

Zasadniczym celem zrealizowanego przez nas przedsięwzięcia było opracowanie i przetestowanie narzędzia wspierającego społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w zakresie udzielania dotacji z budżetów gmin podmiotom niepublicznym na realizację zadań publicznych. Zatem monitoring, którego wyniki zostały zaprezentowane powyżej, w równym stopniu służy przyjrzeniu się procedurom udzielania dotacji z budżetów gmin organizacjom pozarządowym w kontekście zagrożeń zjawiskami korupcyjnymi, jak i pilotażowi przygotowanego przez nas narzędzia. Interesuje nas informacja o przydatności przygotowanego narzędzia do weryfikacji zgodności stosowanych procedur z modelem „Przejrzystej gminy” – czy narzędzie pozwala identyfikować problemy, których uregulowanie przewiduje model.

Model „Przejrzystej gminy”, podobnie jak normy i standardy zarządzania jakością ISO, zakłada sformalizowanie procedury udzielania dotacji zarówno na etapie postępowania przygotowawczego poprzedzającego udzielanie dotacji, jak i na etapie zlecenia zadania oraz rozliczania jego wykonania. Realizacja przez administrację publiczną tych postulatów musi przejawiać się w postaci szeregu dokumentów ilustrujących poszczególne etapy procedury: od wszczęcia procedury przygotowawczej, przez podjęcie i zatwierdzenie decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia dotacji, po przekazanie środków, rozliczenie oraz ocenę wykonania zleconego zadania. Na tym założeniu opieraliśmy się projektując narzędzie.

Narzędzie, którym posługiwaliśmy się na potrzeby monitoringu, przede wszystkim umożliwia identyfikację wybranych elementów procedury – występowania bądź nie pewnego typu dokumentów (uchwał, protokołów, sprawozdań, umów), badania zgodności przyjętych rozwiązań z obowiązującymi przepisami prawa, poprawności pod względem me-

rytorycznym, funkcjonalności. Może służyć do stwierdzania legalności działań administracji publicznej w pewnym zakresie jej funkcjonowania. Sięgnięcie do dokumentacji pozwala na kontrolowanie przebiegu procedury tak z perspektywy przestrzegania ogólnych norm prawnych, jak i przyjętych w danej gminie rozwiązań szczegółowych. Dzięki temu możliwe staje się weryfikowanie podejrzeń co do nieprawidłowości występujących w procedurze i wszelkich zarzutów dotyczących jej realizacji.

Na potrzeby wykonanego monitoringu – z uwagi na nieco odmienną perspektywę jego realizacji, ponieważ analizy wykonywały często osoby spoza badanej gminy – narzędzie składało się z dwu elementów: badania dokumentów zebranych w oparciu o „Kartę materiałów źródłowych” oraz serii wywiadów kwestionariuszowych. Dzięki zapoznaniu się z dokumentacją otrzymujemy oficjalny obraz realizacji procedury udzielania dotacji przez administrację publiczną. Natomiast przeprowadzenie wywiadów z wybranymi osobami (w celu zachowania zasady kontradycyjności, a także uniknięcia jednostronności obrazu w badanej próbie, znaleźli się przedstawiciele władzy, opozycji, organizacji pozarządowych otrzymujących i nieotrzymujących dotacji) pozwoliło na ogólną orientację, dotarcie do umykających uwadze w trakcie analizy dokumentów niuansów, a także na poznanie opinii zainteresowanych o systemie i jego funkcjonowaniu. Szukaliśmy w ten sposób dodatkowych danych do analizy systemu udzielania dotacji. Natomiast działające lokalnie *watch-dogi*, świetnie zorientowane w sytuacji, mogą swobodnie obejść się bez badania opinii publicznej, choć należy podkreślić, że niejednokrotnie jest to działanie poszerzające obszar eksploracji. Ważne wydaje się, aby kontrolę dokumentacji i działań samorządu w tym zakresie uzupełniać społeczną kontrolą beneficjentów środków publicznych. Przykłady braku gotowości udostępniania informacji przez organizacje społeczne (w Warszawie, Tychach, Żarach) mogą wskazywać na możliwość ukrywania informacji niewygodnych.

Opracowane i przetestowane w trakcie monitoringu narzędzie służy do wspierania działań podejmowanych przez grupy chcące kontrolować funkcjonowanie władzy i administracji publicznej w Polsce. Mówimy o wspieraniu, gdyż sama wiedza na temat zjawisk o charakterze korupcyjnym w trakcie procedury udzielania dotacji nie oznacza automatycznej poprawy. Natomiast ułatwienie identyfikacji rozbieżności z postulowanym modelem, wyłapywanie dysfunkcji systemu, przypadków naruszania zasad czy wreszcie popełnianych w trakcie procedury przestępstw będzie podnosić zdolność mobilizowania lokalnej społeczności do zapobiegania zjawiskom patologicznym, wspierać projektowanie działań z zakresu profilaktyki i zwalczania (ograniczania) korupcji w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce – i to nie tylko w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym.

Monitoring „Przejrzysta Gmina” a przeciwdziałanie korupcji

Pilotaż „Przejrzysta Gmina” miał również pozwolić zidentyfikowanie elementów systemu udzielania dotacji w największym stopniu na-

rażonych na zjawiska korupcyjne (tak z prawnego, jak i etycznego punktu widzenia). Określiliśmy cztery podstawowe obszary:

Brak przejrzystych procedur

Podstawowym mankamentem, z punktu widzenia modelu „Przejrzystej Gminy” są ewidentne luki w procedurze lub jej niedoskonałości. Można tu zwrócić szczególną uwagę na:

1. brak konkretnych i jasno określonych priorytetów;
2. selektywną informację – w procedurach brakuje mechanizmów gwarantujących szeroki dostęp do informacji (nie tylko o terminach⁶⁴ i ogólnych zasadach, ale także o wszystkich innych informacjach związanych z udzielaniem dotacji);
3. brak możliwości odwołania się od decyzji o przyznaniu⁶⁵ lub odmowie udzielenia dotacji;
4. brak kryteriów oceny aplikacji i brak społecznej kontroli nad tą oceną;
5. niedoskonałość kontroli i rozliczania dotacji oraz brak mechanizmów ewaluacji z punktu widzenia dobra publicznego.

Nieprzestrzeganie procedur

W sytuacjach, gdy procedury są w wystarczającym stopniu określone, pojawiają się problemy związane z ich nieprzestrzeganiem. W badaniu mieliśmy do czynienia m.in. z:

1. docieraniem z informacją tylko do wybranych organizacji, mimo że procedury stanowiły inaczej (np. Jelenia Góra i Ochota);
2. preferowaniem zadań i organizacji, które były już dotowane;
3. brakiem związku między podpisaną umową a złożonym wnioskiem;
4. brakiem lub pobieżnością kontroli.

Konflikt interesów

Nawet w sytuacji, gdy istnieją procedury i są one przestrzegane, wątpliwości budzą pewne nieformalne więzi i zależności, które mogą wpływać na ostateczny wynik konkursu grantowego:

1. łączenie stanowisk w gminie i w organizacji aplikującej;
2. zasiadanie w komisjach oceniających przedstawicieli organizacji ubiegającej się o środki;
3. duży nieformalny wpływ urzędników, którzy z punktu widzenia procedur wykonują tylko prace techniczne przy opracowywaniu wniosków.

Brak instytucji kontrolnych

PRZYPISY

1 Por. A. Szeniawski, „Model Przejrzystej gminy” w niniejszym zbiorze.

2 Zupełnie niedawno spotkałem się z sytuacją, w której organizację poinformowano o wysokości dotacji, jaką otrzyma z budżetu gminy w 2003 r., choć ta nie złożyła jeszcze wniosku, co więcej, była w trakcie finalizowania procedury zawarcia umowy o dotację, a zatem także nie wykonała planowanego przedsięwzięcia na rok bieżący! Zresztą doświadczenia organizacji ubiegających się o dotacje ze środków

- publicznych obfitują w tego typu zdarzenia.
- 3 Por. R. Skrzypiec (opr.), „Moje prawa – Centra Interwencji Obywatelskich”, Stowarzyszenie ASOCJACJE – Stowarzyszenie „Federacji Zielonych”, 2000.
 - 4 P. Frączak, D. Matejczyk „Ruch ekologiczny w Polsce. Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska” (red.), Stowarzyszenie ASOCJACJE, 2001.
 - 5 „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na wsi”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 1999; „Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami publicznymi przyznanymi przez UKFiS na zadania zlecone”; „Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami WFOŚiGW”; „Informacja o wynikach kontroli – Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.
 - 6 P. Frączak, tekst w niniejszej publikacji
 - 7 Jednakże musimy pamiętać, że działają ludzie wspierani przez instytucje, a nie same prawa i narzędzia, na co zwracają uwagę autorzy w publikacji „Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji”, J. Pope (opr.), Instytut Spraw Publicznych, Transparency International, Warszawa 1999, s. 56-57.
 - 8 Co prawda system wspierania koncesjonowanych przez władze komunistyczne organizacji (m.in. sportowych) istniał przed 1990 r., ale z uwagi na powstanie autentycznego samorządu i niezależnych organizacji oraz przejście od dotacji podmiotowych do celowych stworzył zupełnie nową jakość. Trzeba jednak powiedzieć, że niektóre nawyki z tamtego okresu zostały przejęte przez nowe struktury.
 - 9 Por. P. Frączak, „W kierunku współpracy. Przyczyny i główne dylematy procesu społecznego”, w: „Asocjacje” nr 6/1998.
 - 10 Por. J.J. Wygnański: „Istnieją różne formy lokalne (...) z reguły w postaci umowy o współpracy między gminą a organizacjami. Te – podejmowane w niektórych miastach – próby szczególnej regulacji tej materii są najlepszym dowodem potrzeby rozwiązania bardziej kompleksowego. Zwłaszcza, że incydentalne rozwiązania są niejednokrotnie podważane przez regionalne izby obrachunkowe na gruncie ustaw o gospodarce komunalnej i o zamówieniach publicznych” („Nowoczesne Standardy Działań Obywatelskich – materiały pokonferencyjne”).
 - 11 „Asocjacje” nr 5/2000.
 - 12 Opracowanie A. Szeniawskiego „Przejrzysta gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin” powstało w ramach realizowanych przez nas badań jako rozwinięcie *Modelu Przejrzystej Gminy* przygotowanego w ramach Programu *Przeciw korupcji*, por. A. Szeniawski przy współpracy G. Prawelskiej-Skrzypek, Warszawa 2001, masz. pow.
 - 13 Pomimo tego, że w sporej części gmin badanie terenowe wykonywały osoby działające lokalnie, to analizy wykonywano na poziomie „centralnym”.
 - 14 Na przesadny krytycyzm pod adresem polityki gminy w tej dziedzinie ze strony części środowiska organizacji pozarządowych, w szczególności tych, które nie potrafią sprostać wymogom z powodu własnych braków, zwraca uwagę autorka raportu z Gliwic.
 - 15 A zatem nie tylko przez organizacje pozarządowe, w szczególności stowarzyszenia i fundacje, ale także szkoły, przedszkola, ośrodki szkolno-wychowawcze, szpitale i niepubliczne ZOZ-y oraz inne podmioty. Często przyznawanie dotacji w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych tym podmiotom budzi wątpliwości, np. trudno uznać, że ich działalność nie jest prowadzona dla osiągnięcia zysku.
 - 16 Dotacje ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych udzielane są często na zupełnie odmiennych zasadach niż z pozostałych działów budżetu.

- 17 Podajemy dane tylko z ośmiu jednostek, ponieważ: 1) budżet dzielnic zawiera się w budżecie gminy Warszawa-Centrum, 2) z dwóch gmin nie mamy danych o całkowitej wysokości dotacji.
- 18 Niebagatelny udział – przekraczający 50 proc. – w tej kwocie ma gmina Warszawa-Centrum.
- 19 Udział dotacji z zasobów Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jest o 60 proc. wyższy niż wydatki z budżetów Wydziałów Zdrowia.
- 20 O czym zadecydowała wysokość dotacji (o charakterze podmiotowym) udzielanych przez gminę Warszawa-Centrum, w znacznej części instytucjom kultury. Należy zatem sądzić, że mamy do czynienia z podobną sytuacją, jak w przypadku środków na szkoły niepubliczne z budżetu na oświatę, czyli faktyczna kwota dotacji przedmiotowych była niska.
- 21 Zorganizowanej przez Stowarzyszenie ASOCJACJE oraz *Program przeciw korupcji* Fundacji im. S. Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w ramach realizacji finansowanego przez UNDP za pośrednictwem Partnership for Transparency Fund projektu „Przejrzysta gmina – narzędzie wspierające społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce”. Warszawa 12 września 2002 r.
- 22 Por. A. Szeniawski w tym zbiorze.
- 23 Władze gminy bronią się twierdzeniem, że wszelkie inicjatywy odbywają się w ramach zadań statutowych Gminnego Ośrodka Kultury. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że skoro realizatorami poszczególnych przedsięwzięć są podmioty spoza sektora finansów publicznych, finansowanie tych działań musi odbywać się w zgodzie z zasadami gospodarki finansowej w trybie określonym w art. 118 ustawy o finansach publicznych. W obu gminach podjęto działania zmierzające do przyjęcia stosownych uchwał.
- 24 Program wspierający działania inwestycyjne mające służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, w którym uczestniczy jeden lub wielu partnerów, a wkład miasta nie przekracza 60 proc. (uchwała nr 150/578/2001)
- 25 Program wspierający przedsięwzięcia zmierzające do polepszenia warunków życia mieszkańców, w którym udział bierze co najmniej trzech partnerów, a wkład miasta nie przekracza 60 proc. (por. Biuletyn PARTNER nr 1/2002, s. 6.
- 26 A ściślej, sprawiają, że decyzje o przyznaniu dotacji nabierają cech legalności i nie są kwestionowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe.
- 27 W Warszawie w 2001 r. dofinansowanie otrzymały teatry będące jednostkami budżetowymi starostwa powiatowego. Z budżetu na rok 2002 wynika, że środki dla tych podmiotów przekazywane są już na innych zasadach.
- 28 Por. P. Frączak w niniejszym tomie.
- 29 Por. T. Schimanek w niniejszym tomie.
- 30 Na temat jawności i przejrzystości patrz w podrozdziale dotyczącym kontroli społecznej.
- 31 Gminy stosują dwie formy przekazywania dotacji: przedpłaty, także w transzach oraz refundacja kosztów. Zarówno transze, jak i refundacja, są rozwiązaniami, wymagającymi oddotowanych sporządzania sprawozdań i rozliczeń.
- 32 Zawierająca nazwę wnioskodawcy, decyzję podjętą w sprawie wniosku, wysokość grantu oraz powód odrzucenia wniosku.
- 33 Jednak wyłącznie w odniesieniu do Programu Lokalnych Inicjatyw Inwestycyjnych.
- 34 Podobnie, jak umieszczanie przez Komisję oceniającą w Gliwicach stosownych adnotacji o dokonanych wyborze na wniosku.

- 35 W Dzielnicy Ochota w gminie Warszawa-Centrum w 2000 r. podjęto próbę zaskarżenia decyzji o nieprzyznaniu dotacji, ale wbrew prawu gmina na oficjalne pismo o skierowanie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego nie zareagowała.
- 36 Por. np. Informator Ochoty nr 287/2001 – dotyczy to nie tylko Ochoty, ale i Miasta Stołecznego Warszawy i niektórych wydziałów.
- 37 Oczywiście o ile nie jest to przejawem patologii, na co może wskazywać następujący fragment raportu: „Do tego ogromną rolę odgrywają urzędnicy, przyznanie dotacji zależy od komisji oceniającej, a tak naprawdę od naczelnika wydziału, który jeśli się uprze, może zrobić inaczej, niż zaopiniowała komisja, zarząd przegłosowuje propozycje naczelnika i nie wnika w problemy wewnątrz komisji (Ochota). Dotacje są przydzielane wg koncertu życzeń Zarządu Dzielnicy, niekoniecznie dla tych organizacji pozarządowych, które uzyskały pozytywną opinię Komisji. (...) Czasem urzędnicy nie dopuszczają do opiniowania pewnych wniosków” (Mokotów).
- O tym, jak działają komisje, świadczyć może odpowiedź na pytanie 7 o jednakowe szanse. Przede wszystkim dużo mniejsze szanse mają organizacje nowe: *te szanse są uzależnione od zwyczajów, siły inercji (Żoliborz). Organizacje działające od lat dostają. Na nowe trzeba patrzeć przez lupę (Ochota). Większe szanse mają organizacje działające od lat; nieoficjalny zapis na niektóre organizacje („czarna lista”) wynikający z pewnych układów, powodujący odrzucenie wniosku z góry (Ochota). Ciekawe wydaje się również stwierdzenie radnego z Żoliborza, iż na decyzje rzutują poglądy polityczne, a wnioski rozpatrywane są powierzchownie, decydują luźne skojarzenia co do pochodzenia politycznego stowarzyszenia. Jeszcze ostrzej wyszło to w raporcie, gdzie ankietarka po rozmowie z urzędnikami napisała: Przepychanki polityczne odbywają się po prostu z zachowaniem wszystkich pozorów i zasad dobrego wychowania. O przyznaniu wniosków i w ogóle wszystkich profitów wynikających z dostępu do władzy decydują znajomości (Żoliborz). Czy wynika to z ogólnego przekonania, że wszystko opiera się na znajomościach, czy na konkretnych faktach, z dokumentów ustalić się nie da”.*
- 38 Jednak wyłącznie w odniesieniu do Programu Lokalnych Inicjatyw Inwestycyjnych.
- 39 Porównaj P. Frączak w niniejszym tomie.
- 40 Tak jest np. w Cieszynie. Zatwierdzanie decyzji o przyznaniu dotacji przez Radę Miasta staje się okazją do lobbowania przez radnych na rzecz konkretnych organizacji.
- 41 W opracowaniu przygotowanym na zlecenie Stowarzyszenia ASOCJACJE w ramach programu Sieć Lokalnego Partnerstwa, M. Bar „Działalność stowarzyszenia”, Nie dla Zysku nr 1/2000, sugeruje się, że istnieje prawna podstawa do traktowania przyznawania dotacji jako decyzji administracyjnej. Podjęte na tej podstawie postępowanie administracyjne nie zostało jeszcze zakończone (sprawa oczekuje na rozpatrzenie w NSA)
- 42 Ta forma stosowana jest np. powszechnie przy dotacjach z funduszy UE.
- 43 Por. A. Szeniański w niniejszym tomie.
- 44 „Listy zadań, których realizacja jest przez gminę planowana, a które będą realizowane w trybie zlecenia ngo’som” oraz „listy celów, których realizacji mogą służyć środki samorządowe w których realizacji oceniana będzie inwencja organizacji pozarządowych”. Tamże.
- 45 W Warszawie uchwalanie priorytetów nie jest obligatoryjne i realizują je tylko niektóre wydziały dzielnic.
- 46 Swoistym kuriozum jest Uchwała nr 2213/157/02 z 5 marca 2002 r. w sprawie przyjęcia przez Zarząd Gminy Warszawa-Centrum rozliczeń dotacji udzielonych podmiotom niepublicznym w 2001 r., zawierająca niealfabetyczny spis rozli-

- czonych dotacji, bez podziału na poszczególne działy budżetowe, bez sumowania poszczególnych kwot, nie mająca się nijak do list przyznaných dotacji.
- 47 Dotyczą jednak wyłącznie informacji o realizacji kontraktów, a nie wspominają o dotacjach.
- 48 Odnoszące się do wielkości świadczonych usług - udzielonych porad, osób znajdujących się pod opieką hospicjum, przebywających w ośrodku, noclegowni itd.
- 49 Obejmujących informacje o powodach nierozliczenia danej dotacji.
- 50 A. Szeniawski w tym tomie.
- 51 W sumie pięć organizacji reprezentowanych w Komisji uzyskało ok. 30 proc. kwot z programu grantowego, a jeżeli weźmiemy pod uwagę tylko II turę (po powołaniu zespołu), to odsetek ten wyniesie ok. 70 proc. (dla trzech organizacji, dwie z reprezentowanych w zespole organizacji nie otrzymały dotacji - ale nie wiemy, czy się starały).
- 52 Por. J. Śliwa, „Raport o współpracy w Krakowie. Samorząd organizacje pozarządowe”. Masz. pow.
- 53 Por. np. badanie Cieszyn, Tychy.
- 54 Por. np. badanie Szczecin, Warszawa.
- 55 Wyjątek w tym zakresie stanowi *Szczecińska karta*, która w art. 8 do zadań Zespołu Konsultacyjno-Opiniującego zalicza m.in.: „1. Dokonywanie ocen zasad realizacji polityki Miasta Szczecina wobec organizacji pozarządowych zawartych w Szczecińskiej Karcie Współpracy Miasta i Organizacji Pozarządowych i przedstawienie jej wraz z wnioskami Zarządowi i Radzie Miasta oraz Walnemu Spotkaniu Organizacji Pozarządowych raz w roku. (...) 4. Stałe monitorowanie oraz doskonalenie zasad współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi. 5. Przedkładanie Zarządowi Miasta do 30 kwietnia każdego roku wniosków dotyczących priorytetów w zakresie realizacji zadań miasta przez organizacje pozarządowe na przyszły rok budżetowy. 6. Stałe kreowanie koncepcji współpracy między miastem a organizacjami pozarządowymi.”, zaś w wśród kryteriów oceny wniosków w konkursie grantowym pojawiają się „wymierne korzyści płynące dla mieszkańców Miasta”.
- 56 Por. A. Szeniawski w niniejszym tomie.
- 57 Istnieją przypadki, w których otrzymane w wyniku badań dokumenty prezentujące listę udzielonych dotacji budzą podejrzenie, iż były zmieniane w trakcie roku budżetowego.
- 58 A. Szeniawski przy współpracy G. Prawelskiej-Skrzypek „Model Przejrzystej Gminy”, Program Przeciw Korupcji, Warszawa 2001, masz. pow.
- 59 R. Skrzypiec, „Monitoring narzędziem kontroli administracji publicznej”, w: „Asocjacje” nr 8/2000, R. Skrzypiec, „Dostęp do informacji publicznej w praktyce. Rezultaty mini monitoringu”, Stowarzyszenie „Federacji Zielonych”, Tychy 2001 i R. Skrzypiec, „Mapa obywatelskiej aktywności w zakresie ochrony i dochodzenia praw obywatela”, Stowarzyszenie „Federacji Zielonych”, Tychy 2001.
- 60 Wystarczy wspomnieć, że przewodniczący jednej z instytucji deklarującej się jako kontrolująca samorząd (z Sosnowca) został oskarżony o defraudację środków ze zbiorów publicznych, a dwie inne (z Białegostoku i Łodzi) w opinii publicznej są postrzegane jako biorące łapówki od inwestorów.
- 61 Por. M. Nowicki, Z. Fialova „Monitoring Praw człowieka”, Hensińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, „Zielona Karta Zasad organizacji monitorujących działalność samorządu”, w: „Asocjacje” nr 3/2001.
- 62 Trzeba tu zwrócić uwagę, że w rozwiązaniu przyjętym w Szczecinie kontrakty dla organizacji pozarządowych są tylko pewnym rodzajem dotacji.
- 63 Co prawda np. *Karta współpracy w Szczecinie*, regulamin konkursu na inicjatywy

- kulturalne w Tychach czy marcowa sesja dotacyjna w Warszawie w jakimś stopniu pokazują możliwe rozwiązania w tym zakresie, jednak zdarzają się przypadki dokonywania zmian na zatwierdzonej liście dotacji, czego uchwalone regulacje nie przewidują.
- 64 Sytuacja w gminach jest i tak często lepsza niż przy rozdzielaniu innych funduszy publicznych, gdzie informacje o konkursach ukazują się czasem z tygodniowym wyprzedzeniem (np. Wojewoda Warszawski czy Ministerstwo Środowiska).
- 65 Wydaje się konieczne stworzenie procedur, w których obywatele (w tym i beneficjenci pomocy) mogliby oprotestować przyznanie konkretnej dotacji, także w sytuacji, gdy organizacji przyznano środki niewspółmiernie małe do oczekiwanych lub zmieniono przedmiotowy zakres realizowanego przedsięwzięcia.

W PUBLIKACJI KSIĄŻKOWEJ ZAWARTO RÓWNIEŻ ARTYKUŁY:

Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec
**Główne mechanizmy korupcjogenne
występujące w działalności organizacji pozarządowych**

Andrzej Szeniawski
**Przejrzysta gmina - modelowe rozwiązania
w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym
z budżetów gmin**

Tomasz Schimanek
**Ocena systemów dotowania
pod kątem wymogów ISO**

Ryszard Skrzypiec
**Mechanizmy zabezpieczające
procedury udzielania oraz rozliczania dotacji
przed zjawiskami korupcyjnymi**

Piotr Frączak
**Kontrola systemu zlecania zadań własnych samorządu
jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych**

**PUBLIKACJĘ MOŻNA ZAMÓWIĆ
PISZĄC NA ADRES INTERNETOWY
STOWARZYSZENIA
asocjacje@free.ngo.pl
www.dziekuje.w.pl**