

Ryszard Skrzypiec

Moja Przejrzysta Gmina 2003

Wprowadzenie

Art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. To zaś oznacza, że wszelkie instytucje publiczne w takim państwie mogą działać wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Tyle założenia o niebagatelnym dla obywateli znaczeniu. Jednakże większość z nas nie raz doświadczyła naruszenia zasady praworządności przez urzędy do których się zwracała lub które doń występowały. I trzeba przyznać, że ten poważny problem niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie państwa i samorządu. A zatem pojawia się pytanie, czy my obywatele jesteśmy w stanie zamienić formalną zasadę zamienić w praktyczną?

Bez cienia wątpliwości możemy stwierdzić, że tak. A przynajmniej mamy prawo i obowiązek podejmowania takich prób, choć nie jest to działanie łatwe. Kierunek takiemu myśleniu nadaje następująca wypowiedź profesora Wiktora Osiatyńskiego na łamach „Gazety Wyborczej” z 19 marca br. „Potrzebna jest nam jawność życia publicznego, kontrola instytucji publicznych przez ciała społeczne. W każdej gminie powinna istnieć instytucja obywatelska monitorująca wszystkie procesy decyzyjne prowadzące do wydawania pieniędzy publicznych. Powinny działać biura pomocy prawnej, które służyłyby radą obywatelom, po to, aby się mogli przeciwstawić decyzjom administracji”.

Za komplementarny kierunek działania należy uznać podejmowanie wysiłków na rzecz budowy koalicji środowisk zainteresowanych podniesieniem standardów funkcjonowania instytucji samorządu lokalnego zdolnych do lobbowania organów władzy.

Niniejsze opracowania będące prezentacją doświadczeń Tyskiej Grupy Obywatelskiej na obydwu polach składa się z dwóch części: raportu z wykonanego w bieżącym roku monitoringu funkcjonowania gmin: Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Lędziny i Wyry oraz zapisu przebiegu pierwszego Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach – środowiskowego spotkania, którego celami były zainicjowanie prac nad kompleksowym „Programem współpracy samorządu z organizacjami” oraz zacieśnienie wzajemnych kontaktów pomiędzy działającymi w Tychach organizacjami pozarządowymi.

Działająca przy Stowarzyszeniu „Federacji Zielonych” w Tychach Tyska Grupa Obywatelska współpracuje z Programem Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Szerzej na temat grup obywatelskich na stronie internetowej Programu Przeciw Korupcji
<http://www.batory.org.pl/korupcja/grupy.htm>

Monitoring został wykonany dzięki dotacji Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie. Uzupełnienie monitoringu stanowią badania aktywności lokalnej w powyższych gminach jako weryfikacja potencjału społecznego i możliwości jego wykorzystania.

Część I

Moja Przejrzysta Gmina

Raport z monitoringu procedur udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych w gminach Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Łędziny i Wyry

Dla większości z nas niebagatelną rolę odgrywa jakość środowiska społecznego i przyrodniczego, w którym mieszkamy, pracujemy, wypoczywamy, samorealizujemy się. W przypadku środowiska społecznego najczęściej – poza rodziną - punkt odniesienia stanowią jeszcze dwie najbliższe jednostce wspólnoty: sąsiedzka oraz gminna. Wśród czynników korzystnie wpływających na harmonijny rozwój lokalnych społeczności szczególne znaczenie należy przypisać legitymowaniu się przez instytucje samorządu gminnego takimi cechami, jak operatywność, jawność i przejrzystość oraz przyjaznym stosunkiem do obywatela. Jednakże równie istotny okazuje się wysoki poziom aktywności mieszkańców, którzy biorą udział w wydarzeniach życia publicznego – od inicjowania oddolnych akcji zmierzających do zaspokojenia własnych potrzeb lub rozwiązania problemów, przez partnerską współpracę z instytucjami samorządu na rzecz dobra wspólnego po wykazywanie zainteresowania działalnością lokalnych instytucji samorządowych i gremialne uczestnictwo w lokalnych i ogólnopolskich wyborach.

Wymienione powyżej czynniki należy także uznać za jedno z najpewniejszych zabezpieczeń przed powstawaniem zjawiska „ośmiorniczek”. O porównywalnym stopniu zagrożenia dla lokalnych wspólnot, jaki dla wyższych szczebli organizacji społeczeństwa stanowią różnorodne „ośmiornice”.

Kiedy Gmina jest przejrzysta?

Najbardziej oczywistą odpowiedzią na wszelkie wątpliwości odnośnie kwestii czy funkcjonowanie organów samorządu szczebla gminnego musi być przejrzyste jest konstatacja, że to w zasadzie jedyny sposób realizowania tak przez te instytucje, jak i samą społeczność misji polegającej na służeniu wszystkim mieszkańcom bez faworyzowania bądź dyskryminowania wybranych jednostek i grup. Jednakże spełnienie tego celu nie jest możliwe bez respektowania rygorów odnoszących się do konkretnych obszarów działania organów publicznych, jak obowiązek poszanowania zasady praworządności, obowiązek wydatkowania środków publicznych w oparciu o zasadę efektywności oraz niedopuszczalności wszelkiego rodzaju powiązań personalnych o charakterze patron-klient.

Wydaje się jednak, że kwestii przejrzystości Gminy nie możemy ograniczać wyłącznie do spełniania przez instytucje samorządowe pewnego zestawu wymagań. Konieczne okazuje się uwzględnienie także postawy lokalnej społeczności. Zainteresowanie funkcjonowaniem organów Gminy przez obywateli, którzy nie są motywowani realizacją partykularnych interesów – uczestnictwem we władzy lub koncesjonowanym użytkowaniem zasobów gminy - to czynnik mobilizujący te instytucje do „trzymania” standardów.

Przejrzystość instytucji Gminy możemy ujmować w kilku wymiarach, jednakże warunek konieczny stanowi poszanowanie wymogów demokratycznego powoływania lokalnych władz, co w praktyce oznacza możliwość nieskrępowanego ubiegania się o wybór na obieralne stanowiska w gminnym samorządzie przez osoby reprezentujące różnorodne środowiska lokalne, przy zachowaniu równości szans wszystkich kandydatów oraz dokonywane przez jak najliczniejszą grupę wyborców. Jednakże batalia o przejrzystość instytucji Gminy rozgrywa się na poziomie konkretnych działań o charakterze planistycznym, operacyjnym i korekcyjnym. Bazując na założeniach Modelu „Przeźroczystej Gminy”¹ możemy wskazać szereg sposobów realizowania przejrzystości. Do zasad kardynalnych, na których musi wspierać się funkcjonowanie przejrzystych organów publicznych zaliczymy kierowanie się zasadą praworządności oraz zapewnienie powszechnego dostępu do informacji publicznej wraz z efektywnymi mechanizmami wymiany informacji pomiędzy organami Gminy a społecznością lokalną. Rolę gwaranta przejrzystości działań o charakterze planistycznym powinno pełnić uspołecznienie procesów planowania rozwoju gminy – od strategii o długim horyzoncie czasowym i szerokim zasięgu, po krótkoterminowe programy operacyjne dotyczące wybranego zagadnienia. To podejście spełnia zarazem postulat „nic o nas bez nas”. W zakresie działań operacyjnych, a ściśle bieżącego funkcjonowania Gminy, ważne jest, aby podejmować decyzje w oparciu o zasady profesjonalizmu, efektywności oraz przy zastosowaniu zobiektywizowanych i zestandaryzowanych mechanizmów. Ostatnia z wyróżnionych zasad ułatwia kontrolowanie przebiegu procedur decyzyjnych. Natomiast w zakresie działań korekcyjnych za najistotniejsze, oprócz konieczności wykonywania ocen i korekt funkcjonowania danej instytucji, należy uznać wypracowanie zasad wykonywania tych ocen, ustanowienie mechanizmów samokontroli w formie kodeksów etycznych wraz z instytucjami sprawującymi kontrolę. Oba te procesy, tzn. ocena i kontrola nie mogą odbywać się z pominięciem aktywnego udziału lokalnej społeczności.

Podsumowując możemy stwierdzić, że za przejrzystą uznamy taką Gminę, w której sprawnie funkcjonują demokratyczne mechanizmy wyboru władz lokalnych, jej instytucje działają na postawie i w granicach prawa, zaś informacja publiczna jest powszechnie dostępna. Zasadą jest szerokie uczestnictwo członków lokalnej wspólnoty w procesach przygotowywania ważnych dla nich przedsięwzięć. Podejmowanie wszelkich decyzji dokonuje się w sposób umożliwiający kontrolę ich przebiegu. Monitorowaniem tego obszaru funkcjonowania instytucji Gminy zajmują się sprawne instytucje samokontroli oraz instytucje kontroli społecznej. Do cech charakterystycznych przejrzystej Gminy zaliczymy także rozwinięty sektor niezależnych od lokalnej władzy oddolnych organizacji i inicjatyw obywatelskich.

Program „Przejrzysta Gmina”

W praktyce okazuje się, że wyróżnione powyżej dwa typy wskaźników przejrzystości Gminy wzajemnie się przenikają. Funkcjonowanie organów gminnego samorządu oraz lokalnych organizacji pozarządowych zachodzi wzajemnie na siebie, a relacje pomiędzy nimi mogą mieścić się gdzieś na kontinuum współpraca-wsparcie-rzecznictwo-lobbing-konflikt-patologia². Nierzadko, przedmiotem wzajemnych kontaktów jest dostęp do zasobów publicznych. Jednakże, ani fakt, że chodzi o niewielką pulę środków³, ani fakt, że uczestnikiem wzajem-

¹ Opracowanego przez Andrzeja Szeniawskiego przy współpracy profesor dr hab. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek na zlecenie Programu „Przeciw Korupcji” Fundacji im. S. Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka opublikowanego w *Ściągawka dla radnego*, Program „Przeciw Korupcji”, Warszawa 2003.

² P. Frączak, *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*, w: *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), Muncipium, Warszawa 2001.

³ Wolumen środków finansowych przekazywanych w formie dotacji organizacjom pozarządowym z budżetów gmin oscyluje przeciętnie wokół 1% ich wielkości. Por. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta gmina. Organiza-*

nych interakcji są podmioty motywowane realizacją wartości, a nie na zysku nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia przed zjawiskami patologicznymi. Dlatego, zachodzące w tym obszarze procesy również muszą podlegać kontroli, tak przez zainteresowane strony, jak i przez niezależne podmioty.

Konieczność monitorowania procedur udzielania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetów samorządów lokalnych na realizację zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, głównie stowarzyszenia i fundacje wynika z kilku przesłanek:

- zasoby (finansowe i inne) będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego powinny być wykorzystywane do zaspokajania potrzeb wspólnoty gminnej, także dzięki wspieraniu realizacji różnorodnych inicjatyw przez organizacje pozarządowe, co stanowi spełnienie konstytucyjnej zasady pomocniczości, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz przyczynia się do rozwoju lokalnych społeczności;
- zmiany jakim pod koniec ubiegłej dekady uległy zasady gospodarki finansami publicznymi⁴ umożliwiły – za sprawą nałożenia na organy administracji publicznej pewnych wymogów w zakresie procedury udzielania dotacji tzw. podmiotom niepublicznym – społeczną kontrolę tego obszaru gospodarowania gminnymi finansami z perspektywy wymogów konstytucyjnej zasady praworządności;
- społeczna kontrola administracji publicznej stanowi jeden z istotnych mechanizmów przeciwdziałania lub ograniczania zjawisk patologicznych poprzez wprowadzanie korekt do obowiązujących rozwiązań normatywnych, wyłapywanie i nagłaśnianie przypadków naruszeń prawa i procedury oraz podnoszenie świadomości i znajomości prawa przez obywateli;
- przeświadczenia o konieczności ustanawiania oraz respektowania mechanizmów samoregulacyjnych (np. w postaci kart etycznych) jako istotnego, obok ogólnych norm prawa, instrumentów wpływającego na kształt aktywności obywatelskiej (możemy przyjąć, że społeczeństwo obywatelskie z definicji wolne jest od patologii).

Wychodząc naprzeciw temu wyzwaniu Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje” opracował i wykonał pilotaż zestawu narzędzi do monitorowania procedury udzielania dotacji organizacjom pozarządowym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, głównie gminy⁵. Przygotowane narzędzie pozwala nie tylko zajmować się przepływami finansowymi wraz z właściwymi mechanizmami regulującymi ich działanie, ale także badać politykę informacyjną gminy, czy stopień otwartości na potrzeby, uwagi i żądania artykułowane przez mieszkańców.

Tyska Grupa Obywatelska działająca pod egidą Stowarzyszenia „Federacji Zielonych” w Tychach podjęła próbę wykonania monitoringu polityki kilku gmin w zakresie udzielania dotacji z ich budżetów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Cele projektu możemy podzielić na te o charakterze kontrolnym oraz innowacyjnym. Te pierwsze, to przede wszystkim sprawdzenie stanu przestrzegania norm prawa w tym zakresie, a także zorientowanie się w jakim stopniu gminy respektują konstytucyjne zasady praworządności, pomocniczości, dialogu społecznego oraz partnerstwa. Te drugie koncentrowały się na wypracowaniu „Dekalogu współpracy władz samorządu gminy z organizacjami i inicjatywami obywatelskimi” oraz korygowaniu zidentyfikowanych uchybień.

Monitoringiem objęto gminy Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Łęczyny i Wiry. Natomiast działania o charakterze innowacyjnym były prowadzone przede wszystkim w Tychach. Zaliczymy

cje pozarządowe. Korupcja, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002.

⁴ Głównie poprzez uchwalenie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) oraz jej nowelizację w maju 1999 r.

⁵ Szerzej na ten temat w cytowanej już tu publikacji *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*.

tu także wystąpienia do władz gmin Bojszowy i Kobiór wskazujące na konieczność zmiany obowiązujących zasad i zawierające szereg propozycji⁶.

Wyniki monitoringu wraz z doświadczeniami uzyskanymi w trakcie działań innowacyjnych mogą stanowić punkt wyjścia do zacieśniania partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności, ale także ustanawiania funkcjonalnych, przejrzystych i efektywnych zasad udostępniania zasobów publicznych, co znakomicie koresponduje z wymogami ustawy o działalności pożytku publicznego, która w art. 5 wprost obliuguje organy stanowiące do ustanawiania programów współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi.

Rezultaty monitoringu

Monitoring udzielania dotacji był prowadzony w okresie styczeń-sierpień 2003 r. przy użyciu dwóch podstawowych narzędzi: „Karty wydatków z budżetu gminy” oraz kwestionariusza procedur „Przejrzysta Gmina”⁷. „Karta” pozwala na wydzielenie tych środków finansowych, które są adresowane do podmiotów niepublicznych, zaś kwestionariusz na przyjrzenie się polityce udzielania dotacji pod kątem zachowania równości szans w dostępie do zasobów publicznych, celowości wydatkowania środków publicznych w tej formie (priorytety), zasadności udzielenia konkretnych dotacji (procedura) oraz efektywności wydatkowanych środków (ewaluacja). Ubocznym, choć nie mniej ważnym, efektem monitoringu było sprawdzenie jak w praktyce funkcjonuje prawo dostępu do informacji publicznej, ustanowione na mocy przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸.

Dostęp do informacji

Pierwszy etap realizacji projektu polegał na zebraniu danych dotyczących procedur udzielania dotacji według standardowego zestawu problemów. Zakres żądanych informacji podzieliśmy na 4 bloki problemowe: podstawy prawne udzielania dotacji z budżetu gminy⁹, procedura udzielania dotacji¹⁰, efektywność środków publicznych przekazanych na realizację zadań własnych gminy w formie dotacji podmiotom niepublicznym¹¹ oraz inne informacje dotyczące udostępniania zasobów gminnych podmiotom niepublicznym.

W praktyce okazało się, że nie jest możliwe skompletowanie informacji o dotacjach udzielanych z budżetów gmin za pośrednictwem pism kierowanych do burmistrzów czy wójtów. W

⁶ Warto podkreślić, że począwszy od 1999 roku na tym terenie już kilkakrotnie monitorowaliśmy funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego: 1) w latach 1999-2000 zbadaliśmy 21 gmin i powiatów wokół miasta Tychy pod kątem przyjęcia przez rady stosownych uchwał dotacyjnych oraz udzielonych na ich podstawie dotacji; 2) w roku 2001 badaliśmy wykonanie przez te same gminy nałożonego przez ustawę o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie wymogu ustanowienia zasad powiadamiania o wszczynanych postępowaniach w sprawie lokalizacji wymagających udziału społecznego; 3) w latach 2001-2002 w 13-tu gminach (Cieszyn, Gliwice, Kobiór i Tychy) wykonaliśmy pilotaż narzędzia do monitorowania procedur udzielania dotacji z budżetów gmin.

⁷ Zobacz załącznik nr 1.

⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198. Prawo do informacji o funkcjonowaniu administracji publicznej zapisane jest także w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r i art. 61 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - Dz.U. nr 16 poz. 95 z późn. zm.

⁹ Przed przystąpieniem do realizacji projektu dysponowaliśmy już wiedzą – uchwałami rad gmin zebranymi w trakcie monitoringu z lat 1999-2000, chcieliśmy jednak zweryfikować aktualność posiadanych dokumentów.

¹⁰ Pytaliśmy o zasady ogłaszania konkursów dotacyjnych i ich regulamin, skład oraz zasady pracy komisji oceniających, kryteria oceny złożonych wniosków, podawanie do publicznej wiadomości wyników konkursów – listy udzielonych dotacji i odrzuconych aplikacji oraz inne istotne informacje o udzielonych dotacjach.

¹¹ Chodzi o takie dane, jak ogólna kwota udzielonych dotacji, listy rozliczonych i nierozliczonych dotacji, efekty zrealizowanych przedsięwzięć, wyniki kontroli i oceny wykorzystania środków i realizacji dofinansowanych projektów.

przypadku każdej z 5-ciu gmin konieczne okazało się ponowne wystąpienie z listą konkretnych pytań¹², a także wizyty w urzędach, ponieważ zakres udostępnionych informacji na pierwszy wniosek nie zaspokoił naszych potrzeb. Nie obeszło się bez podejmowania interwencji polegających bądź na składaniu skarg na beczynność burmistrza (Łędziny) lub wójta (Wyry) gminy, bądź na złożeniu odwołania od decyzji Wójta Gminy Kobiór odmawiającej udostępnienia informacji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego¹³. Co więcej, postępowania w sprawie udostępniania informacji toczą się równie ślamazarnie, jak każde inne. Urzędy z reguły nie zachowują ustawowego terminu 14-tu dni, w większości przypadków trzymają się terminu 30-to dniowego. Proces gromadzenia informacji koniecznych do wykonania monitoringu zajął nam kilka miesięcy. Pomimo upływu tak długiego okresu czasu nie możemy poszczycić się sukcesem, ponieważ zakres tego, czego nie udało się dowiedzieć jest ogromny. Taki stan rzeczy zdaje się wynikać z kilku przyczyn. Podstawową sprawą jest nieumiejętność posługiwania się informacją – jej tworzenia i wykorzystywania na potrzeby funkcjonowania danej instytucji¹⁴. Wydaje się, że obserwujemy także pewną niefrasobliwość gospodarowania finansami publicznymi przez instytucje samorządowe¹⁵. Nie mniej istotną rolę odgrywa tu obawa przed kontrolą społeczną¹⁶. Za symptomatyczne, w kontekście

¹² Powtórne wnioski kierowane do różnych urzędów gmin dotyczyły podobnego zakresu informacji, czy wręcz zawierały podobnie brzmiące pytania.

¹³ Sprawa kobiórska powinna stać się przedmiotem wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uznawania każdego pisma, w których urząd odmawia udostępnienia informacji za decyzję administracyjną ze wszelkimi tego konsekwencjami, niezależnie od tego czy pismu nadano formę decyzji administracyjnej. Czy konsekwencje naruszania przez organy administracji publicznej zasady praworządności muszą ponosić obywatele?

Wójt Gminy Kobiór w niezwykle nieuprzejmy sposób odmawia udostępnienia informacji kierując do nas pismo następującej treści:

W związku z Waszym wystąpieniem z dnia 07.03.2003r. uprzejmie informujemy, że nie jesteśmy zainteresowani uczestnictwem w realizacji przez Wasze stowarzyszenie, a właściwie przez bliżej nieokreśloną „Tyską Grupę Obywatelską” programu „Przejrzysta Gmina”.

Stąd nie widzimy potrzeby udzielania odpowiedzi, na zadawane pytania. Jednocześnie wyrażamy ubolewania, że zagwarantowany ustawowo dostęp do informacji publicznej, jest wykorzystywany dla wymuszania na urzędach administracji publicznej uczestniczenia w realizacji programów, na udział w których nigdy nie wyrażały zgody. Stąd jesteśmy zmuszeni stwierdzić, że dalsza korespondencja z Waszej strony o podobnym charakterze będzie pomijana ponieważ wskazuje na próbę załatwiania własnych interesów. tj. realizacji opracowań w zamian za honorarium. Pismo SO.07171-9/03 z 28 marca 2003 r.

W odpowiedzi odwołujemy się za pośrednictwem Wójta do organu wyższej instancji (SKO). Pismo L. dz. 04/03/2003 z 7 kwietnia 2003 r. Jak się okazuje, Wójt nie przekazał naszego odwołania w terminie wynikającym z kpa, natomiast z dużym poślizgiem występuje do Stowarzyszenia z wezwaniem o przedłożenie dokumentów regulujących kwestię występowania w imieniu Stowarzyszenia. Pismo SO.07171-10/03 z 28 kwietnia 2003 r. Stowarzyszenie występuje bezpośrednio z odwołaniem do SKO, które stwierdza, że z jednej strony odpowiedź Wójta nie jest decyzją, a zatem nie można się od niego odwołać, natomiast z drugiej zobowiązuje Wójta – po zaspokojeniu przez Stowarzyszenie żądania dostarczenia dokumentów – o wydanie decyzji w tej sprawie. Pisma L. dz. 01/05/2003 z 12 maja 2003 r., SKOXII/2339/03 z 13 czerwca 2003 r. W efekcie tych działań, a także publikacji na łamach lokalnej prasy artykułu nagłaśniającego problem, w którym podnoszę m.in. odpowiedzialność karną osoby odmawiającej udostępnienia informacji, otrzymujemy – po prawie 5-ciu miesiącach! od pierwszego wystąpienia - żądane informacje. Pismo SO.07171-16/03 z 7 czerwca 2003 r. Zob. R. Skrzypiec, *Przejrzysta Gmina?* w: „Gazeta Pszczyńska” nr 10 z 8 maja 2003 r.

¹⁴ Zjawiskiem powszechnym jest brak potrzeby mierzenia efektywności wydatkowanych środków, urzędy, co najwyżej, koncentrują uwagę na rozliczeniach finansowych. Takie podejście uniemożliwia skuteczne planowanie czy dokonywanie korekt w już funkcjonujących programach.

¹⁵ O czym przekonuje niska skłonność do diagnozowania problemów, planowania działań służących zaspokajaniu potrzeb oraz mierzenia ich efektów.

¹⁶ W tym obszarze spotykamy się z praktykami dwojakiego rodzaju: brakiem procedur, które zagwarantują, że proces udzielania dotacji lub innych zasobów publicznych będzie jawny, przejrzysty i wolny od zagrożeń korupcyjnych; niepublikowaniem szeregu - posiadanych przez urzędy - danych o zrealizowanych przedsięwzięciach, co często trudno jest zweryfikować w trakcie monitoringu wykonywanego przez organizacje pozarządowe. Obie utrudniają wykrywanie nielegalnych transferów.

powyższych rozważań, należy uznać stanowisko Przewodniczącego Rady Miasta Łęczyny, który w odpowiedzi na naszą skargę na bezczynność Burmistrza stwierdza, iż *Różnica pomiędzy Państwa oczekiwaniami, a udzielonymi informacjami to skutek jak najbardziej naturalnej rozbieżności pomiędzy przedmiotową tematyką uszeregowaną według Państwa zasad, a rzeczywistymi działaniami gminy Łęczyny*¹⁷.

Jak zatem widać już na wstępie nasze działania napotykały na poważne utrudnienia. Warto w tym miejscu wskazać przykład pozytywny, jakim w naszym odczuciu była wymiana korespondencji z Wójtem Gminy Bojszowy za pośrednictwem poczty elektronicznej¹⁸, który chętnie udzielał wyczerpujących informacji oraz przysyłał interesujące nas dokumenty.

Procedura udzielania dotacji

Analizę zebraną w trakcie monitoringu dokumentacji przeprowadzimy pod kątem 4 podstawowych zagadnień problemowych: podstaw prawnych udzielania dotacji, zapewnienia równości szans, jakości procedury oraz mierzenie efektywności wydatkowanych środków.

Podstawy prawne

Jak już wspomnieliśmy uprzednio, naszą wiedzę o podstawach prawnych w zakresie udzielania przez gminy dotacji na realizację zadań własnych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych pochodzącą z wcześniejszych monitoringów poddaliśmy weryfikacji, dzięki czemu udało się dokonać kilku uzupełnień. Uzyskaliśmy uchwałę Rady Gminy Bojszowy¹⁹, uchwałę Rady Gminy Kobiór²⁰ oraz zmienioną uchwałę Rady Miasta Łęczyny²¹.

Akty prawa lokalnego, którymi w każdej z gmin uregulowano kwestię udzielania dotacji spełniają minimum wymogów gospodarki finansami publicznymi ustanowionych na mocy ustawy o finansach publicznych, jednakże wydają się nie zabezpieczać przed zjawiskami korupcyjnymi czy innymi patologiami – o czym szerzej przy analizie „procedury” i „oceny efektywności”. Ponadto, jako regulacje „techniczne” umożliwiają wyłącznie transfer środków finansowych z gminnych budżetów. Natomiast w żadnym przypadku nie spotkaliśmy się z regulacjami w formie programów współpracy gminy z lokalnym sektorem organizacji ani zapisami obligującymi do ustanawiania priorytetów, celów publicznych, których realizacji będą służyć wspierane ze środków publicznych przedsięwzięcia²².

¹⁷ Pismo SK-0561/3/1/2003 z dnia 2.06.2003 r. Warto w tym miejscu wskazać, że osobista wizyta w Urzędzie Miasta Łęczyny pozwoliła zebrać dokumentację oraz dodatkowe informacje, o których udostępnienie zwracaliśmy się pisemnie i tym samym zapełniliśmy lukę pomiędzy naszymi oczekiwaniami a faktyczną aktywnością instytucji gminy w tym zakresie, co wydaje się podważać przesłanki pozwalające uznać skargę za bezzasadną.

¹⁸ W początkowej fazie, dla pewności wysyłaliśmy także pisma w wersji tradycyjnej, z czego, przekonani terminowością i rzetelnością udzielanych odpowiedzi, z upływem czasu zrezygnowaliśmy zdając się na efektywniejszą, szybszą i tańszą wymianę e-maili.

¹⁹ Uchwała Rady Gminy Bojszowy z dnia 16 lutego 2000 r. nr XIV/85/2000 w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminy podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych oraz sposobu jej rozliczenia. Wcześniejsze monitoringi, ze względu na milczenie Przewodniczącego Rady Gminy, nie pozwoliły zidentyfikować jej istnienia.

²⁰ Uchwała Rady Gminy Kobiór z dnia 21 czerwca 2002 r. Nr XXXVIII/8/220/02 w sprawie zasad udzielania dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych.

²¹ Uchwała Rady Miasta Łęczyny z dnia 24 kwietnia 2003 r. Nr XXXVII/04/03 w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu miasta podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku oraz sposobu jej rozliczania i kontroli.

²² Szerzej A. Szeniawski, *Przejrzyista gmina – modelowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji podmiotom niepublicznym z budżetów gmin*, w: P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzyista gmina...*, op. cit. Z tej perspektywy interesującym wydaje się przypadek gminy Wyry, która jako jedyna opracowała strategię rozwoju. W dokumencie ustanowiono szereg polityk zorientowanych na wspieranie inicjatyw lokalnych, jak np. integracja środowisk liderkich poprzez „wspieranie (...) inicjatyw i przedsięwzięć mogących przyczynić się do wzmocnienia zasobów i usług społecznych oraz rozwoju środowisk twórczych” (Program A6), w dziedzinie przedsiębiorczości (Program E6), prowadzenie aktywnej polityki socjalnej i społecznej (Programy G4-6), wzmocnienie tożsamości i więzi regionalnej (Programy H6-7), wspieranie rozwoju agroturystyki i ekoturystyki (Programy H14-16), które jednakże nie znajdują odbicia w polityce dotacyjnej. *Strategia rozwoju gminy Wyry 2000-2010*.

Równość szans

Zapewnienie równości szans każdej jednostce potencjalnie zainteresowanej skorzystaniem z zasobów publicznych okazuje się niezwykle istotne w procesie ich udostępniania. Nierzadko faworyzowanie bądź dyskryminowanie wybranych podmiotów rozstrzyga się już na samym starcie za sprawą nierównego dostępu do informacji na ten temat²³. Stąd na jednostkach publicznych ciąży obowiązek skutecznego i równego²⁴ poinformowania wszystkich zainteresowanych.

Jeden z elementów wykonanego przez nas monitoringu stanowi analiza realizowanych przez gminy polityk informacyjnych. W celu zapoznania się ze stosowaną w tym zakresie praktyką zadaliśmy pytanie „czy i w jaki sposób informuje się podmioty niepubliczne o możliwości ubiegania się o środki z budżetu gminy?”²⁵. Zebrany materiał nie napawa optymizmem, bowiem gminy nie posiadają polityki informacyjnej w tym zakresie ograniczając się do opublikowania tekstu uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, wywieśzeniu na tablicy ogłoszeń po jej uchwaleniu bądź umieszczeniu na stronach internetowych urzędu gminy²⁶. Jedynie dwie gminy (Bieruń i Wyry) wykroczyły poza ten schemat i opublikowały jej tekst na łamach takich lokalnych tytułów, jak „Rodnia” oraz „Gazeta Wyrska” wkładka do „Gazety Mikołowskiej”²⁷. Natomiast nie spotkaliśmy się z praktyką publikowania ogłoszeń w tej sprawie, ani wysyłania indywidualnych powiadomień²⁸. Jednakże zastosowanie tej pierwszej formy przewiduje się w Lędzinach poprzez zamieszczenie stosownego zawiadomienia na łamach biuletynu informacyjnego gminy²⁹.

Ocena wniosków

O zasadności udostępniania zasobów publicznych decyduje spełnienie następujących wymogów: przeznaczenie zasobów na realizację wcześniej określonych celów publicznych lub zaspokojenie zdiagnozowanych potrzeb społecznych, dokonanie oceny przedkładanych aplikacji przy zastosowaniu odpowiedniej procedury oraz mierzenie osiągniętych efektów.

Dotychczasowe doświadczenia³⁰ wskazują, że gminy prowadzą prostą politykę dotowania organizacji pozarządowych³¹ i raczej nie kłopotzą się ustanawianiem priorytetów czy diagnozowaniem potrzeb. W celu sprawdzenia polityki w tym zakresie realizowanej w monitorowanych posłużyliśmy się pytaniem „czy polityka dotowania realizacji przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy jest zgodna z priorytetami rozwoju gminy, bądź ze zdiagnozowanymi potrzebami i problemami lokalnej społeczności?”

Spośród 5-ciu badanych gmin, jedynie gmina Wyry posiada strategię rozwoju „współpracuje z organizacjami społecznymi, instytucjami i organami: potrzeby i problemy lokalnej spo-

²³ Oczywiście, na każdym etapie istnieją mechanizmy pozwalające uprzywilejować wybrany podmiot, czym zajmujemy się później, jednak nierówność dostępu do informacji wydaje się nam prądródłem wszystkich pozostałych.

²⁴ Tzn. przekazania identycznego zasobu informacji w tym samym czasie.

²⁵ Sugerowaliśmy załączenie „treści ogłoszenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń, rozesłanego do tych podmiotów bądź opublikowanego w mediach”.

²⁶ Jest to jednak wyłącznie spełnieniem ustawowego wymogu, bez czego ustanowiona regulacja nie ma mocy obowiązującej.

²⁷ Działalność polegająca na stałej, comiesięcznej edycji „Gazety Wyrskiej” stanowi realizację polityki dostępu do informacji w gminy Wyry (Program A8).

²⁸ Takie stwierdzenie zawiera informacja Wójta Gminy Kobiór (pismo SO.07171-16/03 z dnia 7 czerwca 2003 r.).

²⁹ Taką informacją podzielił się z autorem opracowania kierownik Referatu kultury, sportu i rekreacji Urzędu Miasta Lędziny w trakcie rozmowy w dniu 8 sierpnia 2003 r.

³⁰ Zawarte m.in. w cytowanej już tu pracy *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*. Stosowana przez gminy praktyka polegająca na rokrocznym dotowaniu realizacji tych samych przedsięwzięć przez te same podmioty kwotami urealnionymi o wskaźnik inflacji łączy w sobie elementy dotowania przedmiotowego z podmiotowym, stanowiącym relikwitem poprzedniego porządku.

³¹ W niektórych przypadkach, jak np. w Kobiórze, finansowania lub współfinansowania realizacji inicjatyw za pośrednictwem gminnym jednostek organizacyjnych.

łeczności są też na bieżąco przedkładane i monitorowane przez Radnych utrzymujących więź z mieszkańcami”, choć z uwagi na szczupłość środków nie sporządzono „diagnozy potrzeb i problemów społeczności lokalnej”³². Natomiast w Bieruniu „realizacja przedsięwzięć ze środków dotacji budżetu gminy jest zgodna z realizacją zadań własnych gminy”³³. W pozostałych gminach nie zidentyfikowaliśmy żadnych wytycznych, co do kierunków dotowania.

O ile lista priorytetów porządkuje politykę zaspokajania potrzeb społecznych³⁴, także za pośrednictwem podmiotów niepublicznych, to jakość procedury oceny przedłożonych aplikacji zabezpiecza przed zjawiskami korupcyjnymi, głównie konfliktem interesów oraz niedozwolonymi transferami środków finansowych. Jasna, przejrzysta oraz poddająca się kontroli, także kontroli społecznej, procedura oceny wniosków dotacyjnych musi być dokonywana przez powołany z wykluczeniem konfliktu interesów zespół oceniający, pracujący na podstawie wcześniej ustanowionego regulaminu, w oparciu o standardowe kryteria oceny złożonych wniosków znane ubiegającym się o dotacje. Ponadto, procedura musi w sposób jednoznaczny wyznaczać podmiot odpowiedzialny za podjęcie decyzji w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia dotacji wraz z zapewnieniem środków odwoławczych. Konstytutywnym elementem procedury o takich cechach jest zasada, że wszelkie przyjęte rozstrzygnięcia podlegają podaniu do publicznej wiadomości.

Z zebranego materiału wynika, iż gminy nie zadały sobie trudu opracowania jakiegokolwiek! procedury rozpatrywania składanych przez organizacje pozarządowe wniosków o dotacje. W żadnym przypadku nie natrafiliśmy na kompletny algorytm postępowania od wyznaczenia terminu składania aplikacji przez opiniowanie, zatwierdzenie bądź odrzucenie, po poinformowanie ubiegających się oraz opinii publicznej o przyjętych rozstrzygnięciach. Po wszechnie brakuje kryteriów, w oparciu o które będą oceniane przedkładane wnioski, zasad powoływania oraz regulaminu pracy zespołów oceniających³⁵. Zdarzają się rozwiązania, w których nie wyznacza się terminu składania aplikacji, co może narażać aplikujące podmioty na niezawinione przez siebie niespełnienie wymogów formalnych³⁶. W gminie Kobiór nie oznaczono jednoznacznie podmiotu podejmującego ostateczną decyzję. W większości gmin brak terminu rozpatrzenia wniosku, co utrudnia aplikującym planowanie działań, a co gorsza, nie określa się sposobu poinformowania ich o podjętych rozstrzygnięciach. Zupełnie pominięto konieczność zapewnienia ścieżki odwoławczej od decyzji.

Informacja o podjętych rozstrzygnięciach

Pewne problemy sprawia dotarcie do pełnej informacji na temat udzielanych dotacji zawierających m.in. wykaz podmiotów ubiegających się o dotację wraz z tytułami planowanych zadań, ich krótkim opisem i wnioskowaną kwotą oraz wykaz podmiotów, które otrzymały dotacje wraz z tytułami dotowanego zadania, kwotą udzielonej dotacji oraz osobą odpowiedzialną za realizację zadania³⁷. Żadna z gmin nie przewiduje przekazywania opinii publicznej pełnego zakresu informacji na ten temat. Jeżeli wynika to fakt, iż jak pisze Burmistrz Bierunia „obowiązujące przepisy nie nakładają na Urząd obowiązku ich przetwarzania w postaci zestawień, analiz”³⁸, to mamy tu do czynienia z ogromnym nieporozumieniem. Przekazywanie obywatelom pełnej informacji o realizacji gminnej polityki finansowej należy uznać za jedno z podstawowych obowiązków Urzędu. Trudno uznać praktykowaną w wielu przypadkach publikację

³² Pismo Wójta Gminy do L dz 03/11/2003 z dnia 10 kwietnia 2003 r.

³³ Pismo Burmistrza B-0717/56/IV/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r.

³⁴ Przypisanie środków na konkretne zadania stanowi jeden z mechanizmów zabezpieczających przed marnotrawstwem poprzez finansowanie niepotrzebnych przedsięwzięć, ale także przed niejasnymi transferami środków.

³⁵ Za usprawiedliwienie nie może służyć „znikoma kwota dotacji” (Bojszowy), ani fakt, iż „żaden podmiot nie złożył wniosku o dotację ze środków budżetu gminy” (Kobiór).

³⁶ Z takim rozwiązaniem spotykamy się w Bieruniu, Bojszowach i Łędzinach.

³⁷ Warto dodać, że podobny zestaw informacji powinien być publikowany po rozliczeniu udzielonych dotacji.

³⁸ Pismo B-0717/25/II/2003 z 14 lutego 2003 r.

listy dotacji w formie załącznika do uchwały budżetowej bądź sprawozdania z wykonania budżetu za spełnienie tego wymogu³⁹.

Mierzenie efektów

Ostatnim z elementów procesu udzielania dotacji, który poddaliśmy badaniu stanowi niezwykle istotna kwestia mierzenia efektów uzyskanych w wyniku realizacji dotowanych przedsięwzięć. O ile każda z gmin reguluje konieczność rozliczenia przez dotowane podmioty wykorzystanych dotacji⁴⁰, to żadna nie podejmuje się mierzenia osiągniętych efektów. A warto wskazać, że zarówno wynikający z ustawy o finansach publicznych obowiązek rozliczenia i kontroli wykonania zleconego zadania⁴¹, jak analiza i ocena uzyskanych rezultatów mają niebagatelne znaczenie z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych w celu zaspokajania potrzeb społecznych oraz zabezpieczenia przed zagrożeniem zjawiskami korupcyjnymi⁴².

Za szczególnie niepokojącą musimy uznać nierówność stron, jaką w większości przypadków⁴³ ustanawiają gminne regulacje. Chodzi tu o zapisy stwierdzające, iż „wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem” lub nierozliczenie dotacji „wyklucza prawo do ubiegania się o przyznanie dotacji” przez jakiś okres⁴⁴. Nie negując potrzeby dysponowania przez organy gminy sankcjami dyscyplinującymi niektórych grantobiorców wskazać trzeba na konieczność ustanowienia jednej i przejrzystej procedury rozliczania dotacji wraz z zapewnieniem możliwości odwołania się od decyzji. Arbitralność decyzji odrzucających rozliczenia może być odbierana przez organizacje korzystające z dotacji jako szykana.

Praktyka udzielania dotacji

Powyżej przedstawiliśmy krytyczny przegląd regulacji normujących proces udzielania dotacji w badanych przez nas gminach. Teraz przyjrzymy się praktyce dysponowania środkami. Rozpocniemy od analizy wielkości oraz kierunku strumieni środków finansowych.

Ile, komu, na co?

Jednoznaczne określenie strumieni gminnych pieniędzy wydatkowanych w formie dotacji nie należy do zadań łatwych. W trakcie ubiegłorocznego monitoringu zidentyfikowaliśmy kilkanaście działów budżetu, w których zapisano środki na ten cel. Najczęściej jest to kultura fizyczna i sport, w mniejszym stopniu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, opieka zdrowotna, w tym przeciwdziałanie problemom alkoholowym oraz pomoc społeczna⁴⁵. Okazuje

³⁹ Głównie ze względu na ograniczenie zakresu publikowanych informacji. Zdarzają się też, jak np. w Kobiórze, zapisy ogólne „dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych”. Art. 2 pkt 1 lit b uchwały nr V/1/25/03 Rady Gminy Kobiór z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie budżetu Gminy Kobiór na 2003 rok.

⁴⁰ Najczęściej w formie rozliczenia finansowego oraz sprawozdania merytorycznego.

⁴¹ Art. 118 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

⁴² Ponadto art. 28 pkt 5 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż „Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego poprzedzone jest analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich”. Szereg dotacji udzielanych rokrocznie tym samym podmiotom na realizację tych samych zadań daje się zakwalifikować jako „dokonywanie wydatków na realizację kolejnego etapu programu wieloletniego”, a zatem powinna je obejmować ocena i analiza efektów. Udzielanie olbrzymich dotacji dla podmiotów, które wykonują nierzetelnie zlecone zadania lub realizują przedsięwzięcia, które nie zaspokajają faktycznych potrzeb lokalnej społeczności może być przejawem marnotrawstwa publicznych zasobów lub korupcji.

⁴³ Poza Kobiórem.

⁴⁴ Najczęściej kolejne dwa lub trzy lata.

⁴⁵ Dotacji na realizację zadań w zakresie kultury i sportu udziela się prawie w każdej gminie – niezależnie wiejskiej czy miejskiej - przeznaczając na ten cel największą pulę środków. Pozostałe obszary cieszą się zróżnicowanym powodzeniem, od umiarkowanego w przypadku wymienionych dziedzin po sporadyczne w przypadku rolnictwa, turystyki, bezpieczeństwa publicznego. Zob. Tabela 5 *Dotacje z budżetów gmin w badanych gminach*, w: P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe...* op. cit., s. 99.

się jednak, że nie są to wszystkie środki, jakie trafiają do organizacji pozarządowych lub są przeznaczone na świadczenie usług społecznych przez podmioty niepubliczne⁴⁶.

W badanych przez nas gminach trudno doszukać się takiego bogactwa. Co prawda, udział dotacji dla lokalnych organizacji pozarządowych⁴⁷ mieści się w przedziale od 1,0% wydatków budżetowych w gminach Bieruń i Wiry, 1,2% w Łędzinach, 1,4% w Kobiórze do 2,1% w Bojszowach⁴⁸, a realne kwoty zawierają się w przedziale od około 100 do 450 tysięcy złotych, co trudno uznać za mało znaczące. Problem zdaje się tkwić w szczegółach, czyli podziałe środków na realizację zadań w poszczególnych obszarach. Na podstawie zebranych danych możemy stwierdzić, że dotacji udziela się w zasadzie na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu⁴⁹, a w drugiej kolejności pokrywa się wydatki rzeczowe ochotniczych straży pożarnych. Trudno oszacować faktyczną wielkość środków trafiających do oddolnych inicjatyw kulturalnych⁵⁰. Natomiast w minimalnym stopniu w badanych przez nas gminach finansuje się świadczenie usług społecznych⁵¹ przez organizacje pozarządowe, stanowiące jeden z ważniejszych obszarów realizacji zadań gminnych w środowiskach miejskich.

Stwierdzona w badanych gminach asymetria⁵² strumieni środków publicznych kierowanych na wspieranie realizacji różnorodnych przedsięwzięć służących lokalnym społeczności wydaje się być pochodną kilku zjawisk. Z jednej strony, brak priorytetów, celów publicznych sprawia, że jesteśmy świadkami powielania tradycyjnego modelu polegającego na finansowaniu działalności głównie klubów sportowych. Można zatem odnieść wrażenie, że jedynym problemem społecznym w tych gminach jest kwestia sportu i uczestnictwa w rozgrywkach piłkarskich różnego szczebla. Z drugiej, niskiemu poziomowi aktywności mieszkańców mającej na celu zaspokajanie innych potrzeb lokalnej wspólnoty, a być może i słabości artykułowania oraz egzekwowania przez te grupy roszczeń pod adresem lokalnych władz⁵³ zawdzięczamy sytuację, w której środki finansowe z budżetu gminy omijają podmioty zajmujące się kulturą, ekologią, pomocą społeczną bądź prowadzą inną działalność dla dobra wspólnego. Jednakże, jak wynika ze wstępnych wyników badań lokalnej aktywności obywatelskiej⁵⁴, for-

⁴⁶ Zob. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta gmina - Monitoring procesu udzielania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi tych jednostek przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające dla zysku*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”, Warszawa 2002, maszynopis. Oględność zapisów w uchwałach budżetowych oraz niska poziom sprawozdawczości nie pozwala zidentyfikować wszystkich wydatków. Ta sytuacja wymusiła konieczność modyfikacji „Karta do analizy wydatków z budżetu gminy w formie dotacji” poprzez wyróżnienie pozycji pt. „Inne środki”.

⁴⁷ Do tej kategorii zaliczyliśmy: stowarzyszenia, fundacje, kluby sportowe, uczniowskie kluby sportowe, ochotnicze straże pożarne.

⁴⁸ Bierzemy pod uwagę wyłącznie dotacje dla wymienionych powyżej instytucji działających nie dla zysku, pomijając dotacje dla podmiotów prowadzących działalność for-profit, jak np. na komunikację miejską. Pominęliśmy także środki trafiające do inicjatyw przy domach kultury, oprócz środków przeznaczonych na finansowanie sportu w Kobiórze. Faktycznie, kwota dotacji dla organizacji pozarządowych w Kobiórze w wysokości 4 500zł stanowi 0,1% wydatków z budżetu.

⁴⁹ Z tabeli 1 wynika, że średnio nieco ponad połowa środków trafia do klubów sportowych, przy czym zauważamy spore dysproporcje od około 27% procent w Wyrach, 50% w Bieruniu i Bojszowach, 66% w Łędzinach po 86% w Kobiórze.

⁵⁰ Pula środków w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego stanowi około 1,8% łącznych wydatków budżetowych w badanych gminach, jednakże ponad 85% to dotacje dla domów kultury.

⁵¹ Mamy tu na myśli m.in. świadczenie usług opiekuńczych, przeciwdziałanie patologiom oraz wykluczeniu społecznemu, w zakresie ochrony zdrowia, organizowanie wypoczynku dzieci i młodzieży.

⁵² Warto zaznaczyć, że średnia w badanych gminach znacznie odbiega od średniej dla dużych miast uzyskanej w trakcie wykonanego w 2002 roku monitoringu oscylującej – z pewnymi wyjątkami – w okolicach 1/3 łącznej puli dotacji. Por. Tabela 5 *Dotacje...*, op. cit.

⁵³ Czyżby jedynym typem skutecznego społecznika w gminie wiejskiej lub małym miasteczku okazał się działacz lokalnego klubu sportowego?

⁵⁴ Mapy aktywności obywatelskiej, do których sporządzenia przystępujemy na podstawie wykonanych badań terenowych uzupełniają monitoring.

sowane przez gminy polityki kontrastują z bogactwem oddolny inicjatyw faktycznie podejmowanych przez mieszkańców na wielu polach.

Poza standardami

Na całościową ocenę procedury udzielania dotacji z budżetu gminy dla organizacji pozarządowych rzutuje zarówno jakość mechanizmów regulujących ten aspekt gospodarowania finansami publicznymi, jak i stopień ich przestrzegania. Analizując zebrany materiał od strony praktyki stwierdzamy szereg odstępstw od i tak nie najlepszych standardów. Poniżej przedstawiamy najistotniejsze z nich:

- udzielanie dotacji z naruszaniem podstaw prawnych: w budżecie gminy Kobiór na 2003 rok zapisano pulę środków na dotacje, pomimo faktu, że żaden podmiot nie złożył aplikacji w terminie określonym przez uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji⁵⁵;
- udzielanie dotacji z naruszaniem podstaw prawnych: ustawa o finansach publicznych dopuszcza udzielanie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie podmiotom działającym nie dla zysku, natomiast w gminie Wyry przeznacza się je na organizację komunikacji miejskiej w formie dopłat do wozokilometra⁵⁶;
- udzielanie dotacji z naruszaniem podstaw prawnych poprzez wsparcie podmiotowe⁵⁷;
- naruszanie zasad gospodarki finansami publicznymi polegające na przekazywaniu części środków na realizację zadań publicznych przez jednostki niepubliczne z pominięciem procedury dotacyjnej: przykładami takich działań jest finansowanie realizacji działalności prowadzonej przez kluby sportowe w Bojszowach i Kobiórze, czy dysponowanie dochodami funduszy specjalnych, np. Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- naruszanie procedury poprzez udzielanie dotacji na realizację przedsięwzięć bądź w wysokości⁵⁸ nie wynikającej ze złożonego wniosku;
- lekceważenie zjawiska konfliktu interesów, najczęściej przybierającego formę łączenia stanowisk we władzach bądź administracji gminy i kierownictwie lokalnych organizacji pozarządowych korzystających z zasobów publicznych, czego dowodzi fakt, że w żadnej ze zbadanych przez nas gmin w procedurę dotacyjną nie zostały wbudowane mechanizmy zabezpieczające: z tego typu sytuacją wydajemy się mieć do czynienia w przypadku utworzenia kobiórskiego muzeum⁵⁹;
- marnotrawienia środków publicznych za sprawą finansowania nietrafionych - z punktu widzenia zaspokojenia lokalnych potrzeb - przedsięwzięć⁶⁰;

⁵⁵ Udzielenie dotacji w roku 2003 wymagać będzie zmiany uchwały.

⁵⁶ Firmy transportowe trudno zaliczyć do grona podmiotów non-profit, chyba że chodzi tu komunalne bądź publiczne przedsiębiorstwa komunikacyjne, czego jednak nie można dojść na podstawie zapisów w budżecie gminy. Zakup usług świadczonych przez podmioty działające dla zysku może odbywać się wyłącznie w oparciu o zasady określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Art. 28. 4 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁷ Dotacja z budżetu gminy Łędziny dla Klubu Sportowego Hołdunów-Korzeniowski pl. w Łędzinach na działalność statutową klubu. Za: „Zestawienie dotyczące rozdziału dotacji przedmiotowych z budżetu miasta Łędziny w roku 2003” Urząd Miasta Łędziny, Referat Kultury, Sportu i Rekreacji.

⁵⁸ Chodzi oczywiście o kwotę wyższą niż we wniosku.

⁵⁹ Pomysł utworzenia muzeum w Kobiórze zrodził się w kobiórskim kole Związku Górnośląskiego i uzyskał finansowe wsparcie Rady Gminy, która podjęła uchwałę o przekazaniu na ten cel kwoty 5 000zł. Gospodarzem, otwartego w maju 2003 r. muzeum, zostało koło ZG, którego siedziba mieści się także w budynku muzeum. We władzach koła zasiadają przedstawiciele kobiórskiej władzy - Wójt Gminy pełniący funkcje prezesa koła ZG, byli członkowie Zarządu Gminy oraz radni poprzedniej i obecnej kadencji rady. Zob. *Narodziny muzeum odmłodziły starą smolarnię*, w: „Nasza Gazeta” Biuletyn Informacyjny Związku Górnośląskiego, nr 1 (styczeń) 2003, s. 8-10. (bj), *Dzielenie pieniędzy*, w: „Dziennik Zachodni w Pszczynie” z 28 czerwca 2002 r., s. 2.

⁶⁰ Jaskrawym przykładem jest – wielokrotnie wspomniana - niewspółmiernie duża pula środków przeznaczonych na działalność klubów sportowych, co w sytuacji braku diagnozy problemów społecznych oraz niewykonywania pomiarów efektywności realizowanych przedsięwzięć budzi poważne zastrzeżenia.

- poważne wątpliwości budzą takie zapisy w budżetach gminy, jak „zakup usług pozostałych”, które uniemożliwiają jednoznaczne określenie celu oraz beneficjenta środków budżetowych.

W świetle zebranego materiału całościowa ocena praktyki udzielania dotacji w badanych gminach nie może wypaść korzystnie. Zaniechanie ustanawiania priorytetów, celów, których realizacji mają służyć dotowane przedsięwzięcia przyczynia się do niskiego stopnia zaspokajania faktycznych potrzeb społecznych, marnotrawienia środków publicznych poprzez finansowanie nietrafionych inicjatyw czy wreszcie udroźnienia kanałów nielegalnego transferu zasobów publicznych np. poprzez zlecenie „kremnym i znajomym królika” wykonania remontów obiektów sportowych, strażnic OSP i innych gminnych zasobów lokalowych, z których korzystają organizacje pozarządowe⁶¹. Taki sam efekt daje posługiwanie się niskimi standardami postępowania ze składanymi wnioskami, zaś wyłączenie części środków finansowych spod działania procedur dotacyjnych sprawia, iż „łaska pańska na pstrym jeździ koniu”. Lekceważenie zjawiska konfliktu interesów jest równoznaczne z otwarciem furty do przejmowania przez wybrane podmioty bądź nieuprawnione osoby gminnych zasobów. Niektóre zidentyfikowane przypadki udzielania dotacji na działania nietrafione, niepotrzebne, przekazywania środków niezgodnie ze złożonymi aplikacjami, oprócz wspomnianego już aspektu nielegalności transferu, mogą także stanowić formę korumpowania organizacji.

Niestety, z powodu niedostatku materiałów nie jesteśmy w stanie dokonać jakiegokolwiek oceny funkcjonowania niezwykle istotnego elementu procedury udzielania dotacji, jaki stanowi system rozliczeń udzielonych dotacji⁶². Słabość tego elementu utrudnia wyłapywanie i eliminowanie nierzetelnych wykonawców zleconych zadań.

Na zakończenie tego fragmentu analizy warto zatrzymać się przy następującym stanowisku jednego z urzędów „Zwracam również uwagę na fakt, iż znikoma kwota dotacji powoduje iż nie jest wymagany tryb udzielania zamówień publicznych”⁶³, którego istota odnosi się do rozważenia centralnej dla funkcjonowania administracji publicznej, w tym gospodarki finansami publicznymi kwestii czy ograniczona pula środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych przez podmioty zewnętrzne i niski poziom konkurencji pomiędzy ubiegającymi się o te środki może usprawiedliwiać brak lub niską jakość procedur? Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa nakazująca działać organom państwa i samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach prawa wyklucza taką ewentualność. Jednakże zważać musimy na adekwatność zaangażowanych środków w ten proces tak, aby nie dopuścić do przerosu formy nad treścią.

Podsumowanie

Wnioski z bieżącego monitoringu „Przejrzysta Gmina”

Wyniki przeprowadzonego w 5-ciu gminach monitoringu udzielania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy pozwalają na sformułowanie szeregu uwag na temat funkcjonowania władzy i administracji szczebla lokalnego, obejmującego także kwestię gospodarki finansowej.

Konstytucyjne prawo do informacji na temat funkcjonowania instytucji państwa okazuje się fikcją. W trakcie prowadzonych przez nas działań zidentyfikowaliśmy szereg barier utru-

⁶¹ Zleceniobiorcy to głównie firmy budowlane, których właścicielami są radni, gminni urzędnicy, bądź ich krewni. Warto także zwrócić uwagę, że stosunek środków przeznaczonych na działania operacyjne do części remontowej okazuje się niewspółmiernie niski.

⁶² Dysponujemy jedynie rozliczeniem dotacji udzielonej przez gminę Bojszowy na realizację przez Stowarzyszenie „Radość Życia” następujących działań: spotkanie mikołajkowo-opłatkowe dla członków, wigilię podopiecznych uczęszczających na zajęcia do świetlicy terapeutycznej oraz zakup wyposażenia.

⁶³ Pismo Wójta Gminy Bojszowy nr OR 0114/4/2003 z dnia 17 marca 2003 r.

dniających dotarcie do rzetelnej i wiarygodnej informacji⁶⁴. Za zasadniczą, poza ewidentnymi naruszenia prawa, należy uznać niską jakość polityki informacyjnej, szczególnie w zakresie udostępniania publicznych zasobów oraz brak systemu wymiany informacji pomiędzy aktywnymi partnerami społecznymi w gminie, co może przyczyniać się do podniesienia stopnia zaspokajania potrzeb mieszkańców. Tego wydaje się dowodzić powszechny w badanych gminach brak ogłoszeń o możliwości oraz warunkach ubiegania się o dotacje. Selektywność procedury dystrybucji istotnych informacji otwiera furtkę do faworyzowania wybranych podmiotów, a także utrudnia dostęp do publicznych zasobów nowotworzonym organizacjom. Brak wniosków o dotacje w Kobiórze, to efekt także niedostatecznej informacji na ten temat. Zasadne zatem jest pytanie: w jakim celu istnieją gminne tablice informacyjne, drukowane biuletyny czy strony WWW?

Gminne władze wykazują się wyjątkową niefrasobliwością w zakresie gospodarowania finansami publicznymi, czego przejawem jest powszechny brak priorytetów, których realizację mają wspierać środki z budżetów gmin. Jednak nie tylko o niefrasobliwości możemy tu mówić. Trzeba wyraźnie podkreślić, że ten stan rzeczy ułatwia, oprócz zwykłego marnotrawstwa - przeprowadzanie niedozwolonych transferów zasobów publicznych.

Spore zagrożenie, prowadzące do podobnych skutków, stanowi lekceważenie przypadków łączenia stanowisk w gminnych władzach i administracji oraz kierownictwie lokalnych organizacji pozarządowych. Wpływ tego, powszechnego w małych społecznościach lokalnych, zjawiska na kształt lokalnej sceny publicznej, funkcjonowania gminy oraz udostępniania zasobów wydaje się odpowiadać znaczeniu partyjniactwa w dużych ośrodkach miejskich.

Funkcjonowanie lokalnych instytucji samorządowych wydaje się odstępować od konstytucyjnej zasady praworządności. Niedostatki procedury udzielania dotacji oraz jej naruszanie w praktyce, wyłączenie części środków spod formuły dotacyjnej, brak systemu kontroli i mierzenia osiągniętych efektów⁶⁵ sprawia, że więcej tu uznania niż działania o cechach decyzji administracyjnej, że bliżej do „łaski pańskiej”, niż demokratycznego państwa prawa. Mamy zatem do czynienia z realizacją przez władze gmin pionowego modelu organizacji społeczeństwa, cechującego się paternalizmem i opacznym (odgórnym) rozumieniem zasady pomocniczości.

Uderza brak instytucji kontroli społecznej przyglądającej się poczynaniom władzy i administracji samorządowej, ale także podejmujących skuteczne interwencje w celu zmiany realizowanej polityki, co jednak musimy zrzucić na karb słabości lokalnych społeczności.

Oczekiwania wobec lokalnych władz samorządowych

Celem monitoringu funkcjonowania instytucji publicznych nie jest krytyczna ocena, ale podniesienie standardów jej działania w obszarze praworządności, efektywności, przejrzystości oraz uspołecznienia. Pierwszy krok w tym procesie stanowi sformułowanie w oparciu o poczynione spostrzeżenia listy oczekiwań pod adresem lokalnych władz samorządowych.

Kontakty pomiędzy lokalnymi władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi najczęściej przybierają postać transferu środków finansowych z budżetu jednostki w ramach kontraktowania usług bądź dotowania realizacji zadań publicznych. Czasami przybierają one postać konfliktów: przeciw lokalizacji kontrowersyjnych inwestycji, jako przejaw walki o władzę, dla realizacji partykularnego interesu, rzadko w obronie wartości. Natomiast tylko sporadycznie zorganizowani obywatele stają się dla samorządu partnerem w działaniach na rzecz harmonijnego rozwoju lokalnych społeczności. Ten stan rzeczy znajduje swoje odbicie w dramatycznie niskim poziomie dialogu społecznego czy obywatelskiego, w niechęci bądź nieumiejętności wykorzystywania przez lokalne władze instytucji konsultacji społecznych, re-

⁶⁴ Zdarzają się przypadki odmowy dostępu do żądanej informacji, przekazywana informacja bywa selektywna i nie zaspokaja zgłoszonego zapotrzebowania, a proces jej udostępniania długotrwały.

⁶⁵ Co nie powinno dziwić w sytuacji, gdy nie ustanawia się priorytetów.

ferendum gminnego⁶⁶, współpracy z ciałami doradczymi i opiniującymi, badania opinii mieszkańców, diagnozowania ich potrzeb. W powszechnej świadomości zdaje się nadal funkcjonować podział na „wybranych-rządzących” oraz „wybierających-rządzonych”.

Słabość wdrożonych w skali kraju rozwiązań w zakresie partnerskiej współpracy pomiędzy sektorami administracji i organizacji pozarządowych oraz mechanizmów udzielania dotacji⁶⁷ sprawia, że społeczności takich gmin, jak badane przez nas, nie dysponują wzorami do naśladowania, czego efektem są rozwiązania poprawne formalnie, jednak byle jakie w warstwie merytorycznej⁶⁸. Natomiast oferty współpracy na rzecz wypracowania zestawu standardów bywają kwitowane w następujący sposób „Dziękuję za deklarację pomocy w opracowaniu uchwały rady Gminy, na razie jednak nie przewiduję jej zmiany. Uchwała nie została zakwestionowana przez nadzór prawny Wojewody”⁶⁹.

Trudno jednoznacznie orzec, jaki wpływ na kształt gminnych polityk dotowania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe będą miały unormowania ustawy o działalności pożytku publicznego⁷⁰. Ustawa stanowi iż, „Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (...)” (art. 5.1). Współpraca może, oprócz zlecenia realizacji zadań publicznych, przybierać także postać wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowaniu z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej⁷¹. Zarazem powinna wspierać się na takich zasadach, jak pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja oraz jawność⁷². Jednocześnie ustawa nakłada na „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego” obowiązek uchwalania rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5.3)⁷³. W świetle dotychczasowego braku doświadczeń gmin w tym zakresie, a także innych form planowania strategicznego, konieczność tworzenia rocznych programów może stanowić ogromne wyzwanie, z którym lokalne społeczności nie będą potrafiły sobie poradzić. Za rzeczą niewyobrażalną należy uznać stan pomijania współdziałania działających na terenie tych gmin organizacji, choć same organizacje nie powinny liczyć na niczyją dobrą wolę. Zasięg współpracy, jak i kształt programów w dużej mierze będzie zależeć od aktywności sektora i jego zdolności do samoorganizacji w celu artykułowania oczekiwań i żądań oraz lobbowania „lokalnych elit”.

⁶⁶ Do referendum gminnych, w przeważające mierze, dochodzi na wniosek wyborców, którzy w ten sposób zmierzają do odwołania nieudolnych, w ich odczuciu, władz.

⁶⁷ A także nietrwałość wdrożonych rozwiązań modelowych, jak miało to miejsce m.in. w Bielsku-Białej.

⁶⁸ Przykładem niech będzie uchwała Rady Miejskiej w Łędzinach z kwietnia br., która zubożyła poprzedni i tak niezadowolający mechanizm.

⁶⁹ Pismo Wójta Gminy Bojszowy OR 0114/4/2003 z dnia 17 marca 2003 r. Warto wskazać na fakt, że nadzór prawny Wojewody nie zawsze jest w stanie wychwycić wszystkie buble prawne produkowane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego. Nierzadko, jak np. w przypadku uchwały Rady Gminy Kobiór nr XL/3/233/02 z dnia 1 października 2002 r. w sprawie „Regulaminu prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków” skuteczna okazuje się interwencja mieszkańców wnoszących o uznanie nieważności przyjętej regulacji. A co więcej, uznanie uchwały za zgodną z obowiązującym stanem prawnym nie rozstrzyga o jej merytorycznej przydatności.

⁷⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 96 poz. 873.

⁷¹ Art. 5 par 1 pkt 2-4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

⁷² Art. 5 par 2 ustawy o działalności pożytku publicznego.

⁷³ Ustawa odnosi się także do zasad na jakich powinna opierać się współpraca podmiotów oraz niektórych aspektów procedury udzielania dotacji.

Gminne „programy współpracy” pełniące rolę długofalowej strategii działania instytucji gminy w tym obszarze i wspierające się na zasadach określonych w „Dekalogu współpracy”⁷⁴ stanowić powinny punkt wyjścia do konstruowania rocznych programów współpracy. Natomiast celem tak zakotwiczonego programu rocznego będzie przełożenie założeń wynikających z dokumentów planistycznych na konkretne działania i przedsięwzięcia służące zaspokajaniu potrzeb lokalnej wspólnoty. Jesteśmy przekonani o użyteczności konstruowania zarówno „programów współpracy”, jak przede wszystkim uwzględniania w tym procesie ich głosu oraz przychylnego traktowania artykułowanych postulatów. Argumenty przemawiające za implementacją takich rozwiązań także w małych społecznościach, to zwiększenie stopnia wykorzystania lokalnego potencjału dzięki aktywizacji mieszkańców, ustanowienie dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego funkcjonowanie instytucji gminy przed patologiami i zjawiskami korupcyjnymi, podniesienie efektywności zasobów komunalnych służących zaspokajaniu lokalnych potrzeb.

⁷⁴ Patrz załącznik.

Załącznik nr 1 Karty do analizy wydatków w formie dotacji

Karty do analizy wydatków z budżetu gminy w formie dotacji

Karta 1: Bieruń

Dział/ Rozdział budżetu	Gmina i rok	Bieruń 2002			Uwagi
		Dotacje		Inne środki	
		niepubliczne	publiczne		
	budżet gminy (wydatki)	47200000,00			
	Suma dotacji	448412,00	1331000,00	234588,00	
10 1010 1030	Rolnictwo Izby Rolnicze	80000,00			Bieruńska Spółka Wodna na konserwację i utrzymanie urządzeń wodnych i melioracji szczegółowej
62095	Pozostała działalność			5000,00	dofinansowanie otrzymane z WFOŚiGW na zadania z zakresu ochrony przyrody przeznaczono na zakup sadzonek drzew do zalesień – prace wykonano nieodpłatnie
851	Ochrona zdrowia	55000,00			Familia Med. Sp. z o.o. na realizację programów zdrowotnych i rehabilitacja osób niepełnosprawnych; Towarzystwo Pomocy Dzieciom i Młodzieży z Cukrzycą w Tychach na edukację zdrowotną, rehabilitację oraz profilaktykę - 1 000zł; PZN Koło w Tychach na rehabilitację oraz naukę pisma Braila – 4 000zł
85154	Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	18 500		143000,00	Towarzystwo Trzeźwościowe wsparcie o charakterze pomocy prawnej, organizacyjnej i finansowej działań na rzecz osób uzależnionych i ich rodzinom; suma wydatków 143 000 zł Harmonogram wydatków na zadania ujęte w PPRPA (załącznik nr 2 do uchwały nr XI/11/2001 z dnia 28 grudnia 2002 w sprawie GPPiRPA) w rozdziale I. Działalność wychowawcza przewiduje w pkt 2. wydatki na Tworzenie punktu konsultacyjnego dla młodzieży uzależnionej od alkoholu i zagrożonej narkomanią oraz w pkt 3 na pomoc Młodzieżowym Grupom Liderów
853 85328 85395	Opieka społeczna Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze Pozostała działalność	85000,00			usługi świadczone przez siostry PCK
854 85412	Edukacyjna opieka wychowawcza Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży		45000,00	40000,00	dowóz osób niepełnosprawnych do placówek opiekuńczych i oświatowych – warsztaty terapii zajęciowej – realizator MOPS organizacja wypoczynku wakacyjnego dla dzieci
900 90011 90095	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska Pozostała działalność	10412,00		46588,00	Dzień Ziemi i Sprzątanie Świata działalność proekologiczna w gminie
921 92105 92109 92195	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Stowarzyszenia Domy kultury, świetlice i kluby Pozostała działalność		1200000,00		Domy i ośrodki kultury
926 92695	Kultura fizyczna i sport Pozostała działalność	218000,00			KS „Unia”, KS „Piast” po 72 500 zł, UKSy – 12 000 zł, wydatki rzeczowe Szkolnego Związku Sportowego oraz organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych
udział wydatków dla podmiotów niepublicznych w formie dotacji w budżecie gminy w %		1,0%			

Karta 2: Bojszowy

Dział/Rozdział budżetu	Gmina i rok	Bojszowy 2003			Uwagi
		Dotacje		Inne środki	
		niepubliczne	publiczne		
	budżet gminy (wydatki)	11560600,00			

	Suma dotacji	244600,00	12500,00	299000,00	
10 1010 1030	Rolnictwo Izby Rolnicze	26600,00			Izba Rolnicza: 1600,00 Spółka wodna: 25 000,00
754 75412	Bezpieczeństwo publiczne OSP	92000,00			wydatki rzeczowe OSP
758	Rezerwy ogólne i celowe			10000,00	wydatki na promocję gminy
851	Ochrona zdrowia	6000,00	12500,00		1) Stowarzyszenie „Radość Życia” 2) Zakład Opieki Zdrowotnej, szpitale
85154	Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych			91000,00	łączna suma wydatków Programu
900 90011 90095	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska Pozostała działalność			48000,00	zakup usług pozostałych
921 92105 92109 92195	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Stowarzyszenia Domy kultury, świetlice i kluby Pozostała działalność			150000,00	
926 92695	Kultura fizyczna i sport Pozostała działalność	120000,00			realizacja zadań przez kluby sportowe
udział wydatków dla podmiotów niepublicznych w formie dotacji w budżecie gminy w %		2,1%			

Karta 3: Kobiór

Dział/Rozdział budżetu	Gmina i rok	Kobiór 2003			Uwagi
		Dotacje		Inne środki	
		niepubliczne	publiczne		
	budżet gminy (wydatki)	6894048,00			
	Suma dotacji	4500,00	199208,00	236903,00	dotacje dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych – art. 2 uchwały budżetowej na rok 2003
754 75412	Bezpieczeństwo publiczne OSP			14209,00	wydatki rzeczowe OSP
85154	Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych			50000,00	GPPiRPA przyjęty uchwałą Rady Gminy Kobiór Nr IV/1/18/03 z dnia 30 stycznia 2003 r. – pkt. 6 Programu przewiduje wspo- maganie różnorodnych podmiotów, w tym stowarzyszeń poprzez pomoc w organizacji przedsięwzięć, udostępnianie lokali, finanso- wanie wydawnictw oraz prelekcji i zatra- dzenie specjalistów;
854 85412	Edukacyjna opieka wychowawcza Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży			16000,00	
921 92105 92109 92195	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Stowarzyszenia Domy kultury, świetlice i kluby Pozostała działalność		199208,00	68222,00	1) Dom kultury 2) wspomaganie działalności zespołów kulturalnych działających przy DK i SP, chó- rów Ex Animo i Harmonia, Kobiórskiej Cze- łodki oraz organizacja imprez
926 92695	Kultura fizyczna i sport Pozostała działalność			88472,00	realizacja zadań przez klub sportowy, w tym remont obiektu
udział wydatków dla podmiotów niepublicznych w formie dotacji w budżecie gminy w %		0,1%			

Karta 4: Łędziny

Dział/Rozdział budżetu	Gmina i rok	Łędziny 2003			Uwagi
		Dotacje		Inne środki	
		niepubliczne	publiczne		
	budżet gminy (wydatki)	28186872,00			

	Suma dotacji	273490,00		120000,00	
10 1010 1030	Rolnictwo Izby Rolnicze	1490,00			Izba Rolnicza
754 75412	Bezpieczeństwo publiczne OSP			60000,00	dotacja: 5 000 zł
85154	Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych			45000,00	dotacje
854 85412	Edukacyjna opieka wychowawcza Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży			15000,00	
921 92105 92109 92195	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Stowarzyszenia Domy kultury, świetlice i kluby Pozostała działalność	50000,00			„Klub Seniora” MKS Łędziny (spotkanie rocznicowe) – 1 500zł, Koło LOK Hołdunów i Łędziny (materiały do prowadzenia zajęć) – 6 000zł, Klub Plastyka „KONTRAST” (prowadzenie zajęć z dziećmi, plener) – 7 000zł, Okręg PZW w Katowicach Koło w Łędzinach (zakup nagród) – 3 000zł, Stowarzyszenie na Rzecz Wspierania i Propagowania Działalności Izby Porodowej w Łędzinach „NOWE ŻYCIE” (działalność edukacyjna) – 2 000zł, PZHGO Koło Łędziny (promocja miasta) – 4 000zł, Towarzystwo Kulturalne im. Anielina Fabery (różnorodne inicjatywy kulturalne) – 6 000zł
926 92695	Kultura fizyczna i sport Pozostała działalność	222000,00			MKS „Łędziny” (prowadzenie działalności) – 100 000zł, Łędzińskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Rodzin (zajęcia rehabilitacyjne na basenie) – 15 000zł, Fundacja Rozwoju Sportu, Kultury Fizycznej i Turystyki (prowadzenie działalności rekreacyjno-sportowej) – 80 000zł, Klub Tenisa Stołowego „Łędziny” (szkolenie młodzieży) – 20 000zł, Klub Szachowy „Górnik” (szkolenie młodzieży, organizacja rozgrywek) – 4 000zł, OSP Skat Klub (organizacja rozgrywek) – 2 000zł, Klub Sportowy Hołdunów-Korzeniowski (działalność statutowa) – 8 000zł, UKS „Orka” (organizacja rozgrywek) – 4 000zł.
udział wydatków dla podmiotów niepublicznych w formie dotacji w budżecie gminy w %			1,0%		

Karta 5: Wyrzy

Dział/Rozdział budżetu	Gmina i rok	Wyrzy 2003			Uwagi
		Dotacje		Inne środki	
		niepubliczne	publiczne		

	budżet gminy (wydatki)	14987358,00			
	Suma dotacji	75100,00	897364,00	92100,00	
10 1010 1030	Rolnictwo Izby Rolnicze	1800,00	292000,00		1) Izba Rolnicza 2) Zakład Gospodarki Komunalnej
600 60004	Transport i łączność Komunikacja miejska		300000,00		dotacja do wozokilometra komunikacji lokalnej
754 75412	Bezpieczeństwo publiczne OSP			70000,00	wydatki rzeczowe OSP
851	Ochrona zdrowia	30000,00	6400,00		1) Ośrodek Rehabilitacyjno- Wychowawczy PSOzUU koło Mikołów, Związek Niewidomych, Stowarzyszenie „Białe Misie” 2) Starostwo Powiatowe na rozbudowę szpitala
85154	Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	3300,00	58964,00		1) składka w Klubie Abstynenta „Powrót”, or- ganizacja warsztatów z zakresu profilaktyki, kolonii letnich, festiwalu Salwatoriańskiego, Forum Młodzieży, Klubu LATO, wydawanie kwartalnika FENIKS 2) dotacja dla Izby Wytrzeźwień
900 90011 90095	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska Pozostała działalność			5100,00	dofinansowanie Gminnego Programu Ochrony Środowiska w zakresie likwidacji ni- skiej emisji oraz prowadzenie edukacji ekologicznej
921 92105 92109 92195	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego Stowarzyszenia Domy kultury, świetlice i kluby Pozostała działalność		240000,00	17000,00	1) dotacja dla Domu kultury w Gostyni 2) wydawanie „Gazety Wyrskiej”
926 92695	Kultura fizyczna i sport Pozostała działalność	40000,00			Stowarzyszenie Klub Sportowy „Fortuna” Wry
udział wydatków dla podmiotów niepublicznych w formie dotacji w budżecie gminy w %			0,5%		

Kwestionariusz „Przejrzysta Gmina”

Lp.	Zagadnienie	Bieruń	Bojszowy	Kobiór	Lędziny	Wyry
1.	Równość szans					
1a.	Tekst uchwały	Opublikowany w lokalnej gazecie „Rodnia”, dostępny w biurze Rady Miasta.		Tekst projektu uchwały wywieszony na tablicy ogłoszeń.	Opublikowany na stronie internetowej Urzędu Miasta	Opublikowany na tablicy ogłoszeń po jej przyjęciu w 1999 r. oraz w Gazecie Mikołowskiej (9/1999).
1b.	Ogłoszenie o konkursie	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.
1c.	<i>Inne sposoby powiadamiania</i>			Nie były wysyłane informacje indywidualne o możliwości ubiegania się o środki.	Informacja o możliwości ubiegania się o dotacje ukazała się na łamach biuletynu informacyjnego oraz została przekazana za pośrednictwem radnych komisji problemowych	
1d.	<i>Strona internetowa</i>	www.um.bierun.pl	www.bojszowy.pl	http://gminakobior.home.pl/	www.lędziny.pl	http://www.wyry.pl
2.	Priorytety	Realizacja przedsięwzięć ze środków dotacji budżetu gminy jest zgodna z realizacją zadań własnych gminy.				
2a.	Strategia rozwoju gminy		Uchwała Rady Gminy z 1997 r. – ogólnikowa, bez konkretnych polityk i działań.			Uchwała Rady Gminy z 2000 r. „Strategia rozwoju gminy Wyry na lata 2000-2010”.
3.	Procedura		Znikoma kwota dotacji powoduje iż nie jest wymagany tryb udzielania zamówień publicznych.	Żaden podmiot nie złożył wniosku o dotację ze środków budżetu gminy, a zatem kwestię procedury uznano za bezprzedmiotową.		

3a.	Kryteria oceny	Ustalone w uchwale.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Celowość realizacji zadania przy założeniu, że zadanie musi odpowiadać potrzebom lokalnym i rozwiązywać określone potrzeby społeczne.
3b.	Zespoły	Zarząd Miasta.	Zarząd Gminy.	Informacje o udzieleniu dotacji przekazuje podmiotom Zarząd Gminy w terminie miesiąca po uchwaleniu budżetu przez Radę Gminy.	Burmistrz Miasta po uzyskaniu opinii komisji Rady Miasta ds. Sportu, Kultury, Oświaty.	Zarząd Gminy.
3c.	Poinformowanie opinii publicznej o rozstrzygnięciach	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.
4.	Ocena i ewaluacja					
4a.	Rozliczenie finansowe i merytoryczne	Obowiązek rozliczenia zadań pod względem rzeczowym i finansowym w oparciu o zasady określone w zawartych umowach.	Obowiązek przedstawienia rozliczenia zadań pod względem rzeczowym i finansowym.	Obowiązek przedstawienia rozliczenia dotacji.	Obowiązek przedstawienia rozliczeń zadań pod względem finansowym i rzeczowym.	Obowiązek składania okresowych oraz finalnych, pisemnych sprawozdań z realizacji przedsięwzięcia obejmujących opis wykonanych działań oraz rozliczenie finansowe.
4b.	Kontrola wykonania zadania	Nadzór nad przyznanymi dotacjami pod względem celowości oraz prawidłowości ich wydatkowaniem sprawują właściwe komisje stałe Rady Miasta.	Brak informacji.	Zarządowi Gminy przysługuje prawo kontroli oraz celowości oraz prawidłowości wydatkowania środków.	Zasady kontroli określa umowa.	Prawo do żądania dodatkowych, pisemnych lub ustnych wyjaśnień.
4c.	Ocena programu	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.	Brak informacji.
5.	Zasady udzielania wsparcia pozafinansowego – udostępnianie lokali	Na zasadach umów dzierżawy	Na podstawie umowy najmu na korzystanie z sal wg ustalonych stawek czynszowych.	Brak informacji.	Brak informacji.	Na zasadzie umów najmu względnie dzierżawy, umów użyczenia.

Karta materiałów źródłowych

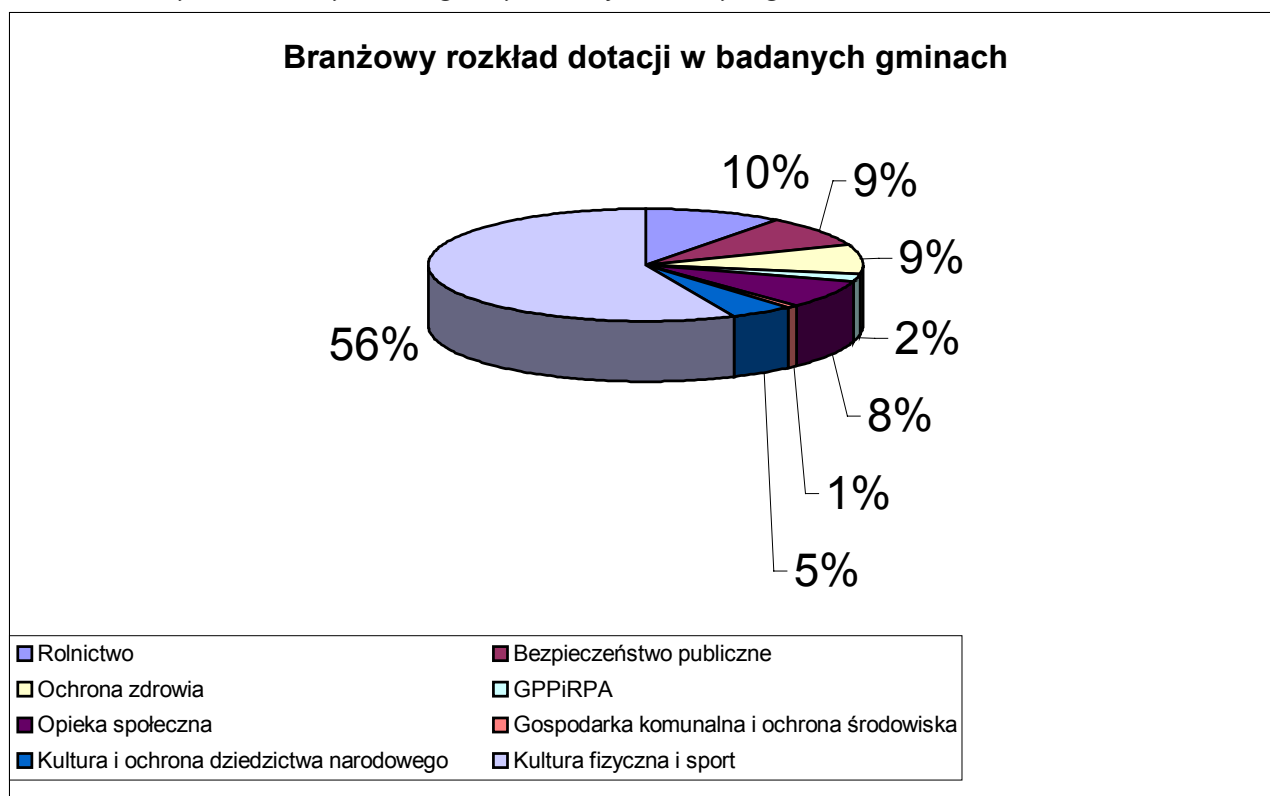
Lp.	Nazwa dokumentu	Dostępność dokumentów				
		Gmina				
		Bieruń	Bojszowy	Kobiór	Lędziny	Wyry
1.	Podstawa prawna udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (uchwała Rady Gminy)	D	D	D	D	D
2.	Informacja o priorytetach, celach publicznych, których zaspokojeniu mają służyć dotowane przedsięwzięcia	NS	NS	NS	NS	Strategia rozwoju gminy
3.	Uchwała w sprawie Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	D	D	D	D	D
4.	Zasady ogłaszania konkursu dotacyjnego	B	B	B	B	B
5.	Treść ogłoszeń o konkursie dotacyjnym lub sposób poinformowania opinii publicznej	B	B	B	B	B
6.	Regulamin konkursu dotacyjnego	B	B	NS	B	B
7.	Regulamin pracy oraz skład zespołów oceniających złożone aplikacje	B	B	NS	B	B
8.	Kryteria oceny składanych wniosków	B	B	NS	B	B
9.	Zapewnienie trybu odwoławczego od decyzji	B	B	NS	B	B
10.	Określenie sposobu udostępniania informacji o rozstrzygnięciach podjętych w trakcie postępowania o udzielenie dotacji	B	B	NS	B	B
11.	Protokoły posiedzeń zespołów oceniających	B	B	NS	B	B
12.	Lista złożonych wniosków o udzielenie dotacji	B	B	NS	D	B
13.	Informacja o rozstrzygnięciach konkursu dotacyjnego - listy udzielonych dotacji oraz odrzuconych wniosków	D	D	NS	D	D
14.	Treść umów o udzielenie dotacji (wszystkich stosowanych w danej jednostce samorządu terytorialnego)				D	
15.	Plan budżetu na dany rok wraz załącznikami	D	D	D	D	D
16.	Układ wykonawczy budżetu na dany rok	D	D	D	D	D
17.	Sprawozdanie z wykonania budżetu w danym roku wraz z załącznikami do budżetu	D	D	D	D	D
18.	Listy rozliczonych dotacji	D	D	NS	D	D
19.	Protokoły kontroli i ocen realizacji dotowanych przedsięwzięć	ND	D	ND	ND	ND
20.	Sprawozdania poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu gminy o wykorzystaniu dotacji udzielonych z budżetu gminy					
21.	Informacje o ewaluacji programów dotacyjnych, okresowych weryfikacji priorytetów	NS	NS	NS	NS	NS
22.	Dokument regulujący udostępnianie lokali na preferencyjnych zasadach					
23.	Inne uchwały i dokumenty (np. regulujące zasady udzielania pomocy niefinansowej podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych)					
24.	Wykazy pomocy niefinansowej udzielonej podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych					

B - brak, D – dostępny, ND – Niedostępny, NS – nie sporządza się

Rozkład gminnych dotacji dla organizacji pozarządowych w badanych gminach wg działów budżetu

Lp.	Dział	Łączna kwota dotacji	Udział %	Uwagi
1.	Rolnictwo	109 890	8,5	w 4-rech gminach oprócz Kobióra
2.	Bezpieczeństwo publiczne	236 209	18,3	wydatki na rzecz OSP w 4-rech gminach oprócz Bierunia
3.	Ochrona zdrowia	91 000	7,0	Bieruń, Bojszowy, Wyry
4.	GPPiRPA	21 800	1,7	Bieruń, Wyry, w pozostałych gminach brak szczegółowego harmonogramu wydatków
5.	Opieka społeczna	85 000	6,6	Bieruń
6.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	10 412	0,8	Bieruń
7.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	50 000	3,9	Lędziny, w pozostałych gminach finansowanie oddolnych inicjatyw za pośrednictwem domów i ośrodków kultury
8.	Kultura fizyczna i sport	688 472	53,3	w Bojszowach wydatki na sport młodzieżowy jako na zadanie własne gminy stanowią bezpośrednie wydatki budżetu, w Kobiórze finansowanie za pośrednictwem Domu Kultury
Suma		1 292 783	100,0	

Załącznik nr 5 Wykres branżowy rozkład gminnych dotacji w badanych gminach



Część II

Kształtowanie standardów funkcjonowania lokalnego samorządu - Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach

Komplementarną wobec monitorowania metodę oddziaływania na kształt standardów funkcjonowania instytucji samorządowych może stanowić budowanie lokalnych koalicji wywierających wpływ na decyzje podejmowane przez organy władzy. Środowisko organizacji pozarządowych postrzegamy zarówno jako naturalnego partnera jednostek samorządu terytorialnego, ale także jako środowisko szczególnie predysponowane do samoorganizowania się dla zaspokajania własnych potrzeb. Jednym z celów wszelkiego rodzaju porozumień i forów lokalnych organizacji jest kwestia ustanowienia zasad współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a sektorem organizacji. Warto wskazać, iż kompleksowy zestaw reguł uwzględnia zarówno aspekt standardów działania instytucji samorządowych, jak i element kontroli ich funkcjonowania dzięki jawności, przejrzystości i uspołecznieniu procesu decyzyjnego.

Jak wynika z ubiegłorocznego monitoringu procesu udzielania dotacji organizacjom pozarządowym z budżetu miasta Tychy⁷⁵ współpraca pomiędzy tymi dwoma partnerami przybiera konkretną postać transferu środków publicznych. Natomiast wyniki badań tyskich inicjatyw obywatelskich wskazują, że jedną z ważniejszych potrzeb tyskiego sektora organizacji pozarządowych jest kompleksowy program współpracy z instytucjami gminy. Jednakże długa i naszpikowana wieloma zwrotami historia prób ustanowienia takiego programu do tej pory nie została zwieńczona sukcesem. Brak umocowania w lokalnym prawie zdaje wszelkie rozwiązania w tym zakresie na łaskę pańską, która z reguły na pstrym koniu jeździ.

Wiosną i latem ubiegłego roku został otwarty nowy rozdział. Pierwszą jaskółką okazał się prowadzony przez autora niniejszego opracowania warsztat zatytułowany „Między państwem, biznesem i samorządem: lokalny sektor pozarządowy w warunkach przed i po akcesyjnych” w trakcie XI Tyskiego Seminarium Majowego 16-17 maja 2002 r. We wnioskach z niniejszego warsztatu wyraźnie wskazano na konieczność kompleksowego uregulowania zasad współpracy pomiędzy władzami miasta Tychy a lokalnym sektorem organizacji oraz budowy infrastruktury wspierającej funkcjonowanie oddolnych inicjatyw obywatelskich służących lokalnej wspólnotocie. Kolejny krok stanowiło zorganizowane z inicjatywy ówczesnego Przewodniczącego Rady Miasta spotkanie przedstawicieli tyskich organizacji – stanowiącego spełnienie publicznie złożonego w trakcie sesji podsumowującej TSM zobowiązania. To właśnie to spotkanie, pomimo tego, że doboru jego uczestników dokonano niezwykle selektywnie, okazało się przełomowe. Utworzyła się grupa osób zainteresowanych rozwojem współpracy zarówno z władzami miasta, jak i pomiędzy samymi organizacjami. W wyniku gorących dyskusji podjęto decyzję o zorganizowaniu plenarnego spotkania przedstawicieli tyskich organizacji pozarządowych. W tym celu powołano zespół roboczy, do którego weszli członkowie grupy. Prawie 10-cio miesięczna praca Zespołu zaowocowała zorganizowaniem – własnymi siłami i przy wykorzystaniu własnych zasobów ludzkich i finansowych - pierwszego Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach w maju 2003 r., w którym wzięło udział kilkadziesiąt osób. Już samo to wydarzenie można uznać za ogromny sukces tyskiego sektora organizacji pozarządowych. Jedna-

⁷⁵ Zob. P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta gmina...*, op. cit.

kże uczestnicy FOP sformułowali dwa najważniejsze postulaty na przyszłość: rozwijania różnorodnych form współpracy z instytucjami gminą i ujęcia ich w formie lokalnego prawa oraz intensyfikacji poziomego współdziałania samych organizacji. Klamerą spinającą doświadczenia z tego okresu okazał się warsztat „Partnerstwo społeczne w zarządzaniu nowoczesnym miastem” w trakcie kolejnego XII Tyskiego Seminarium Majowego w 2003 r.

Postanowienia FOP zaowocowały podjęciem prac w dwu kierunkach. Rozpoczęto budowę Ośrodka Inicjatyw Społecznych jako instytucji infrastrukturalnej wspierającej rozwój i funkcjonowanie tyskich, oddolnych inicjatyw obywatelskich. Realizacji tego zadania podjęło się Stowarzyszenie „Biuro Inicjatyw Społecznych” w oparciu o szeroką koalicję osób reprezentujących zarówno tyski Trzeci sektor, ale także instytucje gminy czy środowisko naukowe.

Wchodząca w życie nowa ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie otwiera przed lokalnymi aktorami szereg możliwości rozwoju współpracy dla dobra mieszkańców miasta. Jednakże liczenie, że korzystne dla sektora organizacji rozwiązania same zapadną, to liczenie na cud. Istnieje obawa, iż aktywność gminy w tym zakresie może ograniczyć się do uchwalenia obowiązkowego rocznego programu współpracy, w dodatku skoncentrowanego na wąskim wycinku problemów. Aby zatem zadość stało się zasadzie „nic o nas bez nas”, aby zatem kształt przyjętych rozwiązań zaspokajał potrzeby organizacji konieczne jest aktywne włączenie się w proces ich ustanawiania poprzez zgłaszanie własnych propozycji oraz wywieranie nacisku na podejmujących decyzję. Temu celowi służą prace Zespołu roboczego, a jego dotychczasowy efekt stanowi „Dekalog współpracy”. Swoisty fundament dla budowy partnerstwa publiczno-prywatnego służącego lokalnej wspólnotocie.

Poniżej prezentujemy dwa podstawowe dokumenty: „Dokument końcowy Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach” oraz „Dekalog Współpracy”.

Dokument końcowy Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach z dnia 6 maja 2003 r.

Z badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR, z grudnia 2002 r., wynika, że w Polsce funkcjonuje 95 500 organizacji pozarządowych. W liczbie tej mieszczą się stowarzyszenia, organizacje społeczne i polityczne oraz fundacje, a także związki zawodowe, kościoły i związki pracodawców. Zawężając liczbę podmiotów do 36 500 stowarzyszeń i 5 000 fundacji (odrzucając partie, związki zawodowe, straże pożarne itp.) mamy do czynienia z potężnym ruchem „trzeciego sektora” wyrażającego się aktywnością obywatelską.

W województwie śląskim - wg tego samego źródła - zarejestrowanych jest 4 538 organizacji, co daje wskaźnik 9,4 organizacji na 10 tys. mieszkańców. Wskaźnik ten rozkłada się w regionach Polski od 7,6 w woj. opolskim do 14,2 w mazowieckim.

W ub. roku stowarzyszenia Biuro Inicjatyw Społecznych przeprowadziło w Tychach „spis powszechny” organizacji „trzeciego sektora”. W jego wyniku udało się nawiązać kontakt z 93 tyskimi organizacjami pozarządowymi, skupiającymi 13 tys. członków, współpracującymi z 250 wolontariuszami oraz zatrudniającymi 146 osób (równowartość 40 etatów). Raport BIS w tej sprawie jest dostępny w roczniku Tyskie Regionalia.

Trudno jednoznacznie stwierdzić czy tyski sektor organizacji pozarządowych (NGO) jest silny. Skąpe zasoby ludzkie, finansowe (czy wręcz symboliczne budżety większości z nich) i techniczno-organizacyjne zaplecze, brak szerokiego poparcia opinii publicznej - utrudniają im prowadzenie szeroko zakrojonych przedsięwzięć. W efekcie - z morza słabych podmiotów

borykających się z bieżącymi problemami, gdzieś wyłaniają się dobrze zorganizowane i sprawne instytucje.

Organizacje społeczne w Tychach - podobnie jak i w całej Polsce - zwykle się nazywać stowarzyszeniami posiadają długą tradycję. Niektóre z nich odżyły po 1988 roku, dołączając do grona podmiotów pracujących nieprzerwanie od 1945 roku, a nawet wcześniej - tworząc z nimi mapę obywatelskiej aktywności. Autonomiczność organizacji, przepisy prawa często nie sprzyjają współpracy wertykalnej i horyzontalnej, marginalizując ją do okazjonalnych spotkań sprowokowanych wydarzeniami publicznymi lub formalnoprawnymi.

Pomysł zorganizowania kolejnego Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach zrodził się w lipcu 2002 roku w czasie spotkania, które odbyło się w sali plenarnej Urzędu Miasta. Wyłoniono wówczas roboczą grupę, która podjęła trud zorganizowania tej imprezy. W skład grupy weszli przedstawiciele 9 organizacji:

- Julita Błońska-Charchut - Stowarzyszenie „Być razem” oraz Polskie Stowarzyszenie Pedagogów i Animatorów zabawy „Klanza”;
- Daniela Cymal - Stowarzyszenie Twórców Kultury;
- Ewa Dziekońska - Polski Klub Ekologiczny, Koło Tychy;
- Gabriel M. Kula - Związek Górnośląski;
- Janusz Mędrak - Stowarzyszenie „Być Razem”;
- Bernadeta Naleźniak - Stowarzyszenie „Bliżej Nas”;
- Ryszard Skrzypiec - Stowarzyszenie „Federacji Zielonych”, Tyska Grupa Obywatelska;
- Andrzej Szczęśniak - Polski Związek Niewidomych;
- Bartłomiej Szymczyk - Stowarzyszenie Biuro Inicjatyw Społecznych.

Organizatorzy Forum uznali, że spotkanie będzie miało do spełnienia dwa istotne zadania:

- Zainicjowanie prac nad *Programem współpracy samorządu z organizacjami*, który w sposób kompleksowy ureguluje relacje między tymi dwoma sektorami;
- Zapoczątkowanie bardziej intensywnych kontaktów wzajemnych między organizacjami, co może zaowocować większą liczbą wspólnych projektów podejmowanych w przyszłości.

Zaproszenia do udziału w Forum zostały rozesłane do wszystkich organizacji pozarządowych działających w Tychach, których dane znajdują się w Wydziale Spraw Obywatelskich UM w Tychach, a których aktualność została zweryfikowana w trakcie wspomnianych już badań ankietowych. Ogłoszenia informujące o terminie Forum zostały również opublikowane w prasie lokalnej. Forum zostało zorganizowane bez pomocy gminnych środków finansowych, co nie pozostało bez wpływu na skromną oprawę imprezy.

Forum odbyło się w dniu 6 maja w auli Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, na Pl. Św. Anny. Wzięło w nim udział 50 osób reprezentujących 29 organizacji. Obrady miały następujący przebieg:

I. Część wykładowa:

- Słowo wstępne oraz przedstawienie nowej ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie - Gabriel M. Kula;
- Wystąpienie wprowadzające do dyskusji: raport o organizacjach społecznych w Tychach; diagnoza stanu obecnej współpracy organizacji pozarządowych i samorządu oraz współpracy wzajemnej organizacji; modele współpracy organizacji pozarządowych i gminy na podstawie doświadczeń w innych miastach - Ryszard Skrzypiec;
- Organizacje pozarządowe a zrównoważony rozwój gminy - Ewa Dziekońska

II. Część warsztatowa (w grupach):

- grupa robocza 1 - określenie oczekiwań organizacji wobec samorządu. Prowadzący Gabriel M. Kula;

- grupa robocza 2 - co organizacje mogą zaoferować miastu? - niewykorzystane możliwości współpracy z samorządem. Prowadzący Ryszard Skrzypiec;
- grupa robocza 3 - wzajemne kontakty organizacji; czy potrzeba nam kooperacji? Prowadzący Bartłomiej Szymczyk.

III. Przedstawienie pracy grup warsztatowych, dyskusja.

Zebrani zgodzili się, że konieczne jest zorganizowanie spotkania informacyjno-szkoleniowego poświęconego problematyce ustawy *O działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Wyraźnie zaakcentowana została również wola dalszego cyklicznego spotykania się w ramach Forum Organizacji Pozarządowych. Niezależnie od tego, spośród uczestników Forum wyłoniono grupę roboczą, której zadaniem będzie przygotowanie zasad kooperacji organizacji pozarządowych pod względem organizacyjnym i programowym. Zebrani podjęli następujące postanowienia:

- za wskazane uznali utworzenie instytucjonalnej formy wspierania inicjatyw obywatelskich o klarownych zasadach i kompetencjach, która stwarzać będzie warunki do współpracy „poziomej” między organizacjami oraz „pionowej” między organizacjami a samorządem i administracją publiczną. Instytucja taka umożliwi - zdaniem zebranych - lepsze wykorzystanie potencjału aktywności obywatelskiej w Tychach, prowadzić będzie stałą działalność szkoleniową pozwalającą na podwyższenie poziomu prowadzonej działalności i świadczonych przez organizacje usług. Spośród innych form aktywności instytucji tego typu wymieniono np. prowadzenie strony internetowej tyskich organizacji pozarządowych oraz pomoc w tworzeniu koalicji przygotowujących i realizujących projekty oraz ubiegających się o środki pochodzące ze źródeł krajowych i unijnych;
- celem wspólnych działań organizacji pozarządowych w Tychach powinien być rozwój partnerskiej współpracy trzeciego sektora z samorządem. Jedną z form takiej współpracy powinny być wspólne zespoły robocze i konsultacyjne;
- celem wspólnych prac powinno być także stworzenie przejrzystych zasad korzystania przez organizacje pozarządowe w Tychach ze środków publicznych z uwzględnieniem następujących zasad:
 1. jasne ustalanie priorytetów samorządu dla wspólnych działań z organizacjami pozarządowymi;
 2. jawność procedur i zachowanie równości podmiotów ubiegających się o dotacje;
 3. utworzenie sprawnych mechanizmów kontrolnych i korekcyjnych - udział przedstawicieli organizacji w procesach oceniania wniosków oraz ocena przedsięwzięć pod względem skuteczności wykorzystania środków publicznych.

Zebrani uznali za wskazane organizowanie wspólnych przedsięwzięć służących popularyzacji trzeciego sektora i upowszechnieniu jego oferty (np. giełda, targi obywatelskie itp.).

Dekalog współpracy

Efektywna współpraca partnerów społecznych w działaniach na rzecz lokalnej wspólnoty obejmuje swym zasięgiem wszelkie aspekty oraz wspiera się następujących zasadach:

1. zasadzie dialogu obywatelskiego, której zastosowanie spełni wymogi partycypacji obywatelskiej oraz uspołecznienia procedur decyzyjnych, co oznacza, że w trakcie podejmowania istotnych dla mieszkańców miasta decyzji uwzględnienia się ich głos;
2. zasadzie pomocniczości, której zastosowanie będzie skutkowało oddaniu w ręce samych mieszkańców miasta środków służących załatwieniu jak największej ilości ważnych dla nich samych spraw, dzięki czemu wdrażane do realizacji będą takie działania operacyjne, które wynikają z ustanowionych priorytetów oraz odpowiadają na zdiagnozowane potrzeby koncentrując się na wspieraniu oddolnych inicjatyw;
3. zasadzie kontroli społecznej, której zastosowanie spełni wymóg jawności, przejrzystości oraz efektywności współpracy partnerów społecznych i wydatkowania środków publicznych.

Współpraca partnerów społecznych musi uwzględniać obowiązujące normy prawa od konstytucyjnych wolności słowa i swobody zrzeszania się, przez ustanowione ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy samorządowe form i obszarów współpracy pomiędzy instytucjami państwa a organizacjami pozarządowymi, zagwarantowane w ustawie o dostępie do informacji prawo do informacji publicznej po szczegółowe rozwiązania w zakresie delegacji zadań i przekazywania środków publicznych ustanowione na mocy ustawy o finansach publicznych oraz inne regulacji prawne.

Instrumentami służącymi pogłębianiu współpracy partnerów społecznych są:

1. System wymiany informacji gwarantujący równość szans wszystkim zainteresowanych współpracą z instytucjami gminy na rzecz lokalnej wspólnoty.
2. Zespoły doradcze, konsultacyjne i robocze służące ustanawianiu priorytetów działań zmierzających do rozwiązania ważnych problemów społecznych mieszkańców miasta oraz polityki współpracy partnerów społecznych.
3. Zestaw praktycznych rozwiązań służących kompleksowemu wspieraniu oddolnych działań, obejmujące konkursy udzielania dotacji oraz kontraktowania usług, zasady udzielania pomocy niematerialnej, użyczenia lokali komunalnych, promocji i reprezentacji.
4. Metody i techniki diagnozowania problemów społecznych oraz ewaluowania realizowanych programów służące korygowaniu wdrożonych polityk.

Zakończenie

Program „Przejrzysta Gmina”, którego efekty prezentujemy w niniejszej broszurze, służy podnoszeniu standardów funkcjonowania instytucji publicznych w Polsce. Tak

organów państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony za sprawą urzeczywistnienia kontroli społecznej poprzez przyglądanie się działalności tych instytucji oraz reagowanie na zidentyfikowane przypadki naruszania obowiązujących norm prawa. Aktywność tego typu, niewątpliwie przyczynia się do wzmocnienia zasady praworządności. Natomiast z drugiej strony, celem jest dostosowywanie reguł i mechanizmów funkcjonowania organów publicznych do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Także poprzez budowanie lokalnych koalicji zdolnych do oddziaływania na kierunki realizowanych przez te organy polityk.

Bliska jest nam perspektywa gminy, aktywności członków lokalnej wspólnoty oraz funkcjonowania jej organów, dlatego też nasz program zaadresowaliśmy do społeczności i władz samorządowych wybranych gmin. Niestety, w oparciu o wyniki zrealizowanego przedsięwzięcia, trudno optymistycznie wyrokować na przyszłość. Zdajemy sobie sprawę, iż budowanie trwałych rozwiązań na bazie tak krytycznego raportu pod adresem poczynań jednego z partnerów to złudzenie. Skoro jednakże rzeczywistość skrzeczy.

Załącznik nr 6 Zestawienie wystąpień publicznych i publikacji

A) wystąpienia

1. Koordynator projektu wystąpił na Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach, 6 maja 2003 r.

2. Koordynator projektu wziął udział w audycji radiowej z cyklu „Moje, Twoje, Nasze”, 1 czerwca 2003 r. Program 1 Polskiego radia, godz. 6.40.
3. Koordynator projektu wziął udział w charakterze panelisty w debacie „Jawność życia publicznego sposobem zapobiegania korupcji” zorganizowanej przez Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pański, Katowice 11 czerwca 2003 r.

B) publikacje

1. Przejrzysta Gmina? w: „Gazeta Pszczyńska” nr 10 z 8 maja 2003 r.
2. Ośmiorniczki, http://www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/grupy_lokalne/osmiorniczki.html

Spis treści

<u>Wprowadzenie</u>	2
<u>Moja Przejrzysta Gmina</u>	3
<u>Raport z monitoringu procedur udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych w gminach Bieruń, Bojszowy, Kobiór, Łędziny i Wry</u>	3
<u>Kiedy Gmina jest przejrzysta?</u>	3
<u>Program „Przejrzysta Gmina”</u>	4
<u>Rezultaty monitoringu</u>	6
<u>Dostęp do informacji</u>	6
<u>Procedura udzielania dotacji</u>	8
<u>Podstawy prawne</u>	8
<u>Równość szans</u>	9
<u>Ocena wniosków</u>	9
<u>Informacja o podjętych rozstrzygnięciach</u>	10
<u>Mierzenie efektów</u>	11
<u>Praktyka udzielania dotacji</u>	11
<u>Ile, komu, na co?</u>	11
<u>Poza standardami</u>	13
<u>Podsumowanie</u>	14
<u>Wnioski z bieżącego monitoringu „Przejrzysta Gmina”</u>	14
<u>Oczekiwania wobec lokalnych władz samorządowych</u>	15
<u>Załącznik nr 1 Karty do analizy wydatków w formie dotacji</u>	18
<u>Karta 1: Bieruń</u>	18
<u>Karta 2: Bojszowy</u>	19
<u>Karta 3: Kobiór</u>	20
<u>Karta 4: Łędziny</u>	20
<u>Karta 5: Wry</u>	21
<u>Załącznik nr 2 Kwestionariusz „Przejrzysta Gmina”</u>	23
<u>Załącznik nr 3 Karta materiałów źródłowych</u>	25
<u>Załącznik nr 4 Tabela rozkład gminnych dotacji wg działów budżetu</u>	26
<u>Załącznik nr 5 Wykres branżowy rozkład gminnych dotacji w badanych gminach</u>	26
<u>Kształtowanie standardów funkcjonowania lokalnego samorządu - Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach</u>	27
<u>Dokument końcowy Forum Organizacji Pozarządowych w Tychach z dnia 6 maja 2003 r.</u>	29
<u>Dekalog współpracy</u>	32
<u>Zakończenie</u>	34
<u>Załącznik nr 6 Zestawienie wystąpień publicznych i publikacji</u>	35