

Warszawa pozarządowa

(wyniki monitoringu przyznawania dotacji dla organizacji pozarządowych z budżetu gminy przeprowadzony przez Warszawską Grupę Obywatelską dzięki wsparciu Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego)

KONTEKST MONITORINGU

Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych ASOCJACJE przy udziale Lokalnych Grup Obywatelskich przeprowadziło w 2001 roku pilotażowe badania w ramach projektu „Przejrzysta gmina – narzędzie wspierające społeczną kontrolę funkcjonowania administracji publicznej w Polsce”, w ramach którego badano gminę Warszawa-Białołęka i Warszawa-Centrum wraz z dzielnicami Mokotów, Ochota i Żoliborz. W wyniku badań sformułowano wiele zastrzeżeń dotyczących procedur przyznawania dotacji, które zostały określone w czterech podstawowych obszarach¹:

Brak przejrzystych procedur

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

Nieprzestrzeganie procedur

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

Konflikt interesów

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

Brak instytucji kontrolnych

ZAŁOŻENIA MONITORINGU I TRUDNOŚCI W JEGO REALIZACJI

Warszawska Grupa Obywatelska podjęła się kontynuacji monitoringu w zakresie przyznawania dotacji w ramach budżetu na rok 2003. Założeniem było prowadzenie stałego nadzoru nad procesem przyznawania dotacji dla organizacji pozarządowych, oraz podjęcie działań na rzecz zwrócenia uwagi władz Warszawy na ewentualne niedociągnięcia w procedurach i ich realizacji. Badanie opierało się na stałym analizowaniu dokumentów (uchwał, artykułów prasowych, opinii organizacji pozarządowych), oraz na podejmowaniu działań nagłaśniających problematykę i wzmacniających procesy naprawcze.

¹ Por. Frączak P. Skrzypiec R. „Przejrzysta gmina, organizacje pozarządowe, korupcja” Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej, Warszawa 2002

Przygotowując projekt monitoringu zakładano w miarę stabilne funkcjonowanie instytucji samorządu terytorialnego w Warszawie². Niestety rzeczywistość wprowadziła w proces monitoringu wiele dodatkowych czynników, które w sposób znaczący wpłynęły na możliwość kontroli i oceny procedur przyznawania dotacji. Po pierwsze z uwagi na zakończenie się kadencji władz i wybory monitoring z konieczności dotyczył dwóch różnych wymiarów funkcjonowania samorządu. Z jednej strony analizował aktualne działania samorządu w nowych warunkach, z drugiej strony część informacji powziętych w ramach monitoringu (m.in. z doniesień prasowych) dotyczyło działań samorządu poprzedniej kadencji. Czasami więc trudno jednoznacznie określić, które z niepokojących zjawisk mogą być traktowane jako element sposobu sprawowania władzy poprzedniej ekipy, a które są trwałą cechą systemu rządzenia. Z drugiej strony w trakcie prowadzonego monitoringu zachodziło szereg zmian ustrojowych, które w sposób znaczący wpływały na ocenę stosowania procedur.

Zmieniające się procedury to brak procedur

Tzw. Ustawa Warszawska czyli ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy zmieniała diametralnie ustrój stolicy. Po wyborach samorządowych 27 października 2002 roku Warszawa została scalona w jedno miasto. Oznaczało to m.in., że połączono budżety 11 gmin warszawskich, miasta stołecznego i powiatu. Oczywiście każda z tych jednostek samorządowych miała wcześniej własną uchwałę określającą zasady finansowania jednostek nie należących do sektora finansów publicznych i własną politykę wobec organizacji pozarządowych. W obliczu zmieniającej się ustawy łączone jednostki samorządu nie miały aż do nowych wyborów, możliwości planować współpracy na rok 2003. Poza zmianą ustroju stolicy dokonała się jeszcze jedna zmiana ustrojowa wprowadzona ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Co więcej, aż do połowy lutego 2003 roku nie było wiadomo, czy Trybunał Konstytucyjny uzna zgodność ustawy warszawskiej z konstytucją (oznaczałoby to przyspieszone wybory i kolejne reformy ustroju stolicy³). Niestabilność sytuacji ustrojowej nie mogła się nie odbić na współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi. Przypomnijmy, że dopiero 16 stycznia Rada Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła uchwałę (nr V/73/2003) "w sprawie trybu przyznawania, rozliczania oraz kontroli wykorzystania dotacji przyznawanym podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych na wykonanie zadań związanych z realizacją zadań m.st. Warszawy oraz dzielnic m.st. Warszawy na lata 2003-2004), a np. Zarządzenie nr 53/2002 Prezydenta Miasta 31 grudnia 2002 r. w sprawie wyboru ofert na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, zostaje zmienione Zarządzeniem nr 69/2003 z 9 stycznia 2003 roku. Podobnie Zarządzenie nr 74/2003 z 13 stycznia 2003 r. w sprawie powołania Zespołu Opiniującego zostaje zmienione Zarządzeniem 215/2003 z 28 lutego 2003⁴. Musiało to powodować i powodowało niepewność w podejmowanych działaniach i pojawiające się konflikty.

PRZEBIEG MONITORINGU

1. Grupa wystosowała do byłego prezydenta, a obecnie Przewodniczącego Rady Wojciecha Kozaka i do obecnego Prezydenta Lecha Kaczyńskiego listy z informacją o podjętym monitoringu (z załączoną publikacją opisującą badania pilotażowe z prośbą o pomoc w zdobywaniu informacji). Działania podejmowane w ramach monitoringu dotyczyły

² Niestety nie dawało się przewidzieć, aż tak wielkich zmian. Zresztą jeszcze w listopadzie niektórzy przedstawiciele organizacji mieli nadzieję, że zmiany ustroju Warszawy nie ograniczą dostępu do środków publicznych – por. wypowiedź Zbigniewa Wejcmana w Magda Dobranowska „Na dwoje babka wróżyła” ngo.pl z 22.11.2002.

³ por. Jan Fusiecki Stolica zgodna z prawem GS 19 lutego 2003

⁴ Spowodowane było to m.in. zastrzeżeniami Wojewody do wydanych przez Prezydenta zarządzeń por. Magda Dobranowska "Ciąg dalszy kłopotów warszawskich organizacji socjalnych" Wiadomości NGO.PL z 18.02.03

- trzech sposobów zbierania informacji: Przegląd prasy, uczestnicząca obserwacja środowiska organizacji pozarządowych, zbieranie dokumentów dotyczących współpracy.
2. PRZEGLĄD PRASY. W ramach monitoringu prowadzony był systematyczny przegląd prasy zaś niektóre informacje dotyczące działań udostępniane były na stronie NGO WATCH. Trzy grupy problemów wydają się warte podkreślenia.
- Samorząd może wspierać organizacje pozarządowe w różny sposób, nie tylko bezpośrednio finansując działalność stowarzyszenia czy fundacji. Taką formą wsparcia może być wynajmowanie lokalu po preferencyjnych cenach⁵. Miasto decyduje o tym, które organizacje otrzymają ten przywilej. Dla niejednej z nich oznacza to być albo nie być. Dla innych to znaczne źródło przychodów dzięki komercyjnemu podnajmowaniu lokalu. W przypadku lokalu o powierzchni 250 m² zysk organizacji mógłby sięgnąć nawet kilkunastu tysięcy złotych miesięcznie. Pytaniem pozostaje, które organizacje podnajmują swoje lokale "na lewo", a którym w umowie z miastem nie wpisano klauzuli zakazującej podnajmu. Zdarzało się, że w umowie użyczenia opłacanego przez gminę lokalu znalazły się zapisy niekorzystne dla właściciela co "kosztuje dzielnicę [mowa o warszawskiej Ochocie - przyp. TM] prawie 100 tys. zł rocznie", a gdyby chciała "zerwać umowę z fundacją, musiałaby zapłacić ok. 3 mln. zł kary"⁷. Również na Ochocie pojawił się problem użyczenia przez władze Pola Mokotowskiego na działalność, która przynajmniej w części była działalnością komercyjną⁸. O niejasnej roli organizacji pozarządowych w zdobywaniu gminnych gruntów głośno było też w Wawrze⁹.

Kwestie lokalowe są często dużym problemem dla działających organizacji pozarządowych. W ubiegłym roku prasa pisała m.in. o kłopotach Towarzystwa Opieki nad Zabytkami¹⁰ czy Związku Ociemniałych Żołnierzy RP¹¹. W tym ostatnim przypadku mieliśmy do czynienia z interwencją miasta. ZOŻ RP otrzymał pismo „od Mirosławy Wnuk, p.o. dyrektora Biura Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy: *Prezydent Warszawy może w uzasadnionych przypadkach wyłączyć lokal użytkowy z konkursu ofert i przeznaczyć go na rzecz organizacji nieprowadzących działalności gospodarczej. Przedstawiciele ZOŻ zostaną powiadomieni pismem o procedurze przyznawania lokali i zaproszeni do ich zaakceptowania na terenie byłej gminy Centrum*”¹². Także „burmistrz Śródmieścia Jarosław Zieliński obiecał pomóc. Żołnierzom zaproponowano 110-metrowy lokal na pięttrze przy Mokotowskiej 67a. Sześć pokoi z łazienką. (...) Jednak jest pewien problem. Organizacji liczącej w całej Polsce niespełna 370 członków nie stać na samodzielne utrzymanie siedziby. (...) Przy Hożej 1 za zgodą dzielnicy ZOŻ podnajmował dwa pokoje spółce, która regulowała za niego czynsz i opłaty za media. (...)” Teraz takiej możliwości nie będzie. Jednak władze widzą rozwiązanie „*Niech związek wystąpi do burmistrza. Myślę, że jest możliwość wsparcia przez dzielnicę lub miasto.* – mówi Michał Rzemieniewski. – *Lokal został przyznany kombatantom po preferencyjnej (3,5 zł za m² – PF) cenie. Jeśli jednak organizacja zwróci się do prezydenta Kaczyńskiego, na pewno jakąś pomoc otrzyma* – deklaruje Anna Kamińska, rzecznik prezydenta”¹³.

Innym przykładem możliwych relacji pomiędzy organizacjami a gminą są kwestie samowoli budowlanych. Dla przykładu, po śmierci Marka Kotańskiego okazało się, że wybudowane na dzierżawionym terenie Białołęki Centrum Pomocy Bliźniemu przy

⁵ Co "oznacza w rzeczywistości dotację dla uprzywilejowanej organizacji" Barbara Bubula „Dwa społeczeństwa obywatelskie” Obywatel nr ???

⁶ o takim była mowa w artykule Małgorzaty Zubik, "Tanio wynajmę", Gazeta Stołeczna z 20 listopada 2002

⁷ Małgorzata Zubik, "Coś wpadło w OKO", Gazeta Stołeczna z 18 lutego 2003 r.

⁸ Małgorzata Zubik "Społeczna komercja" GS 28 lutego 2003

⁹ Barbara Kasprzycka, Iwona Szpala "Gruntowny bałagan" GS 17 stycznia 2003

¹⁰ Por. Tomasz Urzykowski Pożegnanie z willą GS 13 maja 2003

¹¹ Por. Tomasz Urzykowski Kto nie widzi GS 4 kwietnia 2003

¹² TU Zawszą wsparcie GS 5-6 kwietnia 2003

¹³ Tomasz Urzykowski Sto metrów do szczęścia GS z 10 kwietnia

Marywilskiej jest samowolą budowlaną¹⁴, podobnie bez odpowiednich pozwoleń rozbudowano siedzibę Światowego Uniwersytetu Buchowego Brahma Kumaris przy Mołdawskiej¹⁵. Jednak wiele wątpliwości budzi fakt, czy rzeczywistym powodem „odkrycia” tych przypadków jest fakt złamania prawa czy raczej personalne i ideologiczne konflikty. Pytaniem więc pozostaje, czy nie jest to problem szerszy, gdzie z uwagi na tzw. „względy społeczne” nie przymyka się (jak w przypadku MONARU) oczu na niezgodność z procedurami. Ciekawym z tego powodu był np. problem ośrodka dla chorych na alzheimera prowadzonego przez Polską Fundację Alzheimera. Ośrodek trzeba było zamknąć, gdyż Fundacja nie chce inwestować w budynek, który miasto w każdej chwili może kazać rozebrać (z uwagi na zapisy planu zagospodarowania przestrzennego)¹⁶

- Niewątpliwie głównym mankamentem było w 2003 roku płynne finansowanie organizacji.
Po pierwsze z uwagi na zmiany prawne decyzje o przyznaniu dotacji zapadały dopiero na początku roku budżetowego co spowodowało powstanie konfliktu, którego przyczyn jak twierdzili przedstawiciele organizacji było kilka: "Po pierwsze poprzednie władze¹⁷ źle przygotowały prowizorium budżetowe. Na pomoc społeczną zarezerwowano 3,4 mln. zł, choć w ubiegłym roku na ten cel wydano 9,6 mln. zł. Ale i tych 3,4 mln miasto nie jest w stanie rozdzielić, bo późno ogłosiło konkurs i wyjątkowo opieszale rozpatruje wnioski. Trzeci problem jest taki, że miasto nie będzie mogło zrefundować kosztów poniesionych przez organizacje od początku roku do czasu podpisania umowy z miastem"¹⁸. Po drugie przyznane dotacje przychodziły z opóźnieniem. W lutym pieniędzy nie dostały organizacje zajmujące się opieką na dziećmi z rodzin z problemami z uwagi na konieczność pomocy bezdomnym¹⁹, zaś te ostatnie z powodu błędów "w wydawanych przez Prezydenta Warszawy zarządzeniach związanych z podziałem środków dla organizacji pozarządowych"²⁰. Kolejne opóźnienia pojawiły się w czerwcu²¹. Na ten sam problem skarżyły się w październiku organizacje prowadzące schroniska dla zwierząt²². Niestety wiele wskazuje na to, że ciężki Okres początku roku powtórzy się i w 2004²³
- Ważną kwestią dotyczącą niejasności w relacjach organizacje pozarządowe - samorząd jest kwestia powiązań personalnych. Mówimy tu o sytuacjach, o których mówiła np. na spotkaniu Kawiarenki Obywatelskiej Julia Pitera czyli podejmowanie decyzji o przyznaniu dotacji przez osobę bezpośrednio powiązanej z osoby zarządzającej organizacją (mąż-żona). Podobną sytuację mieliśmy w przypadku Fundacji Rozwoju Warszawy na której "(...) utrzymanie w latach 1999-2002 Holding (finansowany z pieniędzy miasta - przyp. red.) wydał ok. 900-tys. zł, a efekty są prawie żadne. Prywatne

¹⁴ Dariusz Facon Tyle z Kotana GS 2 kwietnia 2003

¹⁵ Małgorzata Zubik Samowola wzdłuż i wzwyż GS z 14 lutego 2003 r.

¹⁶ Iwona Dudzik Ustąpią cyklom GS 31 października-2 listopada 2003 r.

¹⁷ "obawialiśmy się takiej sytuacji i już w listopadzie i grudniu 2002 roku wysyłaliśmy pisma do prezydenta z prośbą o spotkanie w tej sprawie - mówi Piotr Todys - Niestety bez rezultatu. Data tutaj była dość istotna, ponieważ do 31 grudnia prezydent mógł wprowadzić zmiany do prowizorium" za Magda Dobranowska "Kryzys warszawskich organizacji socjalnych" Wiadomości ngo.pl z 23.01.2003

¹⁸ Iwona Dudzik "Bieda na ulice" GS 12 marca 2003

¹⁹ Wiceprezydent Dorota Safian tak to określiła "Jeżeli mamy do wyboru pomóc ludziom w noclegowniach przetrwać zimą lub wyjazd dzieci na zimowiska, to odpowiedź jest chyba prosta" za Dariusz Facon "Nad morzem, w piwnicy" GS 1-2 lutego 2003

²⁰ Magda Dobranowska "Ciąg dalszy kłopotów warszawskich organizacji socjalnych" Wiadomości NGO.PL z 18.02.03

²¹ Np. Fundacja Hospicjum Onkologiczne por. Iwona Dudzik Czekając na pomoc GS 3 czerwca 2003

²² Barbara Kasprzycka Ślepa miłość prezydenta GS 29 października 2003

²³ Tak twierdzi np. Stowarzyszenia Otwarte Drzwi por. Anna Kurowska Bigos pycha GS 24-26 grudnia 2003.

firmy nie zasilają jej pieniędzmi. Fundację zatem utrzymywał Holding. To właśnie z jego, a więc z publicznej, kasy szły pieniądze na wypłaty dla żony prezydenta Kozaka i szefa UW na Pradze-Południe"²⁴. W tej kategorii mieszczą się także działania, gdy na prezesa społecznego komitetu budowy pomnika Władysława Sikorskiego "wybrano Wojciecha Kozaka, przewodniczącego rady Warszawy, która będzie decydować o lokalizacji pomnika", a co więcej jak twierdził prezes Stowarzyszenia Polskich Kombatantów w Kraju "Wojciech Kozak zapowiedział, że uchwałę akceptującą lokalizację radni przegłosują już 13 lutego. Następnie miasto ma zorganizować i sfinansować konkurs na projekt pomnika"²⁵. Wydaje się, że kwestia różnego rodzaju patronatów i społecznego udziału przedstawicieli władz w inicjatywach społecznych²⁶

3. OBSERWACJA UCZESTNICZĄCA. Członkowie Grupy aktywnie uczestniczyli w działaniach na rzecz poprawy systemu współpracy podejmowanych przez organizacje pozarządowe Warszawy.
- PRZEJRZYSTE RATUSZE. W lutym 2003 roku Warszawska Grupa Obywatelska, na zaproszenie Fundacji im. Stefana Batorego, brała udział w międzynarodowej konferencji – okrągłym stole, którego celem było poprawienie przejrzystości działań samorządów stolic Krajów Grupy Wyszehradzkiej. Konferencja ta miała miejsce w Pradze i brali w niej udział²⁷ przedstawiciele Miasta (w tym wiceprezydent Stasiak), Rady Miasta i organizacji pozarządowych. Podczas spotkania Warszawska Grupa Obywatelska podjęła zobowiązanie wypracowania przejrzystych zasad współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i samorządem. Przedstawiciele Miasta zobowiązali się stworzyć przejrzysty system działania urzędu, eliminując możliwość istnienia konfliktu interesów oraz wypracować i wprowadzić w życie kodeks etycznego postępowania. Warszawska Grupa Lokalna monitoruje realizację zobowiązań podjętych przez Miasto. Grupa przygotowuje kolejne spotkanie tym razem w Warszawie w pierwszej połowie 2004 roku.
- KAWIARENKA OBYWATELSKA. W trakcie realizacji monitoringu zorganizowane zostały spotkania dla organizacji pozarządowych. Już 3 grudnia 2002 roku odbyło się spotkanie przedstawicieli inicjatyw obywatelskich zainteresowanych problemami z rozdzielaniem dotacji z budżetu miasta. Obecni byli obok przedstawicieli Warszawskiej Grupy Obywatelskiej m.in.: Piotr Gliński, Grazyna Kopińska, Marzenna Mendza-Drozd, Tomasz Schimanek, Piotr Todys, Julia Pitera. Jednym z głównych tematów była kwestia konfliktu interesów w sytuacji gdy przedstawiciele organizacji pozarządowych zasiadają z komisjach oceniających wnioski składanych m.in. przez te organizacje. 15 kwietnia 2003 Spotkanie poświęcone było potrzebie wsparcia organizacji kontrolnych, których rolą w dojrzałej demokracji jest, "patrzenie władzy na ręce" (jak określa je prof. Osiatyński). W spotkaniu uczestniczyło kilkanaście osób, w tym przedstawiciele antykorupcyjnych grup obywatelskich z Warszawy i Tychów, organizacji zajmujących się prawami dziecka z Warszawy i Krakowa, organizacji ekologicznych i tych, które zajmują się osobami po sześćdziesiątce (Warszawa). Byli także eksperci zajmujący się problematyką rozwoju sektora. Dyskusja toczyła się wokół problemów organizacji monitorujących działalność samorządu. Sformułowano m.in. następujące postulaty:
 1. *Wypracować terminologię, która umożliwi jasną komunikację z administracją publiczną, a jednocześnie ułatwi informowanie opinii publicznej. Wydaje się, że należy pomyśleć o systemie szkoleń dla organizacji podejmujących się monitoringu*

²⁴ Jan Fusiecki, Iwona Szpala "Takie tam sobie bluesowanie?", Gazeta Stołeczna z 17 marca 2003 r

²⁵ Tomasz Urzykowski "Sikorski czy Dmowski" GS 12 lutego 2003

²⁶ w przeglądzie prasy zidentyfikowaliśmy np. przykład udziału np. ówczesnego wiceprezydenta miasta we władzach fundacji ubiegającej się o zwrot szkoły por. Mariusz Jałoszewski "Fundacja, ale nie ta sama" GS 21 marca 2003

²⁷ Doprowadzenie do wyjazdu pełnej reprezentacji Warszawy wcale nie było rzeczą łatwą por. Co ma radny do korupcji z Grażyną Kopińską rozmawia Iwona Szpala w GS 22 stycznia 2003

administracji (w tym zakresie można wykorzystać doświadczenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Programu Przeciw Korupcji).

- 2. Należy wypracować kafeterię spraw, których dotyczyć mogą działania kontrolne, i stworzyć mapę instytucji podejmujących takie działania (warto byłoby umożliwić im spotkania mające na celu wymianę doświadczeń i wzajemne wsparcie).*
- 3. Istnieje konieczność stworzenia bazy danych kazusów orzeczeń sądowych dotyczących typowych spraw oraz modelowych rozwiązań działań monitorujących. Wydaje się, że należałoby stworzyć system zbierania sygnałów o zakresie problemów wymagających interwencji. Partnerem mogłyby się tu okazać Biura Porad Obywatelskich.*
- 4. Należy wypracować etyczne zasady działania, które ograniczą możliwość powstawania patologii (np. zjawisko ekoharaczy). Podstawą do dyskusji może być karta zasad organizacji monitorujących działalność samorządu terytorialnego (patrz www.dziekuje.w.pl, dział dokumenty)*
- 5. Rozpocząć pracę nad systemem wsparcia finansowego dla organizacji, które z racji swoich funkcji mają ograniczone możliwości korzystania z funduszy publicznych*

- **UDZIAŁ W DZIAŁANIACH WARSZAWSKICH NGO'sów.**

Członkowie grupy uczestniczyli w wielu spotkaniach organizowanych przez Radę Stowarzyszeń m.st. Warszawy i Federacji Organizacji Służebnych Mazowia. M.in. 25 czerwca 2003 r. na zorganizowanym w siedzibie Fundacji im. Stefana Batorego spotkaniu roboczym "Warszawskie organizacje pozarządowe a nowy ustrój miasta" Warszawska Grupa Obywatelska przedstawiła swoje propozycje zasad, które powinny być uwzględnione w przygotowywanych dokumentach:

*Przejrzystość i przezroczystość procedur przydzielania dotacji
(wstępne propozycje Warszawskiej Grupy Obywatelskiej)*

W wyniku zmiany ustawy warszawskiej i wprowadzenia uchwały nr V/73/2003 Rady Miasta Stołecznego Warszawa z 16 stycznia 2003 r. oraz uchwalenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotychczasowe zasady udzielania dotacji ulegają zmianom. Wydaje się jednak, że wnioski wyciągnięte z monitoringu przyznawania dotacji w roku 2001 (por. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, "Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja", Stowarzyszenie ASOCJACJE 2002) powinny być podstawą przyjęcia i przestrzegania trzech podstawowych zasad:

I. Przejrzystość procedur

Określenie priorytetów (listy zadań lub/i listy celów), które realizowane będą przez organizacje pozarządowe (ustawa o działalności pożytku publicznego, art. 5 pkt 3 zobowiązuje "organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego" do uchwalenia rocznego programu "współpracy z organizacjami pozarządowymi...")

Dostęp do informacji o konkursach (określa to art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego...)

Określenie kryteriów oceny aplikacji (również wymagane w art. 13)

Określenie zasad procedury uniemożliwiających występowanie konfliktu interesów

Określenie możliwości odwołania się od decyzji i ograniczenia planowanych działań w sytuacji, gdy przyznana kwota nie pokrywa się z kwotą wnioskowaną.

Określenie zasad nie tylko rozliczania, ale także ewaluacji programów pod kontem realizacji priorytetów

Uwzględnienie wynajmu lokali po stawkach preferencyjnych w systemie przyznawania dotacji.

II. Kontrola społeczna

*Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w tworzeniu priorytetów (pkt I.1)
Pełna informacja o złożonych wnioskach (tj. informacja o organizacji, kwocie dotacji, jej przeznaczeniu, wkładzie własnym), przyznanych dotacjach i rozliczeniu tych dotacji
Udział przedstawicieli strony społecznej (w tym osób reprezentujących interesy odbiorców usług świadczonych przez organizacje) w komisjach oceniających z zastrzeżeniem (pkt. I.4)
Udział przedstawicieli strony społecznej (w tym osób reprezentujących interesy odbiorców usług świadczonych przez organizacje) w ewaluacji zrealizowanych programów (pkt I.6)
III. Konkurencja*

Realizacja działań z zakresu pożytku publicznego powinna się odbywać m.in. w oparciu o zasadę pomocniczości, efektywności i uczciwej konkurencji (art. 5 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego), tzn. że organizacje pozarządowe (zarówno posiadające status pożytku publicznego, jak i te które go nie posiadają) oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane (art. 11 pkt 3 ustawy o pożytku publicznym) powinny mieć jednakowe szanse w występowaniu o środki.

Po spotkaniu tym Warszawska Grupa Obywatelska nawiązała kontakt Federacją Mazowia (por. np. list z propozycją współpracy²⁸). Niestety pomimo kilku spotkań i wzajemnych deklaracji o współpracy nie udało się sformułować wspólnego stanowiska i Grupa zdecydowała się indywidualnie zabiegać w 2004 roku o przejrzystość w zapisach dotyczących zasad przyznawania dotacji z budżetu Miasta st. Warszawy.

4. ZBIERANIE DANYCH Członkowie grupy obywatelskiej już we wrześniu 2002 roku podjęli działania mające na celu sprawdzenie na ile przestrzegane są procedury przyznawania dotacji. Niestety w wyznaczonym prawem lokalnym terminach nikt nie ogłosił konkursu dla organizacji pozarządowych. Poszczególne gminy, dzielnice i wydziały przyjmowały wnioski, ale nie było wiadomo kiedy, na jakich zasadach i czy w ogóle będą rozpatrywane. Dostęp do informacji był utrudniony i w dalszej części monitoringu np. mimo prośby o taka informacje nie dostaliśmy wystarczającego zestawienia danych dotyczących ilości rozdanych dotacji w podziale na kategorie budżetowe²⁹. Z tego też względu podstawą analizy dokumentów były zarządzenia prezydenta o przyznaniu dotacji. Choć niewątpliwie oparcie się jedynie na tego typu danych nie umożliwia jednoznacznej oceny systemu przyznawania dotacji jednak umożliwia sformułowanie kilku pytań mogących w przyszłości polepszenie procedur. Na podstawie tych danych została przygotowana baza danych dotyczących przyznanych dotacji, która została udostępniona na stronie NGO WATCH (www.dziekuje.z.pl). Jednak należy podkreślić, że lista ta z uwagi na sposób jej konstruowania (ręczne wprowadzanie zmian pojawiających się danych w kolejnych zarządzeniach prezydenta których było w sumie ponad pięćdziesiąt) może zawierać nieścisłości. Bardzo prosimy o ewentualne sprostowania i uwagi.

OCENA DOKUMENTÓW DOTYCZĄCYCH PRZYZNAWANIA WNIOSKÓW NA REALIZACJĘ ZADAŃ JEDNOSTKOM NIE ZALICZANYM DO SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARSZAWIE W ROKU 2003

W ocenie dokumentów przede wszystkim kierowaliśmy się ogólnie dostępnymi informacjami. Kierowaliśmy się bowiem nie tyle chęcią dotarcia do obiektywnej prawdy ile pokazaniem jaki obraz współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi jawi się z dostępnych dokumentów. Czy w oparciu o te dane można coś powiedzieć o jawności i przejrzystości działań władz miasta.

Wydaje się, że szczególnie zwrócić trzeba uwagę na następujące kwestie:

²⁸ por. Propozycje Warszawskiej Grupy Obywatelskiej Wiadomości ngo.pl z 04.07.2003

²⁹ por. list PW-Iirz/0651/03.

1. Podobnie jak w dokumentach ocenianych w roku 2001 przejrzystość dokumentów daleka jest od doskonałości. Po pierwsze w poszczególnych zarządzeniach nie ma zbiorczej kwoty przyznanej dotacji, a w załącznikach bądź nie ma sumowania dotacji (np. zarządzenie nr 423/2003), a tam gdzie są zsumowane dochodzi czasem do pomyłek (.....). Wydaje się, że dokładniejsze przygotowanie dokumentów pozwoliłoby uniknąć takich pomyłek jak pomyłkowe podwójne zapisanie jednego i tego samego zadania³⁰, czy prawdopodobne umieszczanie tej samej organizacji pod różnymi nazwami³¹.
2. Analiza zarządzeń pokazuje jak niedookreślona jest polityka miasta w stosunku do organizacji pozarządowych. Dowodzi tego przede wszystkim ilość zmian w przyznanych dotacjach. Na ogólna sumę ponad 1300 zidentyfikowanych w monitoringu dotacji doliczyliśmy się ponad 90 mniejszych lub większych zmian co oznacza, że problem ten dotyczy ok. 7% dotacji. Dla przykładu Zarządzenie nr 283/2003 było zmieniane trzykrotnie (Zarządzeniem nr 369 z 23 maja, 523 z 29 lipca i 1024 z 10. grudnia). W ramach tych zmian zmieniono kwoty dotacji w ponad 1/3 przyznanych wniosków (w tym w jednym przypadku dwukrotnie).
3. Brak jest też jakichkolwiek wyjaśnień dotyczących powodu zmian lub wycofania dotacji³². Dodatkowo pewne zmiany przeznaczenia dotacji następują nie dają się łatwo wyjaśnić³³. Brak jest także jednoznacznej praktyki dotyczącej tworzenia rozporządzeń. Dla przykładu pozostaje pytaniem dlaczego dofinansowanie niektórych projektów wymaga osobnych zarządzeń³⁴.
4. Jednak nie tylko ilość ale i jakość zmian budzi duże wątpliwości. Zdziwienie budzi sytuacja, kiedy kolejne zarządzenie zmienia kwoty już przyznanych dotacji i to czasem 4-krotnie³⁵ lub o znaczące kwoty³⁶. Dziwi również zmiana przeznaczenia kwot już przyznanych³⁷, zmiana nazw projektów sugerujących znaczące zmiany w projektach bez zmiany kwoty dotacji³⁸ lub też przyznawanie dwóch dotacji na ten sam cel³⁹.

³⁰ Zarządzenie 423/2003 podwójna dotacja dla Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Ulicy im. K. Lisieckiego "Dziadka" Przywróćmy Dzieciństwo projekt Kolorowy świat - projekt zajęć plastycznych z elementami terapii. Zajęcia otwarte dla dzieci z ognisk i innych dzieci z dzielnicy Śródmieście – sprostowane Zarządzenie nr 538/2003

³¹ Bielańskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Wieloletnich i Bielańskie Stowarzyszenie Rodzin Wieloletnich 328/2003 381/2003

³² wykreśla się następujące dotacje: dla Fundacji DOBREJ KSIAŻKI na wydawnictwo dotyczące bazy rekreacyjno-sportowej w Warszawie w wysokości 40.000 zł. i wydawnictwo pn. KRONIKA SPORTU POLSKIEGO w wysokości 20.000 zł.; zarządzenie Nr 523/2003

³³ Dlaczego np. dotację przyznaną w czerwcu (zarządzenie nr 447/2003) przyznana na akcje letnią odwołuję się dopiero 10 grudnia (zarządzenie 1020/2003)?

³⁴ np. dlaczego 11 czerwca przyjęto dwa zarządzenia - nr 422 i 423 dotyczące przyznania dotacji (pierwsza mówi o jednej a druga o ponad 200 dotacjach), które powierzono temu samemu Dyrektorowi Biura Kultury Urzędu. I inny przykład w zarządzeniu nr 1012/2003 z 8 grudnia skreśla się dotację w wysokości 100 000 zł przyznaną Fundacji OPERA zarządzeniem 711/2003 z 20 października 2003 na wznowienie spektaklu WALKIRIA, po to aby tego samego dnia tzn. 8 grudnia zarządzeniem nr 1014/2003 przyznać tej samej fundacji te same 100 000 zł na realizację premiery opery "Potępienie Fausta", choć w innych przypadkach takich zmian dokonuje się w jednym zarządzeniu (por. przyp. 36)

³⁵ w dotacji dla **Stowarzyszenia Integryjny Klub Sportowy** na organizację Pucharu Świata w szermierce na wózkach SZABLA KILIŃSKIEGO wyraz „10.000” zastępuje się wyrazem „40.000”, Zarządzenie nr 369/2003

³⁶ w dotacji dla **Polskiego Związku Lekkiej Atletyki** na organizację 49. międzynarodowego memoriału Janusza Kusocińskiego wyraz „100.000” zastępuje się wyrazem „200.000”, w dotacji dla **Szkolnego Związku Sportowego Warszawy i Województwa Mazowieckiego** na szkolenie i współzawodnictwo sportowe młodzieży szkolnej wyraz „600.000” zastępuje się wyrazem „750.000” Zarządzenie nr 369/2003

³⁷ w dotacji dla Warszawskiego Stowarzyszenia Karate Tradycyjnego KIME na organizację „Mistrzostw Polski seniorów w karate tradycyjnym” zastępuje się wyrazami na organizację „Pucharu Europy dzieci w karate tradycyjnym FUDOKAN”. Zarządzenie nr 369/2003

³⁸ - w dotacji (lp. 32) dla Fundacji Concentus Pro Arte na organizację imprezy pn. „Kocobryk z kołędami" wyrazy „(6 koncertów w Kościołach na peryferiach Warszawy)" zastępuje się wyrazami „ w kościołach Warszawy", w dotacji (lp. 72) dla

PRÓBA PODSUMOWANIA

Z uwagi na dość zasadnicze zmiany ustrojowe zarówno tuż przed rozpoczęciem przeprowadzenia monitoringu, jak i tuż po (ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) ograniczona jest możliwość jasnego odczytania wyników. Wydaje się jednak, że można na ich podstawie sformułować kilka tez:

1. Monitoring pozwala na dość dokładne przyglądanie się procedurze przyznawania dotacji. Co prawda z uwagi na zamieszanie prawne sam proces przyznawania dotacji nie mógł być badany, ale sama analiza zarządzeń prezydenta jest rzeczą ważną, tym bardziej że tylko dzięki niej uzyskaliśmy w miarę pełną i łatwo dostępną listę dotacji przyznanych przez miasto w 2003 roku.
2. Polityka miasta wobec organizacji pozarządowych ciągle nie jest wystarczająco spójna, zaś zakres dokonywanych zmian w przyznanych już dotacjach sugeruje, że procedury wymagają dopracowania. Ważnym elementem następnych monitoringów powinno być również obserwowanie, na ile miasto kontroluje realizację umów i na ile ewaluuje efekty dofinansowanych projektów⁴⁰.
3. Przegląd prasy wskazuje dość wyraźnie jak wielką rolę we współpracy mają niefinansowe formy wspierania organizacji (udostępnianie lokali, terenów, patronaty itp.). Oznacza to konieczność zwracania baczniejszej uwagi na te aspekty w następnych monitoringach.
4. Nadal brakuje w mieście organizacji prowadzących rzecznictwo i kontrolnych. Organizacje takie jak Federacja Mazowia czy Rada Stowarzyszeń w jakimś sensie pełnią tę funkcję, ale w wielu momentach angażują się w promocję konkretnych rozwiązań (np. zwiększenie pieniędzy dla organizacji socjalnych czy kwestia rozbudowy portu lotniczego na Okęciu). Organizacje monitorujące procesy inwestycyjne wciąż jeszcze nie mogą odzyskać społecznego zaufania po „aferze” ze Stowarzyszeniem Przyjazne Miasto.
5. Organizacje niestety nie mają wspólnej polityki wobec władz (np. w kwestii zasad współpracy⁴¹) i walczą przede wszystkim o swoje branżowe i indywidualne interesy.

Parafii Ewangelicko - Augsburgskiej Św. Trójcy skreśla się wyrazy „(18 koncertów w Kościele przy pl. Małachowskiego)”, w dotacji (lp.77) dla Polskiego Związku Chórów i Orkiestr Oddział Mazowiecki skreśla się wyrazy „(Parki: Praski, Skaryszewski, Sowińskiego, Kultury w Powsinie)”, zarządzenie nr 538/2003, a także Stowarzyszenia Scena 96 „, XI Międzynarodowy Festiwal Sztuka Ulicy Teatr. Muzyka. Instalacje. Taniec - zmiana przeznaczenia na "Dziecięce lato teatralne"” czy Stowarzyszenie TEATR ADEKWATNY przygotowanie premiery spektaklu "Proces" wg Franza Kafki (Teatr "Na Woli") Zmiana zadania: Prezentacje w Teatrze na Wodzie w Łazienkach

³⁹ dwie dotacje lp. 138 i 140 dla Stowarzyszenia Scena 96 "Dziecięce lato teatralne" zarządzenie nr 538/2003

⁴⁰ O nieefektywności niektórych działań miasta patrz. np. Magda Opoka, *Niewypał z kotła*, GS z 31 lipca 2003

⁴¹ Dla przykładu w pewnym momencie pojawiły się dwie propozycje zasad współpracy przygotowane przez Fundację Mazowia i Stowarzyszenie Otwarte Drzwi.

Tekst Piotra Frączaka, który ukazał się w czasopiśmie Dziękuję, w grudniu 2003