

Halina Waniak-Michalak

Dotacje jednostek samorządowych dla organizacji pożytku publicznego na realizację zadań pomocy społecznej- zakres ujawnianej informacji

Polityka i Społeczeństwo nr 4 (11), 51-67

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Halina Waniak-Michalak

**DOTACJE JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH
DLA ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO
NA REALIZACJĘ ZADAŃ POMOCY SPOŁECZNEJ
– ZAKRES UJAWNIANEJ INFORMACJI**

Wstęp

Organizacje filantropijne wypełniają szereg zadań publicznych, w tym są cenionym dostawcą usług z zakresu pomocy społecznej, jednakże zgodnie z badaniami prowadzonymi przez badaczy (Salamon 2003: 372–373) źródła finansowania organizacji nie działających dla zysku (w tym filantropijnych) różnią się w zależności od kraju oraz czasu, którego badanie dotyczy i są to m.in.: darowizny osób fizycznych, prawnych oraz dotacje rządowe. W Stanach Zjednoczonych od lat osiemdziesiątych XX w. wielkość dotacji rządowych dla organizacji realizujących cele społeczne zaczęła być ograniczana ze względu na pogłębiający się deficyt finansów publicznych i obserwowane od lat siedemdziesiątych XX w. spowolnienie gospodarcze. W Polsce siedem na dziesięć podmiotów działających w formie fundacji lub stowarzyszenia (68%) wskazuje, że korzysta ze źródeł niepublicznych, ale prawie połowa badanych organizacji (46%) wykorzystuje środki publiczne. Jedynie 7% tych organizacji wskazuje na działalność gospodarczą jako jedno ze swoich źródeł finansowania (Nałęcz i in. 2010: 8).

Znaczenie organizacji pozarządowych jako dostawców usług z zakresu pomocy społecznej zostało dostrzeżone również przez jednostki samorządowe (Dreher i in. 2010: 147). Niektórzy badacze wskazują, że organizacje pożytku publicznego kierują się altruizmem i dobrem społeczeństwa w przeciwieństwie do jednostek z sektora finansów publicznych, których decyzje wynikają z politycznych i ekonomicznych przesłanek (Nancy, Yontcheva 2006: 3), jak np. promocja eksportu do niektó-

rych krajów (Berthelemy, Tichit 2004) lub potrzeba zdobycia poparcia politycznego jakiegoś państwa (Dreher i in. 2008). Pojawiły się również zdania w literaturze, że samorządy terytorialne nie są w stanie właściwie rozpoznać potrzeb społeczeństwa (Riddell, Robinson 1995: 2).

Bez względu na źródło finansowania organizacje pozarządowe powinny mieć (i mają) obowiązek sporządzania sprawozdań umożliwiających ocenę efektywności wykorzystania powierzonych im funduszy. W praktyce transparentność tych organizacji jest oceniana nisko, a darczyńcy napotykają trudności w uzyskaniu określonych informacji na temat wyników działalności tych jednostek (Szper, Prakash 2011). Problem nasila się w sytuacji, gdy organizacje filantropijne zaczynają korzystać z dofinansowania sektora finansów publicznych oraz osób indywidualnych. W obliczu wielu przykładów oszustw finansowych dokonywanych za pośrednictwem organizacji działających na rzecz pożytku publicznego wymagania dotyczące ich sprawozdawczości wzrastają (Waniak-Michalak 2012b). W celu zmniejszenia prawdopodobieństwa marnotrawstwa pieniędzy publicznych w wielu krajach są wprowadzane nowe przepisy regulujące sprawozdawczość tych organizacji, aczkolwiek w większości przypadków nie spełniają one wymagań informacyjnych różnych grup odbiorców (Cordery, Baskerville 2011; Waniak-Michalak 2012).

Jednocześnie wzrastają wymogi w zakresie ujawniania informacji przez jednostki organizacyjne z sektora finansów publicznych, również w zakresie dotacji udzielanych jednostkom pozarządowym w układzie zadaniowym. Wynika to z zasady gospodarowania środkami publicznym zdefiniowanej w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Celem artykułu jest:

- Wykazanie zakresu ujawnianych informacji na temat dotacji jednostek sektora finansów publicznych przekazywanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań z zakresu polityki społecznej. Źródłem tej informacji będą sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania merytoryczne organizacji pożytku publicznego. Zakres ten zostanie zbadany przy wykorzystaniu indeksów zakresu ujawnień.
- Ustalenie czynników mających wpływ na zdefiniowany poziom ujawnień oraz przedstawienie propozycji rodzaju i formy prezentacji informacji na temat dotacji dla jednostek pozarządowych na realizację zadań z zakresu polityki społecznej.

Zasady sprawozdawczości i kontroli wydatkowania środków publicznych na cele pomocy społecznej

Jak wspomniano na wstępie, organizacje pożytku publicznego przejmują część zadań w obszarze polityki społecznej, które w innym przypadku musiałyby być realizowane przez państwo, Kościół lub nie-realizowane w ogóle ze świadomością określonych skutków dla społeczeństwa i gospodarki. Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w tym organizacje pożytku publicznego) może odbywać się w ramach konkursów w następujących trybach:

Otwarty konkurs ofert – zgodnie z Ustawą o pożytku publicznym i o wolontariacie (2003, art. 11) samorząd jest zobowiązany do wspierania realizacji zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe.

Tryb pozakonkursowy – w razie klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej samorząd może przekazać określonym organizacjom pozarządowym realizację konkretnych działań. Także Prezes Rady Ministrów oraz Minister do spraw Wewnętrznych może poza konkursem wskazać zadania do realizacji wybranym organizacjom pozarządowym w przypadkach określonych w Ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie (2003, art. 11b i 11c).

Z własnej inicjatywy – organizacjom pozarządowym przysługuje prawo do składania ofert z własnej inicjatywy zgodnie z Ustawą o pożytku publicznym i o wolontariacie (2003, art. 12).

Skutki realizacji wymienionych konkursów muszą zostać odzwierciedlone w informacji publicznej jednostek sektora finansów publicznych oraz sprawozdaniach merytorycznych organizacji pożytku publicznego.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych (2009) wydatki budżetowe muszą zostać przedstawione według klasyfikacji budżetowej, czyli w podziale na działy i rozdziały z wyodrębnieniem:

- Wydatków bieżących, w tym:
 - wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
 - dotacji,
 - wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego,
 - wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.
- Wydatków majątkowych.

Dotacje udzielone zgodnie z art. 214 i 215 ww. ustawy muszą być ujawnione w załącznikach do uchwały budżetowej w podziale na dotacje

dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek pozarządowych. Dane muszą być ujawnione zgodnie ze szczegółowością uchwały budżetowej i wszystkich jej zmian w ciągu roku. Sprawozdanie powinno obejmować również omówienie zrealizowanych wydatków budżetowych oraz przyczyny realizacji wykonania planowanych wydatków. Jeżeli z budżetu jednostki samorządu terytorialnego były wydawane środki w formie dotacji, należałoby dokonać omówienia rodzaju udzielonych dotacji (np. na jakie zadanie, w jakim trybie lub na podstawie jakich przepisów, w jakiej wysokości, jakim podmiotom, czy została rozliczona). Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2006) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej o dostępie do informacji publicznej (2007) regulują zakres i sposób ujawniania informacji na temat działalności jednostek sektora finansów publicznych. Niezbędne informacje powinny być ujawnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacje dodatkowe, niezamieszczone na stronie, mogą być udzielone wnioskodawcy na jego wniosek.

Organizacje pożytku publicznego sporządzają sprawozdania finansowe oraz sprawozdania merytoryczne zgodnie z postanowieniami Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003), Ustawy o rachunkowości (1994) i Rozporządzeniem Ministra Finansów (2011 i 2013). Według najnowszych regulacji prawnych obowiązujących od 2012 r. organizacje pożytku publicznego w sprawozdaniu merytorycznym muszą podawać wielkość przychodów w podziale na źródła ich pochodzenia, czyli np. źródła prywatne i publiczne z ich odpowiednim uszczegółowieniem według wzoru do Rozporządzenia Ministra Finansów (2011).

Dzięki informacjom zawartym w omawianym sprawozdaniu interesariusze mają możliwość zapoznania się z wynikami osiąganymi przez organizację, jak również jej potencjałem, zakresem prowadzonej działalności. Sprawozdanie merytoryczne zawiera nie tylko informacje finansowe, ale i niefinansowe, jak liczba pracowników, wolontariuszy, informacje o badaniu sprawozdań finansowych i przeprowadzonych kontrolach, a także szczegółowe informacje na temat wynagrodzeń. Zakres prezentowanej informacji ma zapewnić transparentność działalności danej organizacji pożytku publicznego i stanowić dowód, że cele prywatne jej członków i pracowników nie wpływają negatywnie na realizację celów społecznie użytecznych. Szczególną uwagę poświęcono na wykorzystanie środków pozyskanych z wpływu odpisu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Sprawozdanie merytoryczne

jest swego rodzaju zapewnieniem dla darczyńców, iż ich środki są wykorzystane zgodnie z celami statutowymi organizacji.

Metodologia

Dla przeprowadzenia badań została wybrana metoda porównawcza przy wykorzystaniu indeksów.

W celu przeprowadzenia badania wybrano losowo 40 miast powiatowych w Polsce stanowiących 60% badanej populacji. Dla każdego miasta wybrano losowo jedną organizację pozarządową mającą status organizacji pożytku publicznego, która sporządza i publikuje pełne sprawozdania merytoryczne i finansowe¹.

Losowanie organizacji pozarządowych było prowadzone odrębnie dla każdego miasta spośród organizacji pozarządowych wymienionych w sprawozdaniach budżetowych. Spośród wylosowanych 40 miast po weryfikacji dostępnych danych odrzucono na potrzeby dalszej analizy 6 miast. Przyczyną odrzucenia była niedostępność sprawozdań budżetowych oraz innych dokumentów dwóch miast (nieudziałające linki i błędy w odczycie dokumentów). Pozostałe cztery miasta nie udzielały dotacji na zadania polityki społecznej (zgodnie z deklaracją w uchwale budżetowej).

Badanie pilotażowe prowadzone na 10 miastach pozwoliło na wyodrębnienie typów informacji przedstawionych w tabeli 1.

Tabela 1. Typy informacji ujawnianych na temat dotacji dla organizacji pożytku publicznego na realizację zadań z zakresu polityki społecznej

Nr(i)	Typ informacji w jednostce samorządowej (a)	Nr(i)	Typ informacji w organizacji pożytku publicznego (b)
1	nazwy projektów	1	nazwy projektów
2	kwota przyznana	2	kwota dotacji
3	kwota zrealizowana	3	kwota całego projektu
4	opis działań podjętych w ramach projektu	4	opis działań podjętych w ramach projektu
5	nazwa jednostki pozarządowej	5	nazwa instytucji dotującej
6	przeznaczenie (dział, rozdział)		

Źródło: opracowanie własne.

¹ Weryfikacja posiadania statusu był dokonywana poprzez sprawdzenie na stronie Departamentu Pożytku Publicznego www.pozYTEK.gov.pl, czy organizacja jest wpisana do bazy organizacji pożytku publicznego. W razie wylosowania organizacji niewidniejącej w bazie losowanie było powtarzane.

W celu ustalenia poziomu ujawnień wyznaczono indeks ujawnień jednostek samorządu terytorialnego JSTI oraz indeks ujawnień jednostek pożytku publicznego JPPI według wzoru:

$$JSTI = \sum_{i=1}^n a_i$$

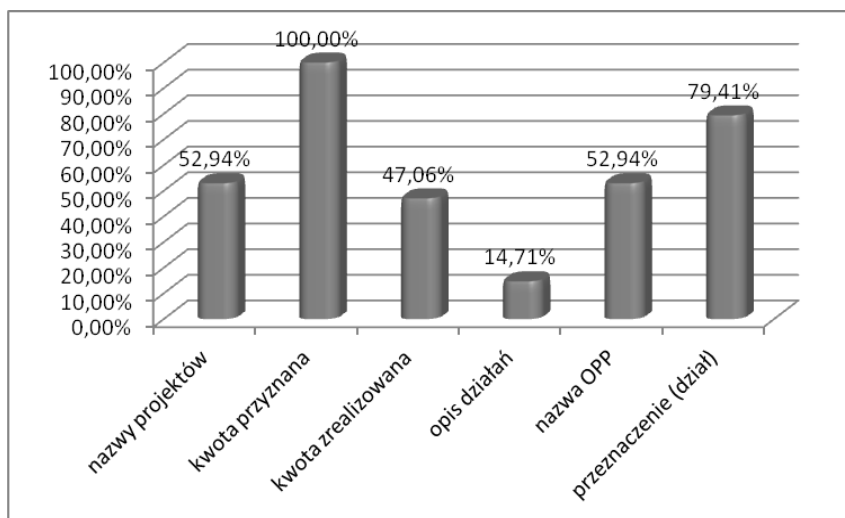
gdzie $i = 1, 2, \dots, 6$ oraz $a_i = 1$, jeżeli dany typ informacji występuje lub $a_i = 0$, jeżeli dany typ informacji nie występuje.

$$JPPI = \sum_{i=1}^n b_i$$

gdzie $i = 1, 2, \dots, 5$ oraz $b_i = 1$, jeżeli dany typ informacji występuje lub $b_i = 0$, jeżeli dany typ informacji nie występuje.

Zakres ujawnianych informacji

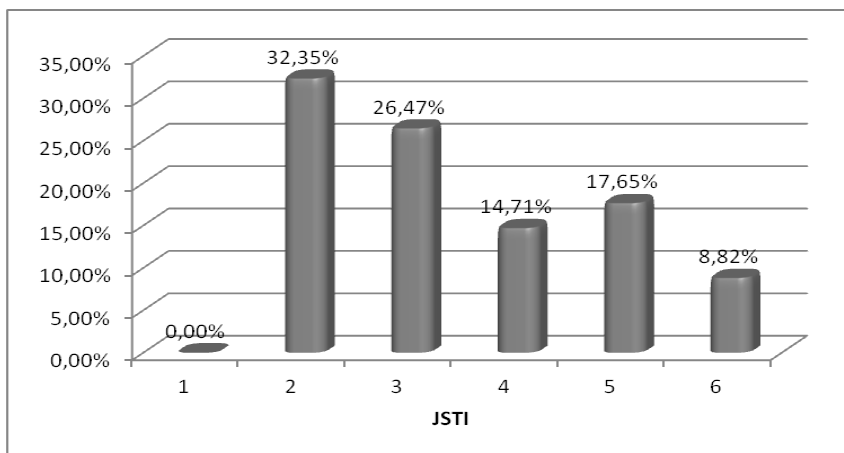
Badanie ujawniło, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wypełniają obowiązek ustawy o ujawnianiu niezbędnej informacji na temat udzielanych dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych. Jednakże zakres tej informacji jest różny.



Wykres 1. Typ informacji ujawnianej przez jednostki samorządu terytorialnego na temat dotacji dla organizacji pożytku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Z wykresu 1 wynika, że wszystkie miasta prezentowały informację o przyznanych dotacjach w podziale na działy w załącznikach do uchwały budżetowej lub w dokumentach konkursowych. Jednakże niewiele miast ujawniało dane na temat zakresu zadań realizowanych w projektach i uzyskanych efektach (np. liczba beneficjentów korzystających z programu).



Wykres 2. Wskaźnik JSTI

Źródło: opracowanie własne.

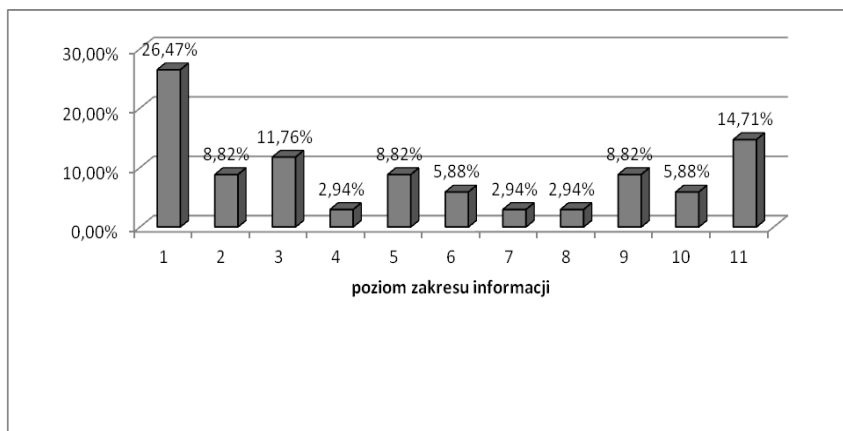
Najwyższy wskaźnik JSTI uzyskały jedynie trzy miasta, co odpowiada 8,82% badanej próby. Większość miast ujawnia podstawowe informacje, chociaż kombinacje typów informacji są różne. W tym celu autorka sporządziła analizę powiązań typów informacji, co przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Zakres ujawnianej informacji przez jednostki samorządu terytorialnego na temat dotacji dla organizacji pożytku publicznego

Poziom	Zakres informacji
1	2
1	przeznaczenie (dział) + kwota przyznana
2	nazwy projektów + kwota przyznana
3	przeznaczenie (dział) + kwota zrealizowana + kwota przyznana
4	nazwy projektów + przeznaczenie (dział) + kwota przyznana
5	nazwa projektu + kwota przyznana + nazwa OPP

1	2
6	przeznaczenie (dział) + kwota przyznana + nazwa OPP
7	nazwy projektów + przeznaczenie (dział) + kwota przyznana + nazwa OPP
8	przeznaczenie (dział) + kwota zrealizowana + kwota przyznana + nazwa OPP
9	nazwy projektów + kwota przyznana + kwota zrealizowana + nazwa OPP
10	nazwa projektu + przeznaczenie (dział) + kwota zrealizowana + kwota przyznana + nazwa OPP
11	nazwa projektu + przeznaczenie (dział) + kwota zrealizowana + kwota przyznana + nazwa OPP + opis podjętych działań w ramach projektu

Źródło: opracowanie własne.

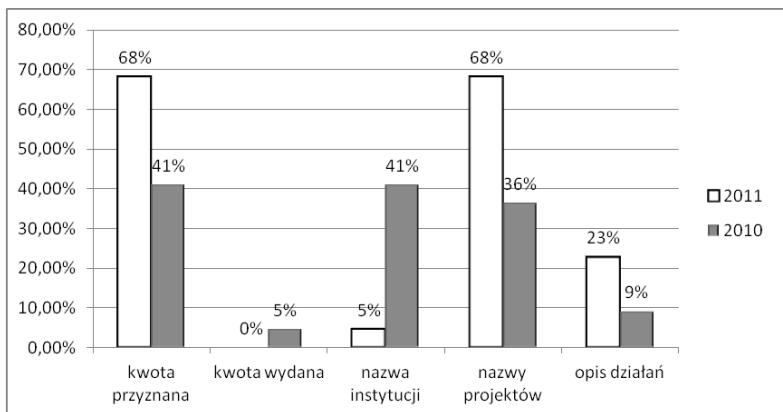


Wykres 3. Zakres ujawnianej informacji przez jednostki samorządu terytorialnego na temat dotacji dla organizacji pożytku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

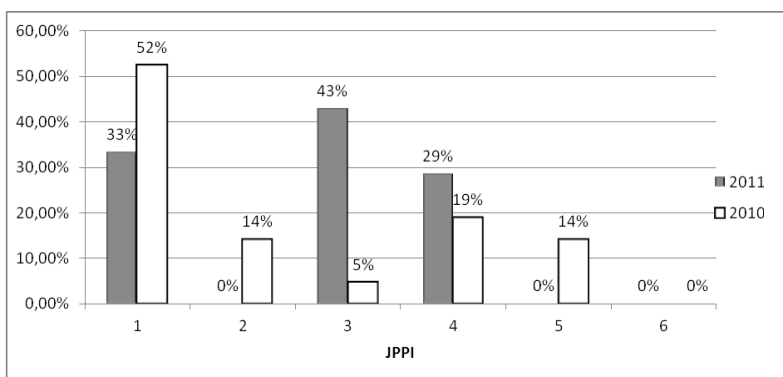
Większość jednostek ujawnia informacje w minimalnym zakresie niepozwalającym na zweryfikowanie beneficjentów, a tym samym ocenę efektywności podejmowanych działań w ramach projektów oraz racjonalności dokonywanych wydatków. 50% badanych jednostek ujawniało nazwę organizacji pożytku publicznego i tyle samo nie podawało tej informacji.

Z tego powodu liczba badanych organizacji pożytku publicznego jest znacznie mniejsza niż liczba jednostek samorządu terytorialnego. Badaniem objęto 22 organizacje pożytku publicznego publikujące sprawozdania merytoryczne i finansowe.



Wykres 4. Typ informacji ujawnianej przez organizacje pożytku publicznego na temat dotacji od jednostek sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Wskaźnik JPPI

Źródło: opracowanie własne.

Z badań wynika, że zmiana Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (2011 i 2013 r.) wpłynęła pozytywnie na zakres prezentowanej informacji finansowej oraz informacji na temat zakresu dofinansowanych projektów z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badań wskazują jednakże na ograniczenie ujawnień na temat współpracy z jednostkami sektora finansów publicznych. Należy zaznaczyć, że niektóre organizacje pożytku publicznego wskazywały w sprawozdaniu merytorycznym nazwę instytucji dotującej

pomimo braku odpowiedniego wiersza we wzorze sprawozdania merytorycznego w części opisowej do realizowanych zadań/projektów w okresie.

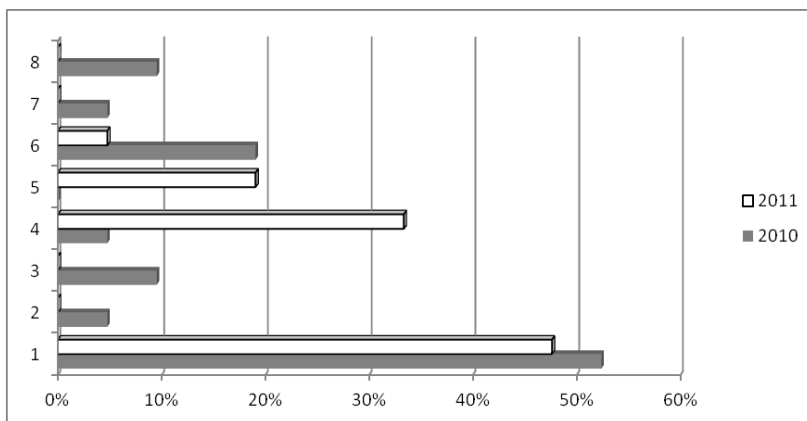
Najwyższy wskaźnik JPPI wyniósł 5 dla informacji ujawnionej w sprawozdaniach merytorycznych za 2010 r. Żadna organizacja pożytku publicznego nie ujawniała wszystkich typów informacji.

Analizując kombinacje typów informacji zawartych w sprawozdaniach merytorycznych, można zidentyfikować określone zakresy ujawnianych informacji (tabela 3).

Tabela 3. Zakres ujawnianej informacji przez organizacje pożytku publicznego na temat dotacji od jednostek sektora finansów publicznych

Poziom	Zakres informacji
1	brak informacji
2	kwota przyznana
3	nazwa instytucji
4	kwota przyznana + nazwa projektu
5	kwota przyznana + nazwa projektu + opis projektu
6	kwota przyznana + nazwa projektu + nazwa instytucji
7	kwota przyznana + kwota projektu + nazwa projektu + nazwa instytucji
8	kwota przyznana + nazwa projektu + nazwa instytucji + opis projektu

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 6. Zakres ujawnianej informacji przez organizacje pożytku publicznego na temat dotacji od jednostek sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że organizacje pożytku publicznego nie ujawniają istotnych informacji na temat otrzymanych dotacji od sektora finansów publicznych. Znaczna część badanych organizacji nie ujawniała ani nazwy instytucji dotującej, ani otrzymanej kwoty. Wskazuje to na niską kontrolę zakresu ujawnianych informacji na stronach Departamentu Pożytku Publicznego, których wykazanie w sprawozdaniu merytorycznym organizacji pożytku publicznego jest obligatoryjne.

Badanie sprawozdań merytorycznych i finansowych wybranych organizacji pożytku publicznego oraz jednostek samorządu terytorialnego pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

Ujednolicenie struktury sprawozdania merytorycznego organizacji pożytku publicznego w wyniku wprowadzenia w życie Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. zwiększyło zakres przekazywanych informacji przez niektóre organizacje i pozwoliło na porównywanie wyników różnych organizacji. Sformalizowanie struktury sprawozdania merytorycznego wymusiło na niektórych jednostkach ujawnienie większej ilości informacji niż we wcześniejszych okresach (zob. Waniak-Michalak 2012; 2012b), jednakże jednocześnie ograniczyło swobodę w przekazywaniu dodatkowych informacji. W sprawozdaniu merytorycznym zakres współpracy jednostki z sektorem publicznym jest opisywany w części III. *Przychody i koszty organizacji pożytku publicznego w okresie sprawozdawczym* oraz części VIII. *Informacja o działalności zleconej organizacji pożytku publicznego przez administrację publiczną*. Struktura pierwszego wzoru sprawozdania nie nakazywała jednak ujawnienia innych informacji niż tytuł projektu oraz kwota dotacji (choć można było ją uwzględnić w części przeznaczony na opisywanie podejmowanych zadań w roku obrotowym). Tym samym w wielu przypadkach nie jest możliwe zidentyfikowanie jednostki udzielającej dotacji za 2011 r., gdyż w sprawozdaniu finansowym (informacji dodatkowej) także nie ma miejsca na ujawnienie tego typu informacji. Problem ten został jednakże dostrzeżony przez środowisko organizacji pozarządowych i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, gdyż w 2012 r. rozpoczęły się prace nad poprawieniem struktury sprawozdania merytorycznego dla organizacji pożytku publicznego. W nowym wzorze tego sprawozdania w części VIII zmieniono tabelę, w której dodano kolumnę przeznaczoną na wpis danych jednostki udzielającej dotacji (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 2013). Nowy wzór sprawozdania będzie obowiązywać od stycznia 2014 r.

Sprawozdanie merytoryczne sporządzane przez organizacje pożytku publicznego od stycznia 2012 r. (za okres sprawozdawczy 2011 r.) w dużym stopniu zaczęło obejmować te same dane, jakie są prezentowane w sprawozdaniu finansowym. Wzór sprawozdania merytorycznego, który te jednostki muszą stosować, wyeliminował wiele jakościowych informacji, np. opis zrealizowanych projektów, celów, sposób ich realizacji. Niektóre organizacje, jak np. Stowarzyszenie „Jasny Cel”, wskazywało w swoim sprawozdaniu za 2010 r. rezultaty podejmowanych działań, jakie zadania w ramach projektu zostały zrealizowane, jaka kwota została wykorzystana na realizację tych zadań w podziale na środki własne i publiczne.

Sprawozdania z realizacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego przedstawiają najczęściej informacje podobne jak w nowym wzorze sprawozdania merytorycznego organizacji pożytku publicznego. Szczegółowość ta jednakże się różni w poszczególnych jednostkach. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. jednostka samorządu terytorialnego musi sporządzić sprawozdanie z wykonania budżetu w szczególności nie mniejszej niż uchwała budżetowa. W sprawozdaniu tym powinny zostać ujawnione kwoty dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu zarówno jednostkom z sektora publicznego, jak i innym organizacjom. Informacje te powinny znaleźć się w załącznikach. W praktyce nie wszystkie informacje są podawane w sprawozdaniu z wykonania budżetu do publicznej wiadomości, chociaż nie oznacza to, że nie zostały one przygotowane. Zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej każdy może wystąpić do jednostki samorządowej o ujawnienie informacji dotyczącej finansów publicznych nieudostępionych w Biuletynie Informacji Publicznej. Autorka badań zgłosiła się o taką informację do wybranych czterech miast w celu wyjaśnienia niezgodności informacji ujawnionych na temat dotacji w sprawozdaniach wybranego stowarzyszenia oraz uzyskania informacji na temat dotacji udzielonych jednostkom spoza sektora finansów publicznych, jeżeli taka informacja nie została ujawniona w Biuletynie Informacji Publicznej.

Analiza przedstawionych danych jest utrudniona w wyniku niestosowania przez różne jednostki samorządowe jednolitego nazewnictwa sporządzanych dokumentów. Na przykład miasto Łódź załączyło w dwóch kolejnych latach dokumenty zawierające informacje na temat udzielonych dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych. W 2010 r. były to dokumenty: „Zestawienie tabelaryczne” oraz „część

IV – opis – wydatki – zadania własne”. W 2011 r. informacji tej należało szukać w zestawieniu tabelarycznym i materiałach towarzyszących. Inne miasta załączają informacje na temat udzielonych dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w sprawozdaniu z wykonania budżetu w tabeli „Informacja o dotacjach na zadania własne miasta realizowane przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych udzielonych”. Większość miast prezentuje taką informację w załączniku do uchwały budżetowej (jako plan nieopozwalający na podanie nazw beneficjentów) lub dokumentach konkursowych, które nie uwzględniają kwot zrealizowanych.

W wyniku złożonych przez autorkę wniosków do wybranych miast o udostępnienie informacji publicznej uzyskano dwie odpowiedzi. Pierwsze miasto ujawniło informacje na temat dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym w dokumencie niebędącym załącznikiem do sprawozdania z wykonania budżetu, co utrudnia dostęp (znalezienie) potrzebnej informacji. Dotacje te były przedstawione w trzech grupach: dotacje w ramach umów wieloletnich, jednorocznych i udzielonych w trybie pozakonkursowym bez wskazania działu i rozdziału według klasyfikacji budżetowej wydatków. Wniosek autorki o udzielenie informacji publicznej dotyczącej udzielonych dotacji w ramach działu 852 – *Polityka społeczna* oraz 853 – *Pozostałe zadania polityki społecznej* został oddalony w pierwszym etapie. Uzasadnieniem decyzji był zbyt wysoki koszt sporządzenia takiej informacji i nieprzygotowanie systemu finansowo-księgowego miasta do ujmowania dotacji według nazw beneficjentów i klasyfikacji budżetowej wydatków. Po odpowiedzi autorki na decyzję w ww. sprawie miasto zadeklarowało przygotowanie takiego zestawienia w okresie 2 miesięcy, co zostało spełnione.

Kolejne miasto przekazało autorce po upływie 2 tygodni od momentu złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej listę dotacji udzielonych jednostkom pozarządowym w podziale na zadania w ramach polityki społecznej. Do każdego zadania zostały przypisane odpowiednie organizacje pozarządowe. Jednakże nie ujawniono kwot dotacji udzielonych poszczególnym organizacjom, co uzasadniono faktem, że informacja o rozstrzygniętych konkursach znajduje się na stronie biuletynu informacji publicznej. Z punktu widzenia odbiorcy tej informacji jest ona niepełna i jej użyteczność jest ograniczona. Trudno oszacować ogólną kwotę, jaka została przyznana jednej organizacji, ze względu na rozproszenie tej informacji, jak również niepowiązanie jej ze stanem wykonanym, gdyż kwoty wskazane w dokumentach kon-

kursowych są wielkościami planowanymi. Ponadto dla niektórych konkursów wskazano jedynie beneficjentów, bez podania przyznanych kwot dotacji. Jedynym odniesieniem była kwota przyznana wybranej organizacji w poprzednim roku.

Podsumowanie

Celem głównym artykułu było wykazanie zakresu ujawnianych informacji na temat dotacji jednostek sektora finansów publicznych przekazywanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań z zakresu polityki społecznej.

Badanie przeprowadzone przez autorkę wykazało z jednej strony duże znaczenie kwot dotacji przyznawanych organizacjom pozarządowym przez jednostki sektora finansów publicznych, co implikuje zapotrzebowanie na szczegółową informację na ten temat, a z drugiej strony różnice w zakresie ujawnień różnych jednostek. Badanie wykazało, że większość jednostek sektora finansów publicznych ujawnia informacje w minimalnym zakresie niepozwalającym na zweryfikowanie beneficjentów, a tym samym ocenę efektywności podejmowanych działań w ramach projektów oraz racjonalności dokonywanych wydatków. Ponad 20% z 34 miast wykazywało jedynie wielkość udzielonych dotacji w podziale zadaniowym. W próbie badawczej znalazły się jednak również takie miasta, które ujawniały maksimum wymaganych informacji.

Analiza poziomów ujawnień na temat dotacji przyznawanych przez miasta organizacjom pozarządowym pozwoliła na stwierdzenie rozbieżności w zakresie prezentowanej informacji po obu stronach transakcji. Zdaniem autorki, wpływa to na zmniejszenie zaufania publicznego i wiarygodności sprawozdań budżetowych, finansowych i merytorycznych.

Kolejnym celem badania było ustalenie czynników mających wpływ na zdefiniowany poziom ujawnień.

Jednym z czynników mogło być wprowadzenie nowego wzoru sprawozdania merytorycznego dla organizacji pożytku publicznego, co umożliwiło ujednoczenie prezentowanej informacji i porównywalność wyników poszczególnych organizacji. Jednakże ponieważ większość ujawnianych danych jest prezentowana tylko w postaci liczbowej, przedstawiana informacja jest niewystarczająca do oceny znaczenia projektów współfinansowanych przez organizacje pozarządowe i rzą-

dowe. Istotny byłby opis projektu, jego efektów nie tylko finansowych, ale i niefinansowych, oddziaływania projektu na otoczenie oraz rozwój regionu i społeczeństwa.

Po stronie jednostek sektora finansów publicznych czynnikiem wpływającym na niski poziom ujawnianych informacji mógłby być wysoki koszt opracowania informacji i różne interpretacje postanowień ustawy o finansach publicznych. Nieujawianie wszystkich informacji nie jest interpretowane przez jednostki sektora finansów publicznych jako niespełnianie wymogów ustawy o finansach publicznych, gdyż zgodnie z Ustawą o dostępie do informacji publicznej (2006) zainteresowany obywatel zawsze o taką informację może wystąpić. Pozostaje tylko liczyć, że taka osoba się nie znajdzie i że poniesienie nakładów na wyodrębnienie takiej informacji nie będzie konieczne.

Ostatnim celem było zaproponowanie formy prezentacji informacji na temat dotacji dla jednostek pozarządowych na realizację zadań z zakresu polityki społecznej. Najbardziej czytelnym dokumentem, jaki mógłby być ujawniany obligatoryjnie przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, byłoby sprawozdanie z współpracy z organizacjami pozarządowymi z wykazem następujących informacji:

I. Część tabelaryczna

1. Kwota dotacji przyznanej i wypłaconej,
2. Dział i rozdział, którego wydatek dotyczy,
3. Nazwa organizacji pozarządowej,
4. Nazwa projektu, na którego realizację przyznano dofinansowanie;

II. Część opisowa

1. W odniesieniu do każdego działu i rozdziału wydatków budżetowych powinny zostać opisane działania podjęte w ramach projektów dofinansowanych z środków publicznych ze wskazaniem rodzaju kontroli i podjętych działań zaradczych.

Zakres poprawionego sprawozdania merytorycznego organizacji pozarządowych nie budzi zastrzeżeń, jednakże wskazana byłaby kontrola publikowanych sprawozdań pod kątem ich kompletności i rzetelności.

Nieznana jest przyczyna, dla której większość badanych organizacji pożytku publicznego nie ujawnia informacji na temat współpracy z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza że jak wykazały badania (Waniak 2012c), istnieje istotna zależność wysokości otrzymywanych dotacji od darczyńców instytucjonalnych od wysokości otrzymanych grantów przez organizację pożytku publicznego (fakt ten zwiększa jej wiarygodność).

Bibliografia

- Berthelemy J.C., Tichit A., 2004, *Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions: A Three-dimensional Panel Analysis*, "International Review of Economics and Finance", vol. 13, issue 3.
- Cordery C., Baskerville R., 2011, *Voluntas, International Journal of Voluntary & Non-profit Organizations*, vol. 22, issue 2.
- Dreher A.P., i in., 2008, *Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis*, "Public Choice", vol. 136, issue 1/2.
- Dreher A., i in., 2010, *Aid Delivery through Non-governmental Organizations: Does the Aid Channel Matter for the Targeting of Swedish Aid?*, "The World Economy", vol. 33, issue 2.
- Nancy G., Yontcheva B., 2006, *Does NGO Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe*, IMF Working Paper No. 06/39 (Washington, DC: IMF).
- Riddell R.C., Robinson M., 1995, *Non-governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation* (Oxford: Clarendon Press) [w:] Dreher A. i in. (2010), *Aid Delivery through Non-governmental Organizations: Does the Aid Channel Matter for the Targeting of Swedish Aid?*, "The World Economy", vol. 33, issue 2.
- Salamon L., 2003, *NGO development in Central and Eastern Europe: an empirical overview*, „East European Quarterly”, vol. 37, issue 3.
- Szper R., Prakash A., 2011, *Charity Watchdogs and the Limits of Information-Based Regulation*, International Society for Third-Sector Research and The John's Hopkins University 2010, vol. 22, issue 1.
- Waniak-Michalak H., 2012, *Użyteczność sprawozdań finansowych organizacji filantropijnych dla oceny dokonania tych organizacji*, w: *Rachunkowość. Dylematy praktyki gospodarczej*, Toruń.
- Waniak-Michalak H., 2012b, *Wykorzystanie dotacji i darowizn przez organizacje pożytku publicznego*, „Rachunkowość”, nr 3.
- Waniak-Michalak H., Zarzycka E., 2012c, *Performance measurement of public benefit organizations on the basis of information from financial statements and its influence on their results*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, t. 68(124).

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego z dnia 23 marca 2011 r., DzU 2011, nr 80, poz. 434.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego, DzU 2013, nr 0, poz. 234.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego, DzU 2011, nr 80, poz. 434.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

Ustawa z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Źródła internetowe

Nałęcz S., Goś-Wójcicka K., Wilk R. 2010, *Wstępna informacja nt. wyników Badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7970_PLK_HTML.htm (25.09.2012).

THE SCOPE OF DISCLOSURE OF THE LOCAL PUBLIC ENTITIES' GRANTS FOR ACTIVITY RUN BY PUBLIC BENEFIT ORGANIZATIONS IN THE AREA OF SOCIAL WELFARE

Abstract

The purpose of the article is to present the scope of disclosed information on public grants for the implementation of the social welfare tasks carried out by public benefit organizations (PBOs). The information should be presented in the reports of public finance sector units and public benefit organizations. Research carried out by the author using content analysis method exposed the inconsistency of the disclosed information and a shortage of detailed information.

Key words: grants, social work, public benefit organizations, the public sector, reports.