



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.09.2020

Małgorzata Świderek
Prezes Zarządu
Ośrodka Działań Edukacyjnych „Źródła”
ul. Zielona 27,
90-602 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/006 – Współpraca organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Działań Ekologicznych „Źródła” w Łodzi, ul. Zielona 27, 90-602 Łódź (dalej: Ośrodek lub Stowarzyszenie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Świderek, Prezes Zarządu Ośrodka Działań Ekologicznych „Źródła” od 9 września 2013 r. – nadal (dalej: Prezes Zarządu) (akta kontroli str. 59-65)
Zakres przedmiotowy kontroli	Współpraca z administracją rządową w zakresie realizacji zadań ze środków publicznych, w tym realizacja zadania publicznego pn. <i>Źródła skutecznej edukacji globalnej</i> ¹ .
Okres objęty kontrolą	Od 2017 r. – do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 27 listopada 2020 r. oraz zdarzeń sprzed 2017 r., jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: ustawa o NIK)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Iwona Kasprzyk-Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr KAP/65/2020 z 30 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Badaniem objęto dotację przyznaną na lata 2018-2019.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2019 Ośrodek terminowo zrealizował I i II moduł zadania publicznego w formie projektu pn. *Źródła skutecznej edukacji globalnej* (dalej: projekt EG), dofinansowanego na podstawie dwóch umów⁴ dotacji (dalej: umowy), zawartych z Ministrem Spraw Zagranicznych.

Cel główny projektu EG oraz zakładane rezultaty w zakresie modułu I i II zostały osiągnięte. Zrealizowano również obowiązki informacyjne. Dotacja została wykorzystana terminowo, zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację pięciu działań w ramach projektu EG. Sprawozdania końcowe z wykonania zadania zostały złożone do Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ) w terminach określonych w § 12 ust. 1 umów i nie wymagały złożenia korekt.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie nieprzestrzegania ustawy o rachunkowości oraz niektórych postanowień umów, tj. m.in.:

- nieaktualizowania *polityki rachunkowości* (obu dokumentów) Stowarzyszenia mimo obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (dalej: uor) oraz niespełniania przez nią wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor, dotyczących opisu systemu informatycznego wykorzystywanego dla potrzeb realizacji projektu EG, w tym wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji;
- braku na wszystkich dowodach księgowych, związanych z realizacją projektu EG, dekretacji, o której mowa art. 21 ust. 1 pkt 6 uor;
- niezgodnie z zasadami określonymi w § 5 ust. 2 umów kwalifikowania rodzajów kosztów (administracyjnych, programowych);
- archiwizowania dokumentacji związanej z realizacją projektów finansowanych ze środków dotacji niezgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 umów.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na osiągnięcie celów określonych w umowach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja projektu „Źródła skutecznej edukacji globalnej”

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Statutem⁶, Ośrodek posiada osobowość prawną i jest zrzeszeniem osób fizycznych związanym do realizacji i propagowania zdrowego stylu życia, upowszechniania idei ochrony środowiska, przyczyniania się do harmonijnego współżycia z naturą, a także wspierania osób i organizacji podejmujących takie działania.

(akta kontroli str. 9-11, 59-65, 77-84)

1. Projekt EG był kontynuacją wcześniejszych działań Stowarzyszenia, dotyczących propagowania treści o edukacji globalnej. Został wyłoniony przez MSZ w ramach otwartego konkursu ofert *Edukacja globalna 2018 r.* Składał się z trzech modułów. Moduł I i II był realizowany przez Ośrodek w okresie od 1 sierpnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., przy udziale środków z dotacji pozyskanej na podstawie umowy dotacji nr 435/EG2018/M1 z dnia 24 sierpnia 2018 r. oraz umowy dotacji

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Umowa dotacji nr 435/EG2018/M1 z dnia 24 sierpnia 2018 r. oraz umowy dotacji nr 435/EG2018/M2019 z dnia 11 kwietnia 2019 r.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

⁶ Statut Stowarzyszenia Ośrodek Działań Edukacyjnych „Źródła” tekst jednolity – stan na dzień 26 listopada 2016 r.

nr 435/EG2018/M2019 z dnia 11 kwietnia 2019 r. W ww. umowach koszt realizacji zadania publicznego został określony w sposób następujący: moduł I łącznie 134 900,00 zł, z tego dotacja 121 380,00 zł, wkład osobowy 9 020,00 zł oraz wkład rzeczowy 4 500,00 zł; moduł II łącznie 200 540,00 zł, z tego dotacja 180 480,00 zł, środki finansowe własne 400,00 zł, wkład osobowy 8 920,00 zł oraz wkład rzeczowy 10 740,00 zł. Moduł III⁷ był realizowany w 2020 r.

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 563-564, 580-608)

2. W ramach projektu EG prowadzono działania w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 14 i pkt 18 udpp, tj. w zakresie działalności na rzecz nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Celem realizacji projektu EG⁸ było upowszechnianie edukacji globalnej wśród nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej oraz osób mających wpływ na edukację na pierwszym etapie edukacyjnym (metodyków, wykładowców na kierunkach pedagogicznych i w kolegiach nauczycielskich, edukatorów i organizacji społecznych zajmujących się edukacją globalną, wydawców podręczników) poprzez szerzenie wiedzy z zakresu edukacji globalnej, szkolenia oraz udostępnianie materiałów edukacyjnych. W ramach I i II modułu projektu EG zaplanowano pięć⁹ celów bezpośrednich, tj:

- pozyskanie, a w kolejnym etapie upowszechnienie wiedzy i wyników badań nt. obecności i jakości edukacji globalnej w kształceniu formalnym na I etapie edukacyjnym oraz obecności treści edukacji globalnej w podręcznikach nauczania początkowego,
- opracowanie i udostępnienie wysokiej jakości materiałów dydaktycznych w postaci pakietów edukacyjnych, poświęconych wybranym Celom Zrównoważonego Rozwoju,
- opracowanie (i udostępnienie w 2019 r.) wysokiej jakości pomocy dydaktycznej w postaci pięciu bajek kamishibai¹⁰ oraz map świata na tkaninach,
- kompleksowe przeszkolenie i zmotywowanie do działań z zakresu nieformalnej edukacji globalnej grupy 20 osób,
- podniesienie wiedzy i umiejętności nauczycieli z mniejszych miejscowości w zakresie włączania EG do podstawy programowej na I etapie edukacyjnym.

Projekt EG obejmował szereg działań mających na celu upowszechnienie i podniesienie jakości edukacji globalnej skierowanej do dzieci w wieku wczesnoszkolnym (klasy I-III szkoły podstawowej). W ramach modułu I i II zaplanowano po pięć działań, w tym: przeprowadzenie badania ankietowego nt. edukacji globalnej, dokonanie analizy nowej podstawy programowej oraz analizy podręczników dla klas I-III, realizację kaskadowych szkoleń dla nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej z mniejszych miejscowości powiatowych, przeprowadzenie Szkoły Terenów Edukacji Globalnej dla Najmłodszych wraz z praktykami, przygotowanie i wydanie wysokiej jakości pomocy dydaktycznych, tj.: 18 pakietów edukacyjnych dotyczących wybranych Celów Zrównoważonego Rozwoju, pięciu bajek kamishibai oraz map świata na tkaninach.

(akta kontroli str. 106-123, 306-333, 563-564, 580-608)

⁷ Nie był objęty kontrolą NIK.

⁸ Zgodnie z ofertą, stanowiącą załącznik nr 1 do umowy dotacji.

⁹ Moduł I nie uwzględniał ostatniego z wymienionych celów szczegółowych.

¹⁰ Dosłownie papierowy teatr - tradycyjna japońska sztuka opowiadania historii za pomocą ilustracji wykonanych na kartonowych planszach, wsuwanych do małej, płaskiej, drewnianej, otwartej częściowo skrzynki.

3. Kopia umowy dotacji nr 435/EG2018/M1 z dnia 24 sierpnia 2018 r. przekazana przez Stowarzyszenie kontroli NIK, była niekompletna, tj. nie zawierała dwóch załączników nr 7 i nr 8 dotyczących odpowiednio: wytycznych w sprawie informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej i informacji o przetwarzaniu danych osobowych. (Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 4.*)

(akta kontroli str. 92-123)

4. Środki finansowe z dotacji udzielonej przez MSZ w dniu 3 września 2018 r. oraz w dniu 23 kwietnia 2019 r. zostały przekazane na rachunek bankowy Ośrodka w terminach określonych w § 3 ust. 1 obu umów. Prezes Zarządu poinformowała, że Stowarzyszenie nie było zobowiązane do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do obsługi środków z otrzymanej dotacji.

(akta kontroli str. 86, 90-91, 574-579)

Wydatki były ponoszone w okresie realizacji I i II modułu projektu EG, tj. od 1 sierpnia do 31 grudnia 2018 r.¹¹ oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.¹².

(akta kontroli str. 124-145, 357-379)

5. Prezes Zarządu poinformowała, że w ramach realizacji projektu EG nie uzyskano przychodów ani odsetek bankowych od środków zgromadzonych na rachunku bankowym.

(akta kontroli str. 124-145, 357-379, 566-568)

Ośrodek, zgodnie z § 13 ust. 1 umów zwrócił w terminie (11 stycznia 2019 r.) niewykorzystane środki z dotacji w wysokości 2 069,09 zł (moduł I) a 13 stycznia 2020 r kwotę 496,00 zł (moduł II).

(akta kontroli str. 563-564, 728)

6. Badaniem objęto wszystkie dowody księgowe¹³ (tj. rachunki, faktury oraz listy płac) wskazane w obu Sprawozdaniach z wykonania projektu EG, na łączną kwotę¹⁴ z dotacji 299 294,91 zł. Wydatki zostały poniesione w terminie, na działania związane z realizacją projektu EG.

Łączne wydatki na realizację modułu I i II wyniosły 318 954,91 zł, z czego 299 294,91 zł stanowiły środki pochodzące z dotacji, 10 740,00 zł z wkładu rzeczowego oraz 8 920,00 zł z wkładu osobowego (wolontariat)¹⁵. Nie został przekroczony procentowy udział kwoty dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego określony w § 4 ust. 1 umów, tj. dla modułu I - 89,98% a dla modułu II - 90,00%. Wydatki w poszczególnych kategoriach kosztów wyniosły:

- koszty administracyjne¹⁶ - 59 045,08 zł,
- koszty programowe¹⁷ - 273 836,59 zł.

Koszty administracyjne projektu¹⁸ EG nie przekroczyły 20,00% udzielonej dotacji, określonej w § 6 ust. 5 umów. W kosztach programowych wskazano wydatki poniesione na usługi kurierskie lub pocztowe, które powinny zostać uwzględnione w kosztach administracyjnych projektu EG. (Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 3.*)

¹¹ Pierwszy wydatek poniesiono 16 sierpnia 2018 r., a ostatni 28 grudnia 2018 r.

¹² Pierwszy wydatek poniesiono 10 stycznia 2019 r., a ostatni 30 grudnia 2019 r.

¹³ Łącznie 220 dowodów finansowo-księgowych.

¹⁴ Moduł I 119 310,91 zł, a moduł II 179 984,00 zł.

¹⁵ Moduł I 119 310,91 zł z dotacji, 9 020,00 zł wkład osobowy, 4 500,00 zł wkład rzeczowy, a moduł II 179 984,00 zł z dotacji, 8 920,00 zł wkład osobowy, 10 740,00 zł wkład rzeczowy.

¹⁶ Moduł I 23 045,18 zł (w tym z dotacji 23 045,18 zł), a moduł II 35 933,14 zł (w tym z dotacji 35 993,14 zł).

¹⁷ Moduł I 109 785,73 zł (w tym z dotacji 96 265,73 zł), a moduł II 164 050,86 zł (w tym z dotacji 143 990,86 zł).

¹⁸ Po uwzględnieniu wydatków na usługi kurierskie lub pocztowe, łączne koszty administracyjne projektu wyniosły 19,91%.

(akta kontroli str. 92-105, 124-145, 146-154, 306-320, 357-379, 382-411)

7. Do koordynacji projektu EG, Ośrodek zatrudnił członka¹⁹ Stowarzyszenia na pełny etat w ramach umowy o pracę²⁰ na czas nieokreślony. Prezes Zarządu poinformowała, że koordynator pracował wyłącznie na potrzeby projektu EG i nie wykonywał żadnych innych czynności, a jego wynagrodzenie było w 100% pokrywane z dotacji.

(akta kontroli str. 69-74, 566-568, 574-579)

W części „inne warunki zatrudnienia” umowy o pracę koordynatora wskazano, że zakres obowiązków obejmuje nadzór nad projektem EG zgodnie z treścią wniosku 435/2018/M3 złożonego do MSZ i umów dotacji z MSZ.

(akta kontroli str. 69)

Listy płac wymienione w Sprawozdaniach końcowych z wykonania projektu EG dla modułu I i II dotyczyły wszystkich pracowników Ośrodka i nie zawierały informacji o kwotach pochodzących z dotacji MSZ. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 umów, koszty wynagrodzeń w ramach pisemnych umów o pracę dokumentowane miały być m.in. listami płac z wyodrębnieniem kwot pochodzących z dotacji. Kontrola NIK ustaliła, że wszystkie badane listy płac nie posiadały wyodrębnionych kwot pochodzących z dotacji. Prezes Zarządu poinformowała m.in., że w listach płac, które były generowane w formie elektronicznej w programie kadrowy, było także ujęte wynagrodzenie koordynatora projektu. Program kadrowy nie posiadał opcji wyodrębnienia wynagrodzenia np. w ramach projektu EG.

(akta kontroli str. 92-105, 146-154, 306-320, 382-411, 574-579)

Sposób dokumentowania kosztów wynagrodzeń z tytułu umów o pracę wynika jednoznacznie z § 7 ust. 1 pkt 1 umów, w którym wskazano m.in. na obowiązek sporządzania list płac z wyodrębnieniem kwot pochodzących z dotacji.

(akta kontroli str. 92-105, 146-154, 306-320, 382-411, 574-579)

8. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, MSZ nie przeprowadzało²¹ kontroli w miejscu realizacji projektu EG. Prezes Zarządu poinformowała, że w ramach tzw. kontroli szczegółowej²² dotyczącej modułu I, Stowarzyszenie otrzymało od MSZ prośbę o przekazanie kserokopii wszystkich dowodów księgowych dokumentujących koszty poniesione w ramach projektu EG w 2019 r. MSZ nie zgłosiło²³ uwag do przedstawionych przez Ośrodek dokumentów.

(akta kontroli str. 85-86, 723)

Na podstawie § 6 ust. 2 umów Ośrodek był zobowiązany do zabezpieczenia przed podwójnym finansowaniem tych samych wydatków równocześnie ze środków dotacji z MSZ i z innych źródeł. Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *żaden wydatek nie został jednocześnie sfinansowany ze środków dotacji i z innych źródeł. (...) Na każdej fakturze rozliczonej z dotacji jest pieczęć, a na niej napisane jest, z jakich środków faktura została opłacona. Wydaje nam się, że najlepszym zabezpieczeniem przed możliwością sfinansowania czegokolwiek z kilku różnych środków jest wymyślony w XV w. przez Medyceuszy system księgowania każdej operacji jednocześnie na dwóch różnych kontach („winien” i „ma”), który w polskim*

¹⁹ Członkostwo w Stowarzyszeniu od września 2017 r.

²⁰ Umowa o pracę 42/2018 z 24 lipca 2018 r., obowiązująca do 30 kwietnia 2020 r. Dzień rozpoczęcia pracy był zgodny z dniem rozpoczęcia projektu EG tj. 1 sierpnia 2018 r.

²¹ W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 26 sierpnia 2020 r.

²² Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ z 16 czerwca 2020 r., znak: DWR.4404.10.2019/13/MSZ.

²³ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ z dnia 14 października 2020 r., znak: DWR.4404.10.2019/18.

systemie prawnym nazywa się „zasadą podwójnego zapisu” (art. 15 ustawy o rachunkowości).

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 666-675)

W badaniu wszystkich dowodów księgowych (tj. rachunki, faktury oraz listy płac) wskazanych w obu Sprawozdaniach końcowych z wykonania projektu EG, nie stwierdzono opisów dokumentów, które sugerowałyby na podwójne finansowanie tych samych wydatków ze środków dotacji i z innych źródeł.

9. W okresie realizacji projektu EG (moduł I i II) w Ośrodku obowiązywały dwie *Polityki rachunkowości* wraz z zakładowym planem kont²⁴. Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *przyjęcie nowej polityki jest równoznaczne z tym, że przestaje obowiązywać poprzednia polityka*.

(akta kontroli str. 12-48, 87-89, 685-690)

Polityki rachunkowości Ośrodka nie były aktualizowane. M.in. dla projektu EG w zakładowym planie kont nie uwzględniono kont syntetycznych i analitycznych. Nie wskazano także opisu systemu informatycznego, w tym wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Było to niezgodne z art. 10 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor. (Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 1.*).

(akta kontroli str. 12-48, 685-690)

Ośrodek zawarł 9 stycznia 2015 r. umowę o świadczenie usług rachunkowych z podmiotem zewnętrznym z siedzibą w Łodzi (dalej: biuro_1), a po jej wypowiedzeniu przez biuro_1²⁵ 2 października 2019 r. Ośrodek podpisał kolejną umowę o świadczenie usług księgowych nr 23/2019 z biurem rachunkowym z siedzibą w Łodzi (dalej: biuro_2).

(akta kontroli str. 49-58)

10. Na podstawie § 8 ust. 1 umów Ośrodek był zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej projektu EG.

Oba biura, prowadzące w okresie objętym kontrolą, obsługę finansowo-księgową Ośrodka poinformowały²⁶, że dla projektu EG prowadziły ewidencję księgową na wyodrębnionych kontach analitycznych zespołu 7- *przychody z działalności statutowej nieodpłatnej* i zespołu 5 - *koszty działalności statutowej nieodpłatnej*.

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 691-704)

Wydruki z listy księgowych na kontach syntetycznych przekazane przez biuro_1 za okres od 1 sierpnia 2018 r. do 31 lipca 2019 r. dotyczyły konta syntetycznego 500 – *Koszty działalności statutowej* i zawierały konta analityczne od 500-1-4-1-0 do 500-1-2-1-5²⁷ (bilans otwarcia wynosił 0,00). Konta nie były podzielone wg działań lub celów realizowanych w projekcie EG. Nie zawierały także informacji, że są to koszty ponoszone z dotacji MSZ.

Biuro_2 przedstawiło listę księgowych za okres od 1 sierpnia 2019 r. do 31 lipca 2020 r. (bez wskazania kwot po stronie Ma, z bilansem otwarcia wynoszącym 0,00) na kontach analitycznych: od 500-1-4-1-0 do 500-1-4-1-2 oraz 500-1-4-1-5²⁸. Konta

²⁴ Dokument – *Polityka rachunkowości Ośrodka Działań Ekologicznych „Źródła”* obowiązująca od 1 stycznia 2015 r. oraz *Polityka rachunkowości Ośrodka Działań Ekologicznych „Źródła”* z 1 stycznia 2019 r.

²⁵ Okres wypowiedzenia upłynął 30 czerwca 2019 r.

²⁶ Informacje pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁷ Konta analityczne dla kosztów dotyczących: 1) list płac (wskazano jedynie kwotę ponoszoną na wynagrodzenia koordynatora projektu); 2) materiałów eksploatacyjnych, pozostałych usług, podróży służbowych; 3) materiałów eksploatacyjnych, szkoleń i warsztatów, podróży służbowych, list rachunków; 4) pozostałych usług, list rachunków, materiałów eksploatacyjnych; 5) materiałów eksploatacyjnych, szkoleń i warsztatów, podróży służbowych, list rachunków, transportu dotyczącego projektów; 6) materiałów eksploatacyjnych, pozostałych usług.

²⁸ Konta analityczne dla kosztów dotyczących: 0) administracji, 1) badań ankietowych, 2) pakietów edukacyjnych dla dzieci, 5) szkoleń dla nauczycieli.

także nie były podzielone wg celów realizowanych w projekcie EG i nie zawierały informacji, iż są to koszty ponoszone z dotacji MSZ. Nazwa dwóch kont wskazywała na działania w projekcie EG, tj.: pakiety edukacyjne, szkolenia dla nauczycieli. Nie zamieszczano również kompletnych opisów dla wszystkich zamieszczonych pozycji w liście księgowości.

(akta kontroli str. 19-28, 46-48, 533-542, 696-703)

11. Na podstawie § 8 ust. 3 umów Stowarzyszenie było zobowiązane do opisywania dokumentacji finansowo-księgowej dotyczącej projektu EG, zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 uor. Wszystkie badane dowody księgowe (tj. listy płac²⁹, faktury, rachunki) ujęte w sprawozdaniach końcowych z wykonania projektu (moduł I i II), nie posiadały dekretacji księgowej³⁰, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. (Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości pkt 2.*).

(akta kontroli str. 92-105, 146-216, 222-305, 306-320, 382-528, 666-678, 708-714)

12. Zgodnie z § 7 ust. 4 pkt 4 obu umów, Ośrodek w ramach realizacji projektu EG w 2018 r. zawarł cztery³¹ umowy wolontariackie oraz trzy³² umowy wolontariackie w 2019 r. Wolontariusze m.in. przeprowadzali warsztaty testujące pakiety edukacyjne.

(akta kontroli str. 215-221)

13. Na podstawie § 6 ust. 1 umów Ośrodek był zobowiązany do zamówień na dostawę, usługi i roboty budowlane stosować zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Stowarzyszenie nie przedstawiło kontroli NIK stosownej dokumentacji potwierdzającej wypełnienie tego obowiązku (np. zapytania ofertowe, wydruki ze stron internetowych). Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *większości zakupów, ze względu na kwoty, można dokonywać z wolnej ręki, a i tak jest to jednak poprzedzone czynnościami zmierzającymi do znalezienia oferty o jak najkorzystniejszym stosunku jakości do ceny (np. przejrzenie ofert w internecie, skorzystanie z portalu ceneo.pl itp.), których nie ma jednak powodu dokumentować w raportach, sprawozdaniach, notatkach służbowych i innych tego typu materiałach, których stowarzyszenie nie sporządza, starając się ograniczać zużycie papieru i biurokrację (...).*

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 620-624, 677-683)

14. Kontrola NIK wykazała, że w związku z realizacją zadania publicznego w 100% zostały osiągnięte określone w ofercie rezultaty rzeczowe dla I i II modułu, tj. m.in.:

- przygotowano i opublikowano na stronie internetowej pod adresem: www.edukacjaglobalna.edu.pl dwa raporty z ilościowego badania nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej oraz z analizy podręczników do edukacji wczesnoszkolnej - *Rozumieć lepiej, widzieć więcej, Nieobecny świat. Edukacja globalna w podręcznikach*,
- przeprowadzono siedem weekendowych zjazdów Szkoły Trenerów Edukacji Globalnej dla Najmłodszych (20 uczestników),
- przygotowano i opublikowano na stronie internetowej pod adresem: www.edukacjaglobalna.edu.pl łącznie 18 pakietów edukacyjnych dotyczących

²⁹ Nr: 9/2018/PŁACE (08), 10/2018/PŁACE (09), 11/2018/PŁACE (10), 12/2018/PŁACE (11), 2/2019/KOŃCOWE (12), 2/2019/PŁACE (01), 3/2019/PŁACE (01), 3/2019/PŁACE (02), 4/2019/PŁACE (03), 5/2019/PŁACE (04), 2/2019/PŁACE (01), 6/2019/PŁACE (05), 7/2019/PŁACE (06), 8/2019/PŁACE (07), 9/2019/PŁACE (08), 10/2019/PŁACE (09), 11/2019/PŁACE (10), 12/2019/PŁACE (11).

³⁰ Stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

³¹ Umowa wolontariacka nr: 1/2018 z 03.09.2018 r., 2/2018 z 01.10.2018 r., 3/2018 z 01.10.2018 r., 4/2018 z 01.10.2018 r.

³² Umowa wolontariacka nr: 1/2019 z 26.04.2019 r., 2/2019 z 26.04.2019 r., 3/2019 z 26.04.2019 r.

celów Zrównoważonego Rozwoju, m.in.: *Dzień Świadomości o Kleszczowym Zapaleniu Mózgu, Światowy Dzień Roweru, Światowy Dzień Wegetarianizmu, Światowy Dzień Mórz*,

- przygotowano dwie nowe ilustrowane bajki kamishinai *Żyrafa na rowerze* i *Gadający ptak Narina* oraz wydano drukiem pięć³³ bajek kamishibai (łącznie 1600 kompletów),
- wydano mapę świata na tkaninie,
- zorganizowano i przeprowadzono w 2019 r. 11 szkoleń³⁴ stacjonarnych dla 209 nauczycieli szkół podstawowych w 10 miejscowościach m.in. w Regionalnym Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli WOM³⁵ w Bielsku Białej oraz w Bibliotece Pedagogicznej w Piotrkowie Trybunalskim z zakresu edukacji globalnej.

(akta kontroli str. 67-68, 534-537, 558-560, 580-608, 620-664, 724-727)

Prezes Zarządu poinformowała, że platforma do e-learningu dla uczestników szkolenia została uruchomiona dopiero w lutym 2019 roku.

(akta kontroli str. 620-624)

15. Ośrodek sporządził i terminowo złożył do MSZ sprawozdania z wykonania zadania publicznego, według wzoru określonego w załączniku nr 6 do umów. Sprawozdania były przygotowywane przez koordynatora projektu, a jego część finansowa była sporządzana we współpracy z dyrektorem Stowarzyszenia. Sprawozdania zostały zaakceptowane przez MSZ i nie wymagały składania korekt.

Na podstawie § 12 ust. 8 umów sprawozdanie z wykonania projektu musi być czytelnie podpisane przez osobę/osoby upoważnioną/-ne do składania oświadczeń woli w zakresie zobowiązań Ośrodka. Sprawozdanie końcowe z wykonania projektu EG (moduł II) przekazane do badań kontrolnych NIK, nie było podpisane przez osobę/osoby upoważnioną/-e do składania oświadczeń woli w zakresie zobowiązań finansowych Ośrodka³⁶. Prezes Zarządu poinformowała, że (...) *Stowarzyszenie nie sporządza kopii dokumentów wysyłanych do MSZ (...)*, a wszystkie sprawozdania składane do MSZ były podpisane i zawierały wszystkie wymagane załączniki, tj. egzemplarze wykonanych publikacji, materiałów, dokumentację zdjęciową.

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 574-579, 677-683)

16. Ośrodek wywiązywał się z obowiązków informacyjnych określonych w § 9 ust. 2 umów oraz w *Wytycznych dotyczących informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej*, stanowiących załącznik nr 7 do umów. Umieścił znak graficzny „polskapomoc” oraz informację, że zadanie publiczne było finansowane ze środków otrzymanych od MSZ, na: materiałach promocyjnych (bawelniana torba, baner, mapa świata, długopis), pakietach edukacyjnych, bajkach kamishibai, stronie internetowej www.globalna.edu.pl. Laptop³⁷ zakupiony w ramach projektu EG nie został oznaczony znakiem graficznym „polskapomoc” wraz z adresem strony internetowej www.polskapomoc.pl. Prezes Zarządu wyjaśniła, że (...) *komputery używane w biurze były wielokrotnie czyszczone płynami dezynfekującymi i musiało wtedy nastąpić zmycie naklejki ze znakiem graficznym „polska pomoc”, co nie zostało przez nikogo zauważone*. W trakcie kontroli laptop został prawidłowo oznaczony.

(akta kontroli str. 92-105, 306-320, 555-556, 706-712, 718)

³³ Trzy bajki zostały opracowane w ramach wcześniej realizowanego projektu.

³⁴ Każde szkolenie trwało 5 h dydaktycznych.

³⁵ Szkolenie przeprowadzono 21 listopada 2019 r.

³⁶ Sprawozdanie dostarczone do MSZ zostało podpisane przez Prezes i Wiceprezes Zarządu.

³⁷ Lenovo AIO 520-24IKU o przekątnej ekranu 23,8 cali.

Nie było przypadków zbywania rzeczy zakupionych ze środków pochodzących z dotacji. Prezes Zarządu, poinformowała, że *mapy świata są rozdawane nauczycielom i nie jest prowadzona ich ewidencja.*

(akta kontroli str. 555-556)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. *Polityka rachunkowości* (oba dokumenty) Ośrodka nie była aktualizowana, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 uor. Dla projektu EG w zakładowym planie kont nie uwzględniono kont syntetycznych i analitycznych. Nie wskazano także opisu systemu informatycznego, w tym wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c uor. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych *polityka rachunkowości* nie była aktualizowana.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że *Stowarzyszenie zajmuje się edukacją ekologiczną i globalną. Gdyby członkowie stowarzyszenia specjalizowali się w ciągłej analizie zmieniających się przepisów skarbowo-księgowych, najpewniej założyliby biuro rachunkowe zamiast stowarzyszenia i wtedy zawodowo trudniliby się sporządzaniem dla innych podmiotów prawidłowych w każdym najdrobniejszym punkcie polityk rachunkowości. (...). Polityki rachunkowości były przygotowane przez biura rachunkowe i w takim kształcie były przyjmowane przez Zarząd.*

(akta kontroli str. 12-48, 685-690)

NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie art. 4 ust. 5 uor odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponosi kierownik jednostki, a nie podmiot zewnętrzny przygotowujący np. treść polityki rachunkowości, która powinna zostać zweryfikowana i zaktualizowana w zależności od bieżącej sytuacji jednostki, w tym realizowanych zadań publicznych. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

2. Wszystkie badane dokumenty księgowe (tj. listy płac³⁸, faktury, rachunki) ujęte w sprawozdaniach końcowych z wykonania projektu EG (moduł I i II), nie posiadały dekretacji księgowej, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Nie zamieszczono na nich także opisu merytorycznego dla każdego badanego wydatku w ramach projektu EG.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że *co najmniej od około 15 lat księgowość stowarzyszenia prowadzona jest elektronicznie i w związku z tym, zgodnie z art. 21 ust. 1a pkt 2) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ręczna dekretacja nie jest nanoszona na dowody księgowe. Zgodnie z umową „Dodatkowo opis powinien zawierać informacje wskazane we wzorze Sprawozdania z wykonania projektu, stanowiącego załącznik nr 6 do umowy”. Załącznik nr 6 do umowy składa się z 11 stron bardzo różnych informacji, w związku z tym trudno byłoby je wszystkie zmieścić na opisie faktury, nie wiedząc nawet, które informacje miałyby to być (załącznik ich nie wymienia). Zastosowany opis faktury (podana kwota i wskazanie z jakich środków została pokryta) w zupełności wystarcza do sporządzenia sprawozdania (...). Natomiast listy płac nie są sporządzane w wersji papierowej.*

³⁸ Nr: 9/2018/PŁACE (08), 10/2018/PŁACE (09), 11/2018/PŁACE (10), 12/2018/PŁACE (11), 2/2019/KOŃCOWE (12), 2/2019/PŁACE (01), 2/2019/PŁACE (01), 3/2019/PŁACE (02), 4/2019/PŁACE (03), 5/2019/PŁACE (04), 2/2019/PŁACE (01), 6/2019/PŁACE (05), 7/2019/PŁACE (06), 8/2019/PŁACE (07), 9/2019/PŁACE (08), 10/2019/PŁACE (09), 11/2019/PŁACE (10), 12/2019/PŁACE (11).

(akta kontroli str. 146-216, 222-305, 382-528, 666-678, 708-714)

NIK podkreśla, że *Polityka rachunkowości* nie zawierała opisanej techniki dokumentowania zapisów księgowych, nie zostały również wymienione komputerowe programy księgowe, które są wykorzystywane do obsługi finansowo-księgowej Ośrodka przez podmiot zewnętrzny. W związku z powyższym niemożliwe jest potwierdzenie „automatycznej” dekretacji z systemu księgowego. Na dowodzie księgowym nie może także zabraknąć stwierdzenia (przez uprawnioną do tego osobę): zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych oraz wskazania okresu, w którym dany dokument ma być zaksięgowany. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 6 uor każdy dowód księgowy wymaga wskazania sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych i wskazania miesiąca księgowania. Natomiast stosowanie odmiennej techniki dokumentowania zapisów księgowych³⁹, o której mowa w art. 21 ust. 1a uor, winno być także uregulowane w *Polityce rachunkowości*, co nie miało miejsca.

3. Ośrodek niezgodnie z zasadami określonymi w § 5 ust. 2 umów dokonywał kwalifikowania rodzajów kosztów administracyjnych i programowych. Na podstawie § 5 ust. 2 pkt 1d) umów kategoria kosztów administracyjnych mogła obejmować w szczególności usługi pocztowe i kurierskie. Koszty usług kurierskich w ramach modułu I40 i II41 w łącznej wysokości 1066,33 zł, związane z dostawami m.in.: książek, toneru, taśmy klejącej, kawy, koraliki zostały przedstawione w Sprawozdaniach końcowych z wykonania projektu EG, w kategorii kosztów programowych, a nie jako koszty administracyjne. Według definicji wskazanej w załączniku nr 1 do Regulaminu konkursu Edukacja globalna 2018, koszty programowe, są bezpośrednio związane z celem bezpośrednim projektu, natomiast koszty administracyjne są związane z wykonywaniem działań o charakterze administracyjnym, nadzorczym i kontrolnym.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że koszty w naszym rozumieniu nie kwalifikują się jako koszty administracyjne, gdyż nie dotyczą działań administracyjnych w projekcie lecz działań programowych zgodnie z § 5 ust.2 pkt 2. f). Na etapie planowania trzyletniego projektu trudno przewidzieć gdzie najtaniej będzie można zakupić potrzebne w ramach projektu towary i usługi i przewidywać ewentualne koszty przesyłki. Wybierając dostawcę towarów kierujemy się ceną, jeśli cena produktu wraz z kosztem przesyłki u sprzedawcy z innego miasta jest niższa niż ten sam produkt dostępny w lokalnym sklepie, do którego dodatkowo pracownik musiałby się pofatygować tracąc czas oraz ponosząc koszt dojazdu autem czy komunikacją miejską jak najbardziej zasadne wydaje się kupić produkt tańszy.

(akta kontroli str. 92-105, 124-145, 230-231, 252-256, 262, 265-266, 294, 298, 304, 306-320, 357-379, 485-487, 499, 563-564, 666-675)

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1d) umów, usługi pocztowe i kurierskie w projekcie EG należało zaliczyć do kosztów administracyjnych.

³⁹ W technice komputerowej wprowadzanym dokumentom nadawane są numery identyfikacyjne, które następnie są nanoszone na dokument źródłowy, wskazując miejsce, pod którym został ujęty w księgach rachunkowych.

⁴⁰ Faktura FV/1642/2018 z 24.10.2018 na 13,00 zł, faktura VAT 36141/NTP/10/2018 z 23.10.2018 na 10,99 zł, faktura VAT nr 958712/2018 z 18.12.2018 na 15,00 zł, faktura VAT 1674/2018 z 28.11.2018 na 147,60 zł, faktura VAT nr FA/865/2018 z 21.11.2018 na 28,29 zł, faktura VAT nr 958704/2018 z 12.12.2018 na 92,25 zł, faktura 106/2018 z 19.11.2018 na 6,00 zł, faktura VAT nr 0152/18/FVS z 18.10.2018 na 14,00 zł, faktura VAT nr 18FVS/0061 z 10.10.2018 na 15,00 zł, faktura VAT nr 5031022787 z 28.11.2018 na 10,00 zł, faktura VAT numer 2459/12/2018/S z 5.12.2018 na 6,70 zł, moduł I 358,83 zł.

⁴¹ Faktura VAT nr 4292/02/2019/KJ z 28.02.2019 na 607,51 zł, faktura VAT nr 6233/10/2019/KJ z 31.10.2019 na 85,99 zł, faktura VAT nr 0035/19/FVS z 11.03.2019 na 14,00 zł.

4. Ośrodek nie w pełni przestrzegał postanowień § 8 ust. 2 umów w zakresie archiwizowania i przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu EG przez okres pięciu lat. Kopia umowy dotacji nr 435/EG2018/M1 z dnia 24 sierpnia 2018 r. przedstawiona przez Stowarzyszenie kontroli NIK, była niekompletna. Nie zawierała załączników nr 7 i 8, tj. odpowiednio wytycznych dotyczących informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej i informacji o przetwarzaniu danych osobowych. Na podstawie § 24 ust. 5 ww. umowy, załączniki stanowiły integralną część umowy. Prezes Zarządu wyjaśniła, że *przekazaliśmy do kontroli kopię umowy w takim kształcie, w jakim ją posiadamy w dokumentacji. Nie drukujemy i nie przechowujemy niepotrzebnych, niewnoszących nic do treści umowy załączników (np. wytycznych, które otrzymujemy od MSZ w formie elektronicznej). Staramy się ograniczać biurokrację oraz zużycie papieru. Egzemplarz umowy przekazany do MSZ zapewne zawiera te załączniki.*

(akta kontroli str. 92-123, 566-568)

Niedochowanie przez Ośrodek postanowień § 8 ust. 2 umowy dotacji nr 435/EG2018/M1 z dnia 24 sierpnia 2018 r., dotyczących przechowywania przez okres pięciu lat dokumentacji związanej z realizacją projektu EG, skutkowało brakiem pełnej dokumentacji projektu EG, tj. kompletnych umów dotacji.

1.2 Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zaktualizowanie i dostosowanie *polityki rachunkowości* Stowarzyszenia do wymogów określonych w uor oraz bieżącej sytuacji, w tym projektów finansowanych ze środków publicznych;
2. Dokonywanie dekretacji na dowodach księgowych związanych z realizacją dotowanych projektów, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz zwiększenie nadzoru nad prawidłowością i kompletnością opisów wprowadzanych na bieżąco do ewidencji księgowej z realizacji dotowanych projektów
3. Kwalifikowanie wydatków ponoszonych w projektach dotowanych ze środków publicznych zgodnie z warunkami umowy dotacyjnej, w podziale na rodzaje kosztów, z uwzględnieniem wszystkich warunków ich kwalifikowania;
4. Archiwizowanie wszystkich dokumentów związanych z realizacją dotowanych projektów; w sposób umożliwiający ocenę realizacji projektu pod względem rzeczowym i finansowym.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa,grudnia 2020 r.

Kontroler
Iwona Kasprzyk-Młynarczyk
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis