



KPS.430.010.2016
Nr ewid. 63/2017/P/16/039/KPS

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROGRAMU
FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH
W LATACH 2012–2015

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

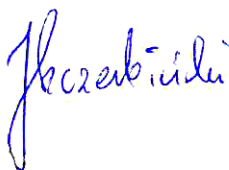
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

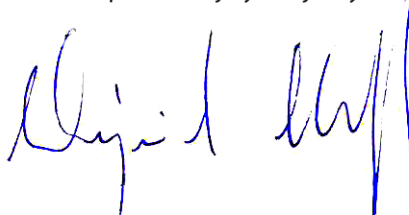
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szcherbiński



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 24 07. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Zasady działania i efekty realizacji programów FIO	19
3.2.1.1. Cele i obszary działania FIO oraz ich spójność z założeniami polityki rozwoju	19
3.2.1.2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru.....	26
3.2.2. Obsługa Programu FIO przez MPiPS.....	34
3.2.2.1. Realizacja wydatków.....	34
3.2.2.2. Przyznawanie dotacji.....	38
3.2.2.3. Zawieranie i rozliczanie umów	46
3.2.2.4. Nadzór nad realizacją zadań	47
3.2.2.5. Koszty zarządzania FIO	48
3.2.3. Wykorzystanie środków FIO przez dotowane organizacje.....	51
3.2.3.1. Realizacja zadań	51
3.2.3.2. Finansowanie i rozliczenie wydatków przez beneficjentów	53
3.2.3.3. Najczęściej występujące nieprawidłowości w działalności beneficjentów	54
3.2.3.4. Uwagi beneficjentów dotyczące funkcjonowania FIO.....	56
4. INFORMACJE DODATKOWE	57
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	57
4.2. Postępowanie kontrolne	57
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	58
5. ZAŁĄCZNIKI.....	59

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

FIO	Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.
PO FIO 2009–2013	Program Operacyjny FIO na lata 2009–2013.
P FIO 2014–2020	Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020.
Ministerstwo lub MPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w okresie przed 16 listopada 2015 r.
Minister	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a do 16 listopada 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej.
DPP	Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej), który realizował programy FIO w okresie objętym kontrolą.
Organizacje strażnicze i rzecznice	Organizacje zajmujące się monitorowaniem działań instytucji władzy oraz związanym z tym wyrażaniem poglądów innych podmiotów.
Zasady FIO	W latach 2012–2013 <i>Zasady przyznawania i rozliczania dotacji (...)</i> , a od 2014 r. <i>Regulamin konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (...)</i> w poszczególnych latach.
Regranting	Tryb, w którym za zgodą udzielającego dotacji jej odbiorca dzieli otrzymane środki na mniejsze dotacje przekazywane innym podmiotom.
Mikrodotacja	Dotacja o stosunkowo niskiej wartości przekazywana w trybie regrantingu.
Wolumen pracy społecznej	Bezpłatna praca świadczona na rzecz organizacji, wykazywana w Informacji w przeliczeniu na sumę pełnoetatowych pracowników zatrudnionych w ciągu roku.
OPP	Organizacja pożytku publicznego.
Sektor organizacji pozarządowych lub trzeci sektor	Podmioty prowadzące działalność społecznie użyteczną, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych i nie działają w celu osiągnięcia zysku (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ¹). W niniejszej Informacji pojęcia te obejmują także organizacje wymienione w art. 3 ust. 3 wskazanej ustawy, mogące prowadzić działalność pożytku publicznego. Potocznie jest to grupa organizacji nienależących do sektora publicznego lub prywatnego.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

Preambuła Konstytucji RP² wskazuje, że prawa podstawowe są oparte m.in. na zasadzie pomocniczości stanowiącej, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę, nie powinny być wykonywane przez państwo. Wymaga to popierania przez państwo budowy sektora organizacji mogących skutecznie realizować zadania publiczne. Zwiększanie zdolności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe jest korzystne dla rozwoju społecznego. Tzw. trzeci sektor odwołuje się do dobrowolnego zaangażowania jednostek opartego na wspólnych wartościach i bazuje na różnorodnych formach partnerskiej współpracy. Ma to zwiększać zdolność dostarczania elastycznych i tanich usług publicznych³. Krytyczne opinie eksponują natomiast słabości sektora organizacji pozarządowych przejawiające się w realizacji zadań publicznych⁴, m.in. większą uznaniowość, mniejszy profesjonalizm i ograniczoną odpowiedzialność w porównaniu z podmiotami świadczącymi usługi odpłatnie, a także mniej skuteczny nadzór nad wydatkami i potrzebę ponoszenia dodatkowych kosztów kontroli.

Doskonalenie metod zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych i poszerzanie grupy organizacji zdolnych do ich skutecznego realizowania ma więc pierwszorzędne znaczenie. W tym zakresie FIO mógł pełnić rolę pilotażową. Sprzyjał temu długi okres funkcjonowania programu, nieprzerwanie od 2005 r. oraz cel, jakim było zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych. Jednak od 2014 r. celem głównym programu jest zwiększanie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Zmiana ta nastąpiła po okresie intensywnego wzrostu liczby organizacji i kwoty przekazywanych im środków, głównie z funduszy unijnych.

Zasady funkcjonowania FIO i wyboru jego celów rodzą pytania o preferowany model funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych i realizowanych celów społecznych. Czy celem jest tylko pobudzanie tzw. aktywności społecznej, uznawanej za autonomiczną wartość, niezależnie od skuteczności identyfikowania i zaspokajania potrzeb przez dotowane działania. Czy celem jest również tworzenie możliwie szerokiej grupy organizacji działających profesjonalnie w rynkowym otoczeniu, które mogłyby skutecznie realizować zadania wspierane ze środków publicznych? Np. w USA status organizacji *non profit* mają wyższe uczelnie. Działają one na zasadach komercyjnych i są finansowane ze środków prywatnych w zakresie znacznie większym niż podmioty dotowane z FIO, organizujące za te środki przede wszystkim szkolenia.

Wprowadzona od 2014 r. zmiana celu głównego FIO wpisuje się w pierwszy z przywołanych modeli. Celem tym jest obecnie zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Zauważyć jednak należy, że owa zmiana i związane z tym modyfikacje działań FIO, nie odpowiadały sytuacji występującej wówczas w sektorze organizacji pozarządowych. W okresie poprzedzającym zmianę celu odnotowano wzrost liczby organizacji i ich członków oraz zwiększenie wolumenu pracy społecznej. Oznacza to, że cel ten w dużym stopniu został już zrealizowany. Uwidocznili się natomiast dysproporcje między wąską grupą największych organizacji, a dużą liczbą małych podmiotów o niewielkiej aktywności. Nowy cel jest realizowany m.in. przez powołanie organizacji pośredniczących w przyznawaniu dużej liczby stosunkowo niewielkich dotacji finansujących doraźne inicjatywy zgłaszane przez nieformalne grupy osób. Preferowane w ramach nowego celu praktyki udzielania niskich dotacji grupom nieformalnym i ustanawianie

² Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

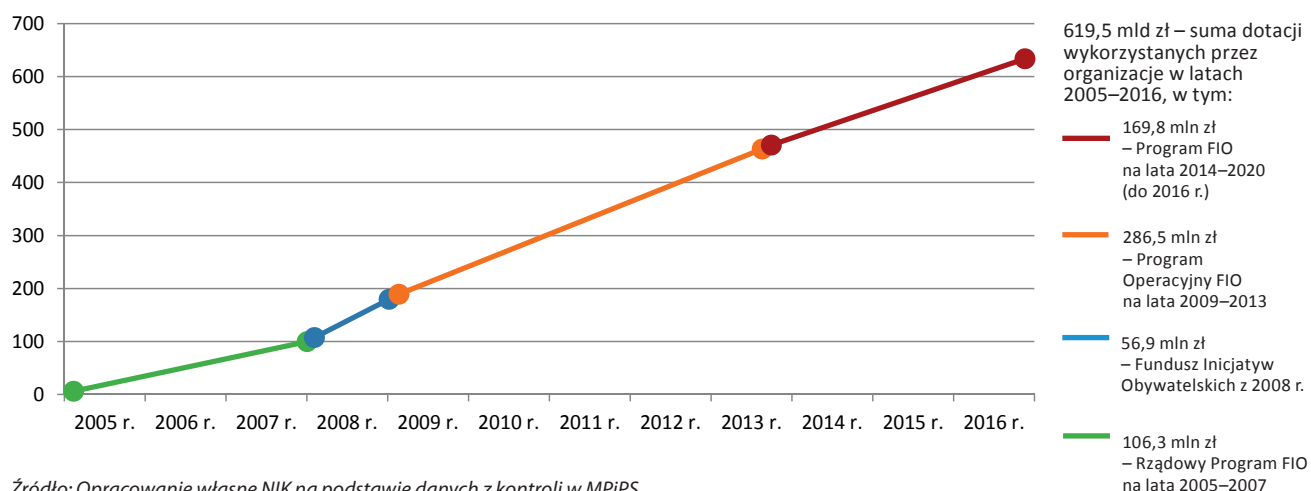
³ A. Etzioni, *The third sector and domestic missions*. Public Administration Review, 33(4), 1973.

⁴ R. Szarfenberg, *Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego* (<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/tzts.pdf>).

w tym zakresie systemu pośredników organizujących konkursy może pogłębiać te dysproporcje. Brak dużej grupy aktywnych organizacji o znaczącym potencjale ogranicza konkurencyjność w trzecim sektorze i jego zdolność do efektywnej realizacji zadań publicznych. Ma to miejsce w sytuacji znaczącego wzrostu kwoty środków publicznych przekazywanych tym organizacjom. Powstaje w związku z tym pytanie, w jakim stopniu cele i działania FIO realizują cele określone w strategicznych dokumentach polityki rozwoju kraju, z którymi programy FIO powinny być zgodne.

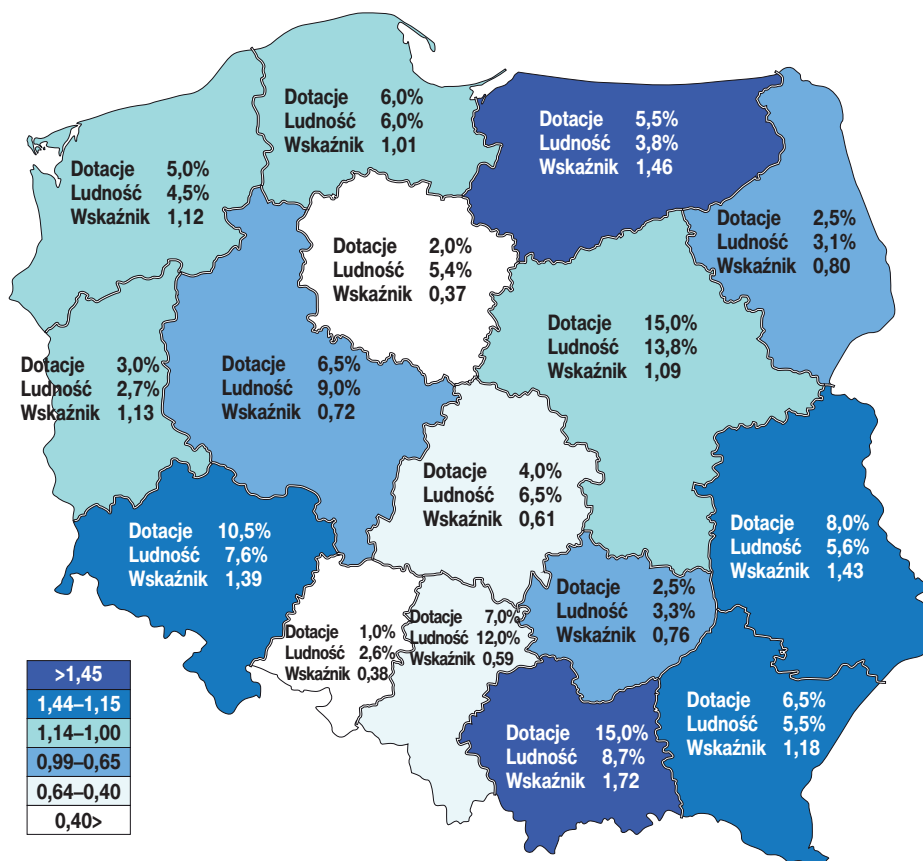
Wykres nr 1

W latach 2005–2016, w ramach czterech edycji FIO, organizacje wykorzystały 619,5 mln zł przekazanych dotacji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli w MPiPS.

Mapa nr 1

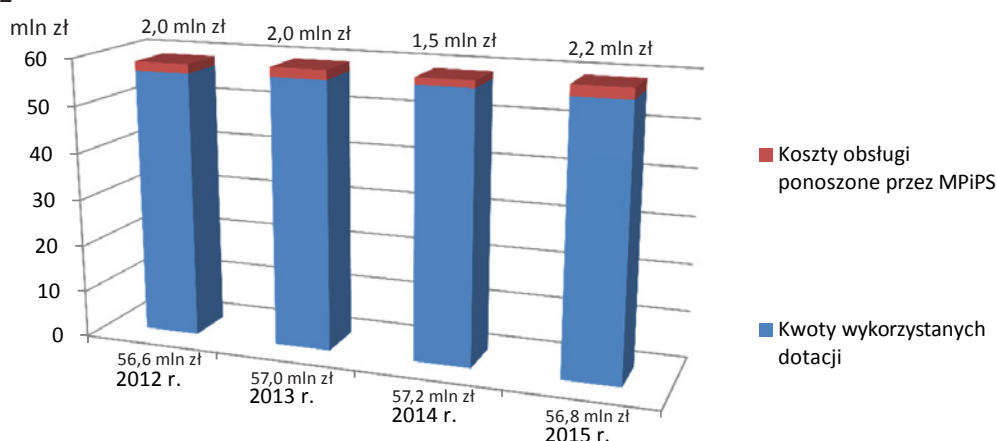


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MPiPS oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Występowały znaczne dysproporcje w korzystaniu z dotacji FIO w poszczególnych województwach.

Pokazuje to porównanie udziałów w liczbie mieszkańców ogółem i w sumie otrzymanych z FIO dotacji, średnio za lata 2013–2014. Wskaźnik obliczono dzieląc udział w liczbie dotacji przez udział w liczbie mieszkańców. Najmniej dotacji z FIO, w stosunku do liczby ludności, uzyskano w województwach: kujawsko-pomorskim – 0,37, opolskim – 0,38 i śląskim – 0,59. Ich udział w dotacjach w wysokości 2,0%, 1,0% i 7,0% był znacznie niższy od udziału w liczbie ludności wynoszącej odpowiednio 5,4%, 2,6% i 12%. Stosunkowo najwięcej dotacji w stosunku do liczby ludności uzyskiwały organizacje w województwach: małopolskim – 1,72, warmińsko-mazurskim – 1,43 i lubelskim 1,43.

Wykres nr 2

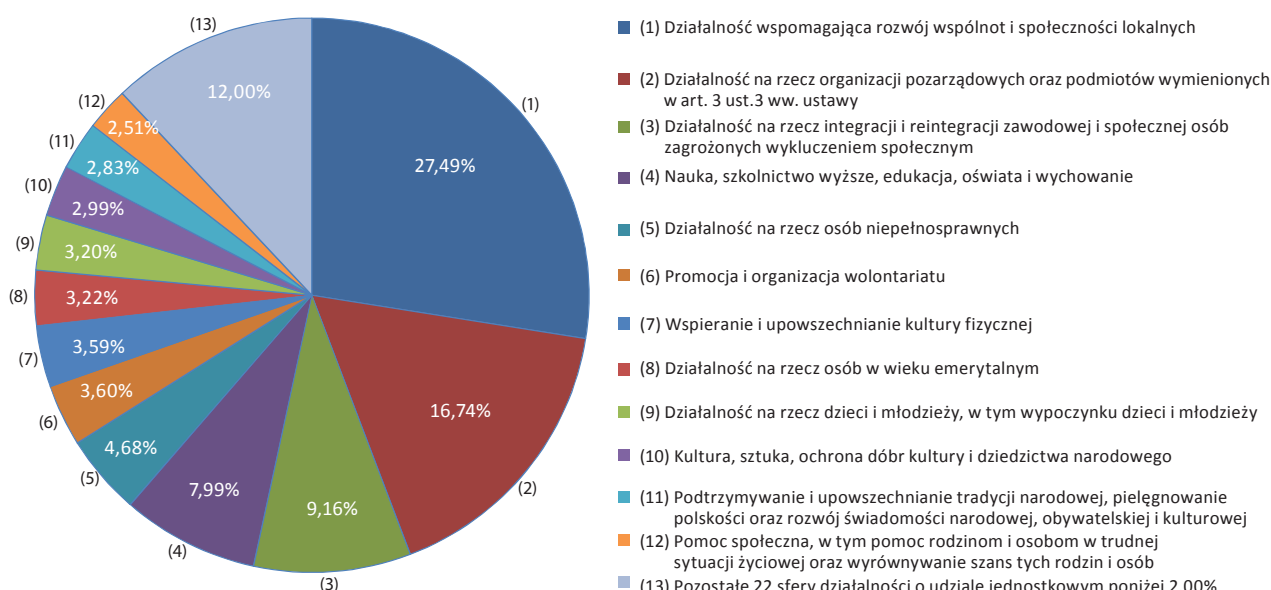


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MPiPS.

W kontrolowanym okresie programu FIO finansowano z budżetu państwa kwotą ok. 59 mln zł rocznie. Z tego ok. 57 mln zł rocznie przekazywano na dotacje dla organizacji pozarządowych.

Wykres nr 3

Procentowy udział zadań publicznych, wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na które w 2014 r. przyznano najwięcej środków FIO



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MPiPS.

Z FIO finansowano prawie wszystkie rodzaje zadań działalności pożytku publicznego. W pierwszym roku funkcjonowania P FIO 2014–2020, w ramach nowego celu głównego finansowano przede wszystkim rodzaje zadań publicznych związane ze wspomaganiem wspólnot lokalnych i organizacji pozarządowych.

Temat i numer kontroli

Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015 (Nr P/16/039).

Cel główny kontroli

Ocena efektów uzyskanych w wyniku realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Cele cząstkowe

Dokonanie oceny:

- zarządzania programami FIO i metod wyboru projektów skutecznie realizujących cele FIO;
- wykonania dotowanych projektów oraz uzyskania zakładanych efektów i ich trwałości, a także całościowych efektów realizacji programów FIO, z uwzględnieniem powiązania wskaźników ewaluacji z dotowanymi działaniami;
- przestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy przyznawaniu i rozliczaniu środków FIO oraz skuteczności nadzoru nad ich wykorzystaniem.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz w 30 organizacjach pozarządowych, które w latach 2012–2015 realizowały zadania publiczne finansowane (dofinansowywane) ze środków FIO.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą w organizacjach pozarządowych korzystających ze środków FIO objęto: zgodność ze stanem faktycznym ofert wykonania zadań FIO oraz sprawozdań z ich realizacji; przestrzeganie przepisów i zasad obowiązujących przy wykorzystywaniu środków publicznych; wykonanie dotowanych zadań oraz uzyskanie efektów określonych w umowach; koszty zrealizowanych działań, ich efektywność oraz trwałość osiągniętych rezultatów; udział środków FIO w przychodach i kosztach organizacji; współfinansowanie z innych źródeł zadań realizowanych z udziałem środków FIO; prawidłowość ewidencji księgowej, sprawozdawczości i dokumentacji służącej do rozliczania zadań FIO oraz ustalenie najistotniejszych przeszkód w realizacji zadań FIO i zebranie dobrych praktyk w działalności beneficjentów. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skontrolowano: ustalanie szczegółowych zasad realizacji programów FIO i prawidłowość ich modyfikacji; przestrzeganie przepisów i zasad obowiązujących przy udzielaniu dotacji ze środków FIO; prowadzenie ewaluacji realizacji programów FIO; powiązanie realizowanych celów z dotowanymi działaniami i wskaźnikami ich realizacji; osiąganie zakładanych efektów i ich trwałość oraz sprawowanie nadzoru na wydatkowaniem środków przez beneficjentów.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2012–2015⁵.

⁵ Badanie obejmowało lata poprzednie w zakresie oceny efektywności wybranych działań oraz realizacji wcześniej rozpoczętych projektów wieloletnich, jeżeli były kończone w kontrolowanym okresie. W informacji uwzględniono również niektóre wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej⁶ nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej oceny osiągania celów programów FIO ze względu na wady wskaźników ich realizacji. Brak też było podstaw do rzetelnej oceny trwałości i poziomu jakościowego realizacji dotowanych projektów. Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności realizacji programów FIO, na które w latach 2012–2015 Ministerstwo wydatkowało 235,4 mln zł, łącznie z kosztami obsługi obejmującymi głównie wynagrodzenia ekspertów oceniających wnioski o przyznanie dotacji i sprawozdania beneficjentów.

Wskaźniki realizacji ustanowione dla celów głównych odwoływały się do danych dotyczących całego sektora organizacji pozarządowych. Tymczasem dotacje ze środków FIO, stanowiące jedynie około 2,5 promila przychodów sektora, nie miały większego wpływu na jego sytuację. Również przyjęty system mierników dla monitorowania osiągania 4 celów szczegółowych w zakończonym Programie Operacyjnym FIO 2009–2013 nie spełniał przypisanej im roli. Spośród ustanowionych 17 wskaźników, dla 9 przekroczono zakładane wartości docelowe, a dla 8 ich nie osiągnięto. Liczba dofinansowanych projektów była przeszło trzykrotnie mniejsza od przewidywanej, mimo iż w całości wykorzystano planowane środki. Z kolei dla Programu FIO 2014–2020, po prawie trzech latach jego funkcjonowania, Ministerstwo nie dysponowało pomiarem dla 4 spośród 14 wskaźników realizacji celów szczegółowych oraz dla jednego z 6 wskaźników celu głównego. Poziom realizacji 15 wskaźników, które mierzono, był zróżnicowany i dla 2015 r. kształtował się w granicach od 11% do 2.575%. **Wskazuje to na niewłaściwą konstrukcję wskaźników lub błędy w realizacji programów. NIK pozytywnie w związku z tym ocenia podjęcie przez Ministerstwo działań na rzecz analizy systemu mierników.** Część z nich wymaga zmiany wartości docelowych oraz weryfikacji treści lub uściślenia pojęć. Ponadto większość wskaźników ma charakter ilościowy.

Sposób zarządzania programami FIO utrudniał porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór w konkursach najbardziej efektywnych projektów. Nie gwarantował więc respektowania przepisów ustawowych⁷, wymagających dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. **Przyjętą praktyką było określanie przez oferenta we wniosku rezultatów, jakie zostaną osiągnięte w wyniku zrealizowania projektu, łącznie z podaniem wskaźników pomiaru tych rezultatów oraz ich wartości docelowej. Różnorodność projektów, swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru, utrudniały ekspertom porównywanie nakładów i efektów.** Często była też praktyka obniżania wnioskowanej dotacji i budżetu całego projektu. Zmianom zakresu rzeczowego realizowanych projektów nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników rezultatu lub urealnienie ich wartości docelowych. We wszystkich skontrolowanych tego rodzaju przypadkach akceptowano niewykonanie wskaźników rezultatu, niezależnie od proporcji w stosunku do zmniejszonej kwoty dotacji. **Oznacza to, że faktyczne porównanie nakładów z efektami realizacji projektu następowało nie w ramach konkursu, ale na etapie oceny sprawozdania,**

⁶ Od 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁷ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

już po wykonaniu zadania. Począwszy od 2015 r. zrezygnowano w regulaminach konkursów FIO z zapisów definiujących rezultaty jako pożądane zmiany, w odróżnieniu od produktu, czyli samego wykonania dotowanego projektu.

Przy ocenie projektów i ich wykonania w niewystarczającym stopniu uwzględniano rezultaty i jakość realizowanych zadań. Szkolenia lub warsztaty były jednym z realizowanych działań w 84% objętych kontrolą projektów. W tych najczęściej realizowanych działaniach z reguły zakładano wzrost umiejętności na podstawie samego wykonania dotowanych zadań, bez sprawdzenia osiągniętych rezultatów. Nawet jeśli oferty przewidywały końcową weryfikację poziomu uzyskanej wiedzy, to często nie ustalano jej stanu wyjściowego, więc nie było podstaw do stwierdzenia, w jakim zakresie umiejętności są wynikiem wykonania dotowanych zadań. Uwagę zwracało ponadto duże zróżnicowanie kosztów przeszkolenia jednej osoby. Wynikało to nie tylko z charakteru prowadzonej działalności szkoleniowej, ale także sposobu organizacji szkoleń (baza noclegowa, wyżywienie, imprezy towarzyszące itp.). W związku z tym NIK zwraca uwagę na brak ze strony Ministerstwa inicjatywy w kwestii określenia standardów realizacji konkretnych rodzajów zadań lub pomiaru ich rezultatów.

Zdaniem NIK nadmierna była liczba dotacji udzielanych na podstawie decyzji Ministra nisko ocenionym przez ekspertów projektom, które nie zakwalifikowały się do dofinansowania w konkursach ofert. W latach 2012–2013 na tej podstawie przekazano ponad 20% kwoty udzielonych dotacji, a w całym kontrolowanym okresie przeszło 16%. Początkowo nie był określony tryb podejmowania przez Ministra tych decyzji, a także nie były one podawane do publicznej wiadomości. Naruszało to zasady uczciwej konkurencji i jawności. Po ustaleniu i opublikowaniu zasad weryfikowania ocen ekspertów przy udzielaniu dofinansowania w trybie tzw. oceny strategicznej, przekraczano w każdym kontrolowanym roku limit 10% sumy dotacji, które miały być w tym trybie przyznawane. W przypadku 9% przekazanych w kontrolowanym okresie dotacji Minister naruszył zasady jawności lub uczciwej konkurencji obowiązujące we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie skonkretyzowano stosowanych w ocenie strategicznej kryteriów. Np. jako podstawę przyznania środków wskazywano *realizację bieżących polityk publicznych*, w tym m.in. ważnego interesu społecznego lub publicznego, ale nie podano, jakie interesy są ważne. Ponadto nie były według tych kryteriów oceniane wszystkie zgłoszone oferty. Rzetelność oceny strategicznej podważa to, że poddana jej była tylko grupa ofert, które następnie zostały dofinansowane.

Stwierdzono także inne przypadki nieprzestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy przyznawaniu i rozliczaniu środków FIO oraz ujawniono fakty wskazujące na nieskuteczność nadzoru Ministerstwa nad ich wykorzystaniem, zwłaszcza w odniesieniu do przypadków podzlecenia przez beneficjentów FIO realizacji zadań podwykonawcom. Niewskazywanie w umowach z beneficjentami podwykonawców zadań merytorycznych, a korzystanie z ich usług w praktyce, naruszało obowiązujące przepisy prawa. Nie stwierdzono, aby Ministerstwo kwestionowało w takich przypadkach poprawność rozliczenia środków. Należy zauważyć, że określenie w umowach warunków zlecenia podwykonawstwa jest głównym zabezpieczeniem zakupu przez beneficjentów usług na zasadach uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców⁸. Nie ustalono też standardów dotyczących rodzajów

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.) nie wymienia organizacji pozarządowych jako podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów.

rozliczanych wydatków i poziomu akceptowanych cen dla nabywania usług niezwiązanych merytorycznie z zadaniem, np. hotelowych i transportowych, co zwiększa ryzyko zawyżania wykazywanych z tego tytułu kosztów.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Zadania związane z obsługą objętych kontrolą programów FIO wykonywane były przez Ministerstwo i działające na jego zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na zakres realizowanych zadań i dotyczyły przede wszystkim długotrwałości procesu zawierania umów z beneficjentami [str. 46] oraz błędów popełnionych przy zawieraniu umów z ekspertami oceniającymi wnioski z projektami lub sprawozdania z ich realizacji. [str. 49]
2. W objętych kontrolą latach 2012–2015 na dotacje dla organizacji Ministerstwo wydatkowało 227,7 mln zł oraz 7,7 mln zł. na obsługę programów FIO, w tym głównie na wynagrodzenia ekspertów oceniających wnioski i sprawozdania. Kontrolą u 30 beneficjentów objęto łącznie 91 projektów o wartości 27,4 mln zł. Kwota ta obejmowała także zadania wieloletnie których realizacja wykraczała poza okres objęty kontrolą. W latach 2012–2015, z tytułu objętych kontrolą umów, rozliczono koszty w kwocie 22,0 mln zł. Wszyscy kontrolowani beneficjenci realizowali dotowane z FIO projekty. Odstępstwa od zakresu rzeczowego były z reguły zgłaszane do Ministerstwa, które akceptowało zmiany. W pojedynczych przypadkach stwierdzono, że w przekazanych sprawozdaniach zawarto nierzetelne dane o osiągnięciu zakładanych rezultatów. W zakresie wykonania zadań przez beneficjentów, najwięcej nieprawidłowości dotyczyło nieudokumentowania wykonania niektórych działań, co naruszało warunki umów przyznających dotacje. [str. 51]
3. W 26 spośród objętych kontrolą 30 organizacji stwierdzono nieprawidłowości. Część z nich została wyeliminowana przed zakończeniem kontroli, dlatego wnioski pokontrolne skierowano do 21 organizacji. Ponad 33% nieprawidłowości u beneficjentów FIO było związanych z ewidencją księgową. Najczęściej dotyczyło to nieprawidłowych dowodów księgowych oraz błędów w potwierdzaniu ich sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych. Miały też miejsce przypadki m.in. niezamykania ksiąg w obowiązujących terminach i niewydziałania wymaganych kont. Niezwiązane z ewidencją księgową nieprawidłowości dotyczyły najczęściej nieuzasadnionego sytuacją stosowania płatności gotówkowych (u 30% beneficjentów). Zasady przyznawania i rozliczania dotacji oraz regulaminy konkursów FIO dopuszczały płatności gotówkowe wyłącznie gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy. Tymczasem płatności gotówkowe dochodziły do 49% kwoty dotowanych u beneficjenta projektów i do 100% wartości pojedynczej oferty. Regulowano w tej formie m.in. wynajęcie hali, wynagrodzenia, opłaty za noclegi i wyżywienie. Miały też miejsce przypadki niewykazywania przez organizacje przychodów z wpłat uzyskanych przy realizacji dotowanych z FIO projektów. Według obowiązujących zasad FIO przychody takie należało wydatkować na realizację dotowanych zadań lub zwrócić do Ministerstwa. [str. 54–55]
4. Ministerstwo generalnie dotrzymywało określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie procedur związanych z realizacją otwartych konkursów ofert. Jednocześnie w objętych kontrolą latach od 10,7% do 22,7% rocznej sumy dotacji przyznawano decyzjami Ministra na realizację projektów nisko ocenionych w konkursach przez ekspertów. Początkowo tryb podejmowania tych decyzji nie był szczegółowo uregulowany i nie były one publikowane

co naruszało przepisy prawa⁹. Wprowadzona na wniosek NIK procedura tzw. oceny strategicznej ustaliła dla omawianych decyzji Ministra limit 10% sumy dotacji przyznawanych w danym roku. Limit ten był stale przekraczany. Następowало to m.in. przez dofinansowanie na podstawie oceny strategicznej projektów wieloletnich, bez uwzględniania w limicie na kolejne lata kwot wcześniej przyznanych w omawianym trybie. Ponadto dodatkowe środki uzyskane w ciągu roku ze zwrotów i oszczędności rozdzielano także niżej ocenionym projektom, z pominięciem kolejności ustalonej na podstawie ocen ekspertów w rankingach konkursów. Szczegółowa kontrola decyzji podjętych w trybie ocen strategicznych wskazuje, że kryteria wyboru dotowanych ofert nie były rzetelnie uzasadniane. [str. 40–44]

5. Wątpliwości NIK budzi możliwość wykorzystania w działalności Ministerstwa wyników badań sfinansowanych w ramach Komponentu Działań Systemowych (KDS) kwotą 499,7 tys. zł. Brak konkretnych zaleceń i niejasność wniosków świadczą o nieosiągnięciu zakładanych rezultatów, którymi miały być m.in. rekomendacje do poprawy jakości polityki publicznej w zakresie współpracy administracji z nowymi inicjatywami społecznymi oraz wiedza na temat organizacji i zarządzania nimi. Ponadto zawarte w opracowaniach tezy o dynamicznym rozwoju sektora społecznościowego świadczą o braku potrzeby wspierania działań oddolnych, przez udzielanie mikrodotacji grupom nieformalnym, co jest priorytetowym działaniem w ramach Programu FIO 2014–2020. Potrzeba zachowania szczególnej staranności przy zamawianiu w ramach KDS opracowań badawczych wynika z planowanego zwielokrotnienia kwoty środków przeznaczanej na ten cel. Należy też zauważyć, że komponent finansowania najdroższych badań systemowych uruchomiono po ustaleniu zasad działania P FIO 2014–2020, przed określeniem założeń dla funkcjonowania FIO w nowej perspektywie. [str. 50–51]
6. Kontrole NIK u beneficjentów stwierdziły przypadki zlecenia realizacji zadań podwykonawcom, którzy nie byli wskazani w umowie z MPiPS, co naruszało art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰. Naruszano też § 4 umów, których wzór¹¹ zawierał zapis, że *Zleceńodawca wyraża zgodę na bezpośrednie wykonanie następującej części zadania publicznego przez podmioty wybrane przez Zleceniobiorcę (-ów) w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję*. W niektórych przypadkach naruszanie ww. art. 16 ust. 4 można było wywnioskować z porównania § 4 umowy ze sprawozdaniem w częściach *Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów* i *Zestawienie faktur (rachunków)*. Nie stwierdzono, aby Ministerstwo kwestionowało poprawność rozliczeń w takich przypadkach. Zasady przyznawania i rozliczania dotacji FIO w 2012 r. definiowały wprawdzie podwykonawstwo i podwykonawcę, lecz później zrezygnowano z tych zapisów, co mogło się przyczynić do naruszania wskazanego przepisu prawa. Według interpretacji Ministerstwa przedstawionej w trakcie kontroli nie należy utożsamiać poszczególnych usług nabywanych w związku z realizacją zadania, polegających na wykonywaniu czynności o charakterze technicznym czy specjalistycznym, powiązanych z realizacją zadania, jednak nie stanowiących jego meritum (np. wydruk ulotek, usługi hotelowe, transportowe, księgowe) z realizacją zadania publicznego. NIK zwraca uwagę, że zakup usług np. cateringowych, transportowych i hotelowych jest istotną częścią kosztów wielu projektów, a Ministerstwo nie określiło w tym zakresie standardów kosztów. Co więcej wydatki tego rodzaju były z reguły rozliczane w kategorii kosztorysu dla której

⁹ Określone w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Przepis ten stanowi, że *zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego*.

¹¹ Określony w rozporządzeniu o wzorach dokumentów.

w zasadach FIO nie ustalano limitów udziału w kosztach projektów. Zapisy umowy, z Ministerstwem są głównym zabezpieczeniem zakupu przez beneficjentów usług na zasadach uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, ponieważ ustawa – Prawo zamówień publicznych nie wymienia organizacji pozarządowych jako podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Stanowi natomiast, że podmioty zobowiązane do stosowania zamówień publicznych, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości¹². [str. 52–53]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. W sektorze pozarządowym występują dysproporcje między wąską grupą największych organizacji, a dużą liczbą podmiotów słabych organizacyjnie i finansowo. W rezultacie, na profesjonalnym poziomie zadania publiczne może realizować stosunkowo wąska grupa organizacji pozarządowych, jakkolwiek przekazywana do tego sektora kwota środków publicznych znacznie wzrosła. W takiej sytuacji szczególnie istotne jest doskonalenie metod zlecania zadań publicznych i poszerzanie grupy organizacji zdolnych do ich skutecznego realizowania. Zdaniem NIK programy FIO mogłyby pełnić istotną rolę w zakresie wdrażania rozwiązań pilotażowych i zbierania doświadczeń w dziedzinie najlepszych metod zlecania zadań publicznych i realizowania polityki państwa przy udziale organizacji pozarządowych. Ustalenia kontroli wskazują, że takiej roli programy FIO nie spełniały. Dodatkowo nie sprzyja temu modyfikacja w 2014 r. celu głównego FIO, w którym dążenie do zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych zastąpiono zwiększeniem zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Wynikający z tej zmiany pierwszy priorytet Programu FIO 2014–2020 przewiduje m.in. dotowanie, za pośrednictwem dużych organizacji, doraźnych inicjatyw zgłaszanych przez nieformalne grupy osób. Zdaniem NIK, obowiązujące regulacje ustawowe zakładają dotowanie efektywnej działalności w sferze zadań publicznych, a nie finansowanie przejawów aktywności społecznej jako autonomicznej wartości. Ponadto owa zmiana celów może mieć wpływ na zwiększenie niekorzystnych dysproporcji w strukturze sektora organizacji pozarządowych.

W związku z tym Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien rozważyć dostosowanie celów i priorytetów P FIO 2014–2020 do sytuacji sektora organizacji pozarządowych oraz nałożonego na organy administracji ustawowego obowiązku realizowania zadań publicznych we współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi¹³.

2. Realizację celów głównych programów FIO mierzono wskaźnikami dotyczącymi całego sektora organizacji pozarządowych, co nie odpowiadało relatywnie niewielkiemu udziałowi dotacji FIO w jego przychodach. W trzecim roku funkcjonowania Programu FIO 2014–2020 nie dysponowano pomiarem 5 z 20 wskaźników. Poziom realizacji wartości docelowych wskaźników, które mierzono, kształtował się w 2015 r. w granicach od 11% do 2.575%. Istotną przyczyną tych różnic mogło być niedoprecyzowanie wskaźników i wynikające stąd błędy interpretacyjne.

¹² Art. 3 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

¹³ Art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że *organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.) stanowi natomiast, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem oraz osobami fizycznymi i prawnymi.*

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien więc podjąć prace nad doprecyzowaniem lub zmianą wskaźników realizacji celów Programu FIO 2014–2020, aby skutecznie monitorować efekty jego realizacji.

3. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie bieżących działań dla zapewnienia prawidłowego określania przez beneficjentów metod pomiaru wskaźników rezultatu w ofertach oraz weryfikowania przez ekspertów wskaźników rezultatów w ofertach i sprawozdaniach. Niezależnie od potrzeby podjęcia działań bieżących, NIK widzi także potrzebę zwiększenia znaczenia pomiaru efektywności i jakości realizowanych działań przy ocenie ofert oraz sprawozdań z wykonania dotowanych projektów.

Wprowadzenie stosownych zmian wymaga określenia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej standardów lub dobrych praktyk, ograniczających dotychczasową swobodę w ustalaniu wskaźników realizacji projektów przez zgłaszających oferty. Dowolność w tym zakresie utrudnia porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, więc przy wyborze dotowanych projektów ograniczona jest możliwość kierowania się zasadami efektywności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów¹⁴.

NIK wskazała też na potrzebę realizacji kolejnych działań usprawniających bieżącą działalność FIO¹⁵, w tym: skrócenie czasu przygotowywania umów; zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji przedstawionych przez beneficjentów; zdefiniowanie w dokumentach konkursowych FIO pojęć: środków według źródeł finansowania, podwykonawstwa i wskaźników rezultatu, dla wyeliminowania błędów występujących w ofertach i sprawozdaniach; niemodyfikowanie zasad przyznawania dotacji po ogłoszeniu konkursu ofert, a także zapewnienie skutecznego nadzoru nad zawieraniem umów cywilnoprawnych z ekspertami oraz zachowanie należytej staranności przy zamawianiu opracowań badawczych, w aspekcie możliwości wykorzystania ich wyników w działalności Ministerstwa. Zróżnicowanie poziomu kosztów jednostkowych realizacji podobnych zadań wymaga rozważenia ustalenia standardów dotyczących rodzajów rozliczanych wydatków i poziomu akceptowanych cen dla nabywania usług niezwiązanych merytorycznie z zadaniem.

4. Programy FIO są programami rozwoju¹⁶, w związku z czym mają uwzględniać i realizować cele zawarte w strategiach rozwoju. Pomijanie ocen ekspertów i ustanawianie innych szczególnych kryteriów wyboru dotowanych projektów pozostaje w kolizji z obowiązującymi w tym obszarze regulacjami prawnymi. Zwłaszcza, że te kryteria są często niejasne lub nadmiernie uogólnione, np. realizacja przez dotowane projekty *ważnego interesu społecznego lub ważnego interesu publicznego*, albo *podjęcie próby rozwiązania istotnych kwestii i problemów społecznych*, bez konkretyzowania, jakie są te szczególnie ważne interesy lub problemy społeczne. W związku z tym, w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra, NIK wnioskowała o wprowadzenie do Regulaminu konkursu FIO zasad ściśle limitujących liczbę dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert. Jeżeli dodatkowo ustanowione kryteria wynikają z obowiązujących strategii rozwoju i są szczególnie istotne,

¹⁴ Zasady te określają odpowiednio art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ W grupie tej przywołano też niektóre wnioski z przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne.

¹⁶ W rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

ich spełnienie powinno być elementem ocenianym przez ekspertów w podstawowym trybie konkursu, żeby ocenie, w tym zakresie, podlegały wszystkie złożone oferty, a nie tylko wybrana i następnie dofinansowana ich grupa.

W świetle powyższych ustaleń kontroli, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien ograniczyć do niezbędnego minimum udzielanie dotacji w wyniku weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursie ofert. Rozdysponowanie w tym trybie, w niektórych latach, powyżej 20% kwoty dotacji, nie znajduje uzasadnienia¹⁷.

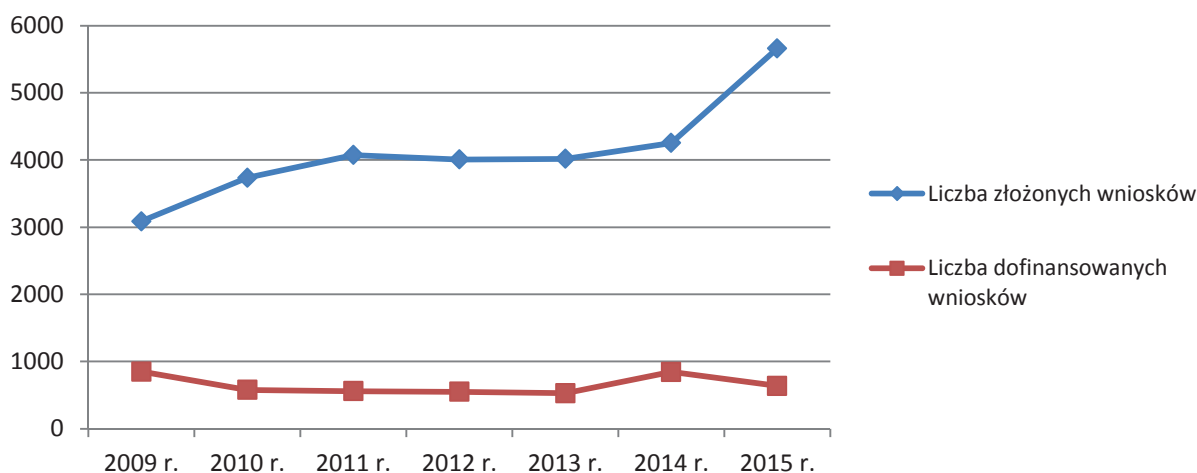
¹⁷ Stanowisko w tej sprawie NIK przedstawiała także w wystąpieniach pokontrolnych po przeprowadzonych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) kontrolach wykonania budżetu państwa w części 44 – Zabezpieczenie społeczne w latach 2013–2016.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich utworzono w celu pobudzenia inicjatyw obywatelskich. Kolejne programy FIO są realizowane nieprzerwanie od 2005 r. Jest to najkosztowniejsze przedsięwzięcie udzielania organizacjom pozarządowym dotacji ze środków budżetu państwa w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne. Z Rządowego Programu – FIO, funkcjonującego w latach 2005–2007, przyznano 106,3 mln zł dotacji na realizację 2.106 projektów. W jednorocznej edycji FIO realizowanej w 2008 r. dofinansowano 833 projekty na które wykorzystano 56,9 mln zł dotacji. W ramach Programu Operacyjnego FIO na lata 2009–2013 dofinansowano 3.020 wniosków organizacji pozarządowych, a wykorzystana kwota dotacji wyniosła 286,5 mln zł. Obecnie realizowany Program Operacyjny FIO na lata 2014–2020 przewiduje wydatki na dotacje i obsługę konkursów w kwocie 60 mln zł rocznie. W latach 2014–2016 na realizację projektów beneficjenci wykorzystali 169,8 mln zł. Łącznie w latach 2005–2016 beneficjenci wykorzystali na realizację projektów 619,5 mln zł¹⁸.

Wykres nr 4

Wnioski i projekty zakwalifikowane do dofinansowania ze środków programów FIO w latach 2009–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MPiPS.

Liczba wniosków dofinansowanych, w stosunku do złożonych, zmalała z 28% w 2009 r. do 11% w 2015 r. Widoczna na wykresie większa liczba dofinansowanych projektów w pierwszych latach kolejnych edycji, tj. w 2009 r. i 2014 r., ma związek z przyznaniem dotacji na realizację projektów wieloletnich, których finansowanie w kolejnych latach zmniejszało budżet przeznaczony na dotowanie nowych ofert.

Oprócz ww. kwot dotacji przekazywanych beneficjentom, ze środków FIO ponoszone są również wydatki instytucji wdrażającej program na jego obsługę, w tym głównie związane z organizacją konkursów i weryfikacją sprawozdań. Do 2007 r. program FIO był realizowany bezpośrednio przez Ministerstwo. W latach 2008–2013 podstawowy zakres obsługi FIO powierzono zewnętrznej jednostce budżetowej – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Od 2014 r. Ministerstwo samodzielnie prowadzi obsługę FIO.

2. Utworzeniem w 2005 r. FIO uzasadniano głównie niskim poziomem aktywności społecznej w Polsce oraz niskimi dochodami organizacji pozarządowych, zwłaszcza z tytułu kwot przekazywanych OPP z tytułu jednoprocentowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych.

¹⁸ Kwoty ustalone w trakcie kontroli NIK na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa, nie obejmują części przekazanych, ale niewykorzystanych dotacji zwróconych do MPiPS.

Sytuacja w obu dziedzinach poprawiła się. Zmiany w sektorze organizacji pozarządowych i jego charakterystykę pokazują następujące dane¹⁹:

- a. Według GUS liczba aktywnych organizacji tzw. trzeciego sektora wzrosła²⁰ z 27,4 tys. w 1997 r. do 67,5 tys. w 2005 r., 80,4 tys. w 2010 r., 83,5 tys. w 2012 r. i 100,7 tys. w 2014 r.²¹ Dynamika wzrostu była wysoka jeszcze przed powołaniem FIO. W latach 2005–2012 liczba organizacji nadal zwiększała się, ale w mniejszym zakresie. Natomiast po 2012 r. odnotowano zwiększenie dynamiki przyrostu liczby organizacji. W prowadzonym przez GUS rejestrze REGON liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych zwiększyła się z 96,8 tys. na początku 2012 r. do 110,6 tys. w połowie 2015 r.
- b. Przychody organizacji objętych badaniami GUS zwiększyły się z 12,3 mld zł w 2005 r. do 23,2 mld w 2010 r., 24,0 mld zł w 2012 r. i 26,1 mld zł w 2014 r. Beneficjentami FIO były przede wszystkim stowarzyszenia i fundacje. W tej grupie przychody o charakterze nierynkowym uzyskiwało w 2014 r. ponad 75% organizacji. Blisko 59% wykorzystywało przy tym źródła publiczne, a 51% korzystało ze źródeł prywatnych. Udział środków pozyskanych nierynkowo w przychodach całkowitych organizacji zwiększył się z 53% w 2010 r. do 56% w 2012 r. i 59% w 2014 r. Wynikało to z rosnących przychodów ze źródeł publicznych (w latach 2010–2014 – z 41% do 46%). Natomiast udział środków pozyskanych metodami nierynkowymi ze źródeł prywatnych utrzymywał się na stałym poziomie około 13%.

W 2014 r. 37% omawianych organizacji uzyskiwało przychody ze źródeł rynkowych. W sumie przychodów tych podmiotów udział środków pozyskiwanych drogą rynkową zmniejszył się z 39% w 2010 r. do 35% w 2014 r.²²

W latach 2010–2014 uzyskiwanie przychodów deklarowało około 90% organizacji objętych badaniami GUS. Z tego w 2010 r. 40% organizacji wykazało do 10 tys. zł rocznego przychodu. Powyżej 10 tys. zł, ale nie więcej niż 100 tys. zł, uzyskało 37% organizacji. Przychody powyżej 100 tys. zł, ale nie więcej niż 1 mln zł, miało 18% jednostek. Natomiast 5% organizacji wykazało przychody powyżej 1 mln zł. W 2014 r. omawiany podział dochodów wynosił odpowiednio 36%, 41%, 19% i 4%. Znaczne było zróżnicowanie osiąganych przychodów. O skali rozwarstwienia świadczy m.in. to, że 5% organizacji pozyskujących w latach 2010–2012 r. powyżej 1 mln zł dysponowało 74% kwoty przychodów sektora objętego analizą.

Liczba OPP wzrosła z 4,1 tys. w 2005 r. do 8,2 tys. w 2015 r., a kwota przekazywanych im środków z jednoprocenowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych z 42 mln zł do 618 mln zł. Spośród 8.108 OPP, które otrzymały łącznie 617,5 mln zł jednoprocenowego odpisu od podatku dochodowego osób fizycznych za 2015 r., do 30 organizacji trafiło 51,3% środków.

¹⁹ *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014 r. *Sektor non-profit w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2016 r. *Rocznik Statystyczny RP 2016*, GUS, Warszawa 2016 r. Dane GUS są wynikiem cyklicznego badania przeprowadzanego co 2 lata. Jeżeli dane były zmieniane w kolejnych publikacjach przywołano dane zaktualizowane.

²⁰ *Rocznik Statystyczny RP 2016*, GUS, Warszawa 2016 r., s. 192. *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014 r.

²¹ W tym liczba prowadzących aktywną działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz fundacji wzrosła z 75,0 tys. w 2010 r. do 82,7 tys. w 2014 r. *Sektor non-profit w 2014 r.* GUS, Warszawa 2016 r. s. 93.

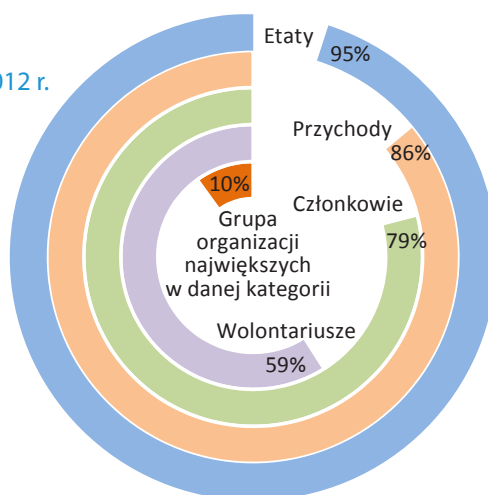
²² *Sektor non-profit w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2016 r., s. 139.

- c. Wzrastało przeciętne zatrudnienie etatowe²³ w organizacjach sektora z 99,3 tys. w 2005 r. do 114,4 tys. w 2010 r., 123,2 tys. w 2012 r. i 128,8 tys. w 2014 r. Ponieważ rosła także liczba organizacji, w latach 2005–2012 utrzymywał się wskaźnik 1,5 etatu na jedną aktywnie działającą organizację wykazaną w pkt. a. W 2014 r. wskaźnik ten obniżył się do 1,3 w wyniku szybszego wzrostu liczby organizacji. W 2010 r. 62% organizacji nie korzystało z odpłatnego zatrudnienia, 22% zatrudniało wyłącznie w ramach umów cywilnoprawnych, a 16% deklarowało posiadanie pracowników etatowych. W 2014 r. było to odpowiednio 61%, 24% i 15%. O nierównomiernym rozkładzie zatrudnienia świadczy duża różnica pomiędzy średnią, a medianą liczby zatrudnionych. Wśród organizacji, które zadeklarowały posiadanie pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy przeciętna liczba etatów w 2010 r. wyniosła 8,3 podczas gdy połowa z tych organizacji dysponowała nie więcej niż 2,0 etatami. W 2012 r. było to odpowiednio 8,6 i 2,3, a w 2014 r. 9,3 i 2,4. Zróżnicowanie to zwiększyło się w latach 2012–2014.
- d. Liczba członków organizacji wynosiła 11,2 mln w 2005 r., 10,4 mln w 2010 r. i w 2012 r. oraz 11,3 mln w 2014 r. Zmieniła się struktura członkostwa. Przede wszystkim zmniejszeniu członkostwa w organizacjach masowych towarzyszył wzrost liczby organizacji o stosunkowo małej liczbie członków.
- e. Wolumen pracy społecznej w etatach przeliczeniowych²⁴ wynosił 49,1 tys. w 2005 r., 38,8 tys. w 2010 r., 40,9 tys. w 2012 r. i 45,9 tys. w 2014 r. Natomiast liczba pracujących społecznie w ciągu roku wyniosła 2.317,7 tys. w 2010 r., 2.609,5 tys. w 2012 r. i 3.577,8 tys. w 2014 r.

Charakterystyczną cechą sektora organizacji pozarządowych jest duże zróżnicowanie potencjału i aktywności tworzących je podmiotów, które od 2005 r. się pogłębiło. Według danych GUS za 2012 r. 10% największych w danej kategorii organizacji dysponowało 95% osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, kumulowało 86% wszystkich przychodów, skupiało 79% członków i korzystało z pracy 59% wolontariuszy²⁵.

Wykres nr 5

Potencjał 10% największych
w danej kategorii organizacji w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

²³ Średnia liczba pracujących w roku wyrażona w pełnych etatach, z uwzględnieniem zatrudnienia pełnoetatowego i niepełnoetatowego. Ze względu na powszechność zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy liczba zatrudnionych osób była wyższa i na koniec 2014 r. wynosiła 154,1 tys., w tym dla 131,0 tys. pracowników organizacji stanowiły główne miejsce pracy.

²⁴ Dane na podstawie: *Stowarzyszenia, fundacje i społeczne podmioty wyznaniowe w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2010 r. *Trzeci sektor w Polsce stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2013 r. *Sektor non-profit w 2014 r.* GUS, Warszawa, 2016 r. Trend spadkowy został odwrócony przed 2012 r. Według Stowarzyszenia Klon/Jawor, udział w pracach wolontariatu deklarowało 23% Polaków w 2005 r., 11% w 2008 r. i 16% w 2013 r.

²⁵ *Trzeci sektor w Polsce stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014 r., s. 226.

W okresie objętym kontrolą, środki FIO przekazywane organizacjom trzeciego sektora stanowiły jedynie około 2,5 promila ich łącznych przychodów. Finansowy wpływ tych wydatków na kształtowanie sytuacji organizacji był więc niewielki. Istotne znaczenie mają analizy i kierunki działania określone przez Ministerstwo w ramach realizacji FIO, ale odnoszące się do całego sektora.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zasady działania i efekty realizacji programów FIO

3.2.1.1. Cele i obszary działania FIO oraz ich spójność z założeniami polityki rozwoju

1. Początkowo generalny cel Programu FIO zakładał pobudzanie inicjatyw społecznych. Celem głównym Programu Operacyjnego FIO na lata 2009–2013 było *zwiększenie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związkowych wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych, w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk publicznych*.

Na lata 2014–2020 celem głównym jest *zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne*. Powrócono do idei pobudzania aktywności społecznej, odchodząc od nacisku na realizację istotnych zadań publicznych. Odnosząc dokonaną w 2014 r. zmianę celu głównego FIO do opisanej w podrozdziale 3.1 pkt 2 sytuacji sektora organizacji pozarządowych, należy zauważyć, że:

- a.** Od 2014 r. cel główny FIO koncentruje się na zagadnieniu niskiej aktywności społecznej. Dane statystyczne wskazują jednak na znaczną poprawę w tym zakresie w okresie poprzedzającym zmianę celu. Wskaźniki zaangażowania obywateli w pracę społeczną pogarszały się w okresie bezpośrednio po utworzeniu FIO w 2005 r., ale spadkowy trend został odwrócony od 2010 r. według GUS, a od 2008 r. według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor. Stale zwiększała się liczba organizacji, a po 2012 r. proces ten przyspieszył.
- b.** Dane statystyczne wskazują na dysproporcje między wąską grupą największych organizacji, a dużą liczbą małych podmiotów o niewielkiej aktywności. Brak dużej grupy aktywnych organizacji o znaczącym potencjale ogranicza konkurencyjność w trzecim sektorze i jego zdolność do efektywnej realizacji zadań publicznych. Ma to miejsce w sytuacji znaczącego wzrostu kwoty pozyskanych przez organizacje środków, głównie publicznych.
- c.** Zmiana celów FIO nie sprzyja poprawie wadliwej struktury trzeciego sektora, która może być barierą w efektywnym wykorzystaniu rosnących środków publicznych przekazywanych organizacjom. Zdolność realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe nie wynika tylko z ich liczby, ale także jakości działania. Liczbę nieaktywnych organizacji o małym potencjale może dodatkowo zwiększać wspomaganie grup nieformalnych, samopomocowych, realizowane od 2014 r. w ramach Priorytetu nr 1.

Dokonana w 2014 r. modyfikacja celu głównego FIO nie jest więc spójna ze zmianami jakie nastąpiły w sektorze organizacji pozarządowych i nie odnosi się do wad jego struktury. Kwota środków FIO jest niewielka w relacji do przychodów trzeciego sektora, dlatego Program ma znaczenie raczej jako działanie pozwalające rozpoznać i usuwać bariery systemowe. Obecnie problemem są dysproporcje między wąską grupą największych organizacji pozyskujących większość środków, a dużą liczbą podmiotów o niewielkich przychodach i małej aktywności. Priorytety FIO nie odnoszą się do tego

problemu w znaczący sposób. Preferowane obecnie praktyki udzielania niskich dotacji grupom nieformalnym i ustanawianie w tym zakresie systemu pośredników organizujących konkursy może pogłębiać te dysproporcje.

2. Objęte kontrolą programy FIO utworzono w oparciu o przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Są więc programami rozwoju w rozumieniu przepisów tej ustawy²⁶, czyli dokumentami realizującymi cele zawarte m.in. w strategiach rozwoju.

a. W Programie Operacyjnym FIO na lata 2009–2013 omówiono jego zgodność z pięcioma krajowymi dokumentami strategicznymi. W pierwszej kolejności wskazano, że *wpisuje się on, przez swój cel główny i cele szczegółowe, w realizację priorytetu czwartego Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, pn. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa*. Wskaźniki realizacji tego priorytetu²⁷ nie wykazywały podobieństwa ze wskaźnikami celu głównego i celów szczegółowych PO FIO 2009–2013 (wskaźniki celów i ich realizację omówiono w podrozdziale 3.2.1.2 pkt 1.). Największe podobieństwo celów i wskaźników ich realizacji występowało między PO FIO 2009–2013, a *Strategią Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015 (SWRSO)*, której celem było *Podjęcie działań służących wzmocnieniu podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stworzenie warunków dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego*. Cele szczegółowe PO FIO 2009–2013²⁸ były tematycznie zbliżone do celów strategicznych SWRSO²⁹, a wskaźniki realizacji celu głównego PO FIO 2009–2013 analogiczne do dwóch z trzech wskaźników celu misji SWRSO. SWRSO ma charakter sektorowej strategii rozwoju, która powinna być spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju, której rolę spełniała przywołana powyżej SRK³⁰.

Wskaźnikami realizacji celu głównego były: Odsetek organów administracji publicznej, które prowadzą współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami kościelnymi i związkami wyznaniowymi (w podziale na 7 rodzajów urzędów) oraz odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Cztery cele szczegółowe PO FIO 2009–2013 to: Zwiększenie aktywności i świadomości obywateli i wspólnot lokalnych; Rozwój potencjału sektora organizacji pozarządowych; Zwiększenie zaangażowania sektora organizacji pozarządowych na rzecz usług społecznych w zakresie integracji i aktywizacji społecznej oraz zabezpieczenia społecznego; Wspieranie rozwoju polskiego modelu ekonomii społecznej.

Cele strategiczne SWRSO to: Osiągnięcie optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (...); Ilościowy i jakościowy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego (...); Stworzenie mechanizmów funkcjonowania dobrego państwa (...).

²⁶ Art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.).

²⁷ Wskaźnikami realizacji priorytetu były: odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, udział w wyborach parlamentarnych (odsetek uprawnionych), poziom zaufania do administracji publicznej (według badań CBOS), wskaźnik postrzeganej korupcji, (według indeksu percepcji korupcji, określanego przez Transparency International); wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw, wskaźnik efektywności rządu (Badanie Banku Światowego), wskaźnik poczucia bezpieczeństwa (według badań CBOS).

²⁸ Cele szczegółowe PO FIO 2009–2013 to: 1. Zwiększenie aktywności i świadomości obywateli i wspólnot lokalnych; 2. Rozwój potencjału sektora organizacji pozarządowych; 3. Zwiększenie zaangażowania sektora organizacji pozarządowych na rzecz usług społecznych w zakresie integracji i aktywizacji społecznej oraz zabezpieczenia społecznego; 4. Wspieranie rozwoju polskiego modelu ekonomii społecznej.

²⁹ Cele strategiczne SWRSO to: 1. Osiągnięcie optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (...); 2. Ilościowy i jakościowy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego (...), 3. Stworzenie mechanizmów funkcjonowania dobrego państwa (...).

³⁰ Art. 13 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Wskaźnikami realizacji celu misji SWRSO były: Zbiorczy wskaźnik zaangażowania obywateli w pracę społeczną; Odsetek jednostek administracji publicznej, które w jakikolwiek sposób współpracują z organizacjami pozarządowymi (w podziale na 7 rodzajów urzędów); Odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jst. Dwa ostatnie wskaźniki mają odpowiedniki w ww. wskaźnikach celu głównego PO FIO 2009–2013.

PO FIO 2009–2013 i SWRSO zostały uchwalone 4 listopada 2008 r., prawie dwa lata po przyjęciu SRK przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. Zauważyć w związku z tym należy, że właściwi ministrowie, w terminie 1 miesiąca od dnia jej wejścia w życie, mieli przedstawić ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego aktualne strategie sektorowe, przyjęte przez Radę Ministrów przed dniem przyjęcia strategii rozwoju kraju³¹.

Programy, w tym Program FIO, powinny w szczególności określać cel główny i cele szczegółowe, wraz ze wskaźnikami, a także nawiązywać do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju³². Należy zauważyć, że mimo podobieństw celów szczegółowych i wskaźników PO FIO 2009–2013 i SWRSO, różniły się istotnie ich cele główne. Ponadto w obu przypadkach widoczny jest brak spójności z priorytetem czwartym SRK i wskaźnikami jego realizacji, które miały być punktem odniesienia dla PO FIO 2009–2013.

b. W Programie FIO na lata 2014–2020 omówiono jego zgodność z 13 dokumentami i regulacjami: czterema unijnymi i 9 krajowymi. M.in. wskazano, że P FIO 2014–2020 realizuje dwa cele strategiczne dokumentu *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (DSRK)³³. Cele te, jako jedyne, wchodzą do obszaru efektywności i sprawności państwa, dla którego zaproponowano 11 wskaźników monitoringu.

Są to następujące wskaźniki: wskaźnik obciążeń regulacyjnych (pozycja w rankingu), okres dochodzenia należności w postępowaniach sądowych (w dniach), wskaźnik wydajności instytucji rządowych (pozycja w rankingu), dochodzenie należności z umów (pozycja w rankingu), odsetek elektronicznych akt sądowych, odsetek formularzy dostępnych w sieci, wskaźnik przejrzystości w tworzeniu polityk (pozycja w rankingu), wskaźnik zaufania do sądów, procent udziału rozwojowych powierzchni miejskich z uchwalonymi planami zagospodarowania w stosunku do całości powierzchni, wskaźnik zaufania (odsetek osób w wieku 18+ wyrażających przekonanie, że można ufać innym ludziom według badań CBOS), wskaźnik aktywności społecznej (odsetek osób deklarujących aktywność w organizacjach społecznych według GUS).

Żaden z tych wskaźników nie jest powtórzony jako wskaźnik realizacji P FIO 2014–2020³⁴.

W P FIO 2014–2020 wskazano również na jego spójność z dwoma priorytetami średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* (ŚSRK). Dotyczy to Priorytetu I – *Sprawne i efektywne państwo* i Priorytetu III – *Spójność społeczna i terytorialna*. Dla obu tych priorytetów sformułowano łącznie 18 wskaźników odzwierciedlających postęp w realizacji celów.

Wskaźniki główne (w nawiasach wskaźniki pomocnicze odnoszące się do wcześniej podanych głównych): wskaźnik efektywności rządu – BŚ; (wskaźnik jakości stanowionego prawa; pozycja w rankingu globalnej konkurencyjności pod względem obciążeń regulacyjnych; wykorzystanie internetu w kontaktach z administracją publiczną przez osoby prywatne // w tym do przekazywania wypełnionych formularzy – w %); udział wydatków publicznych przeznaczonych na cele prorozwojowe w PKB w % (nie ma wskaźników pomocniczych); zaufanie ludzi dorosłych wobec innych wg CBOS (średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową w dniach; poziom zaufania do instytucji publicznych w %; odsetek osób deklarujących aktywność w organizacjach społecznych w %; udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej kraju ogółem w %; odsetek obywateli,

³¹ Jak wyżej – art. 53 ust. 1.

³² Jak wyżej – art. 17 ust. 1 pkt. 2.

³³ Cele te to: stworzenie sprawnego państwa jako modelu działania administracji publicznej; wzrost społecznego kapitału rozwoju.

³⁴ Wskaźniki celów P FIO 2014–2020 i ich realizację omówiono w podrozdziale 3.2.1.2 pkt 2.

k którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania w %); wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w % (młodzież niekontynuująca nauki w %; wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16–64 lata w %); wskaźnik syntetyczny dostępu do usług publicznych – do obliczenia (nie ma wskaźników pomocniczych); udział województw polski wschodniej w PKB w % (ludność objęta zasięgiem ochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich w %); udział w dochodach wiejskich gospodarstw domowych dochodów z pracy najemnej i pracy na własny rachunek w %).

Żaden z celów szczegółowych³⁵ P FIO 2014–2020 i wskaźników ich realizacji³⁶ nie odnosi się bezpośrednio do celów i wskaźników ŚSRK.

Według uzasadnienia do P FIO 2014–2020 wpisuje się on, przez swój cel główny i cele szczegółowe, w realizację *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020* (SRKS). Dotyczy to drugiego celu szczegółowego SRKS pn. *Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne*. Wskaźniki główne tego celu to: a) odsetek Polaków mających poczucie wpływu na sprawy swojego miasta (swojej gminy) i b) odsetek Polaków angażujących się w wolontariat. Wskaźniki pomocnicze to: c) odsetek urzędów administracji publicznej współpracujących finansowo i pozafinansowo z organizacjami pozarządowymi, d) frekwencja w wyborach parlamentarnych, e) odsetek Polaków mających poczucie wpływu na sprawy kraju. Wskaźniki a i c są analogiczne jak w PO FIO 2009–2013, kiedy obowiązywał inny cel niż w P FIO 2014–2020. Brak jest podobnych analogii między wskaźnikami SRKS i P FIO 2014–2020, mimo podobieństwa ich głównych celów. Cele te nie są tożsame, ale zakładane w P FIO 2014–2020 zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne powinno sprzyjać deklarowanej w SRKS poprawie mechanizmów partycypacji społecznej. Tylko w tym przypadku można stwierdzić realizację zasad określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁷.

3. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że *program określa w szczególności (...) priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim*³⁸.

a. W PO FIO 2009–2013 ustalono cztery priorytety merytoryczne³⁹ realizujące poszczególne cele szczegółowe²⁸. Do każdego priorytetu przyporządkowano od dwóch do czternastu tzw. *obszarów wsparcia*, które określały rodzaje działań, których finansowanie miało realizować priorytety, a pośrednio cele FIO. Łącznie sformułowano 28 *obszarów wsparcia*, dla każdego z nich formułując listę finansowanych działań lub ogólnie ustalając ich zakres.

Na przykład:

W Priorytecie 1 dwa ostatnie obszary wsparcia to: nr 10. Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu w środowisku lokalnym – wspieranie inicjatyw w zakresie sportu powszechnego i kultury fizycznej dla wszystkich; nr 11. Edukacja i promocja w zakresie obronności i bezpieczeństwa narodowego oraz bezpieczeństwa publicznego – kształtowanie patriotycznych i proobronnych postaw społeczeństwa, przygotowanie młodzieży do służby wojskowej i służby w innych formacjach obronnych, działania służące upowszechnianiu tradycji i historii oręża polskiego, szkolenia i akcje profilaktyczne dotyczące zagadnień z zakresu bezpieczeństwa powszechnego, wspieranie i upowszechnianie działań na rzecz ratownictwa i ochrony ludności (m.in. edukacja i promocja zagadnień z zakresu bezpieczeństwa powszechnego,

³⁵ Cele szczegółowe P FIO 2014–2020 to: 1. *Zwiększenie ilości inicjatyw oddolnych*; 2. *Wzrost liczby obywateli angażujących się w działania organizacji pozarządowych i inicjatywy*; 3. *Wzrost partycypacji obywateli w sprawach publicznych*; 4. *Wzmocnienie potencjału III sektora*.

³⁶ Wskaźniki realizacji P FIO 2014–2020 omówiono w podrozdziale 3.2.1.2 pkt 2.

³⁷ Art. 17 ust. 1 pkt. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³⁸ Jak wyżej – art. 17 ust. 1 pkt 3.

³⁹ *Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne; Sprawne organizacje pozarządowe w dobrym państwie; Integracja i aktywizacja społeczna; Zabezpieczenie społeczne; Rozwój przedsiębiorczości społecznej*. Ponadto w ramach priorytetu *Pomoc techniczna* finansowano zarządzanie, wdrażanie i promocję PO FIO 2009–2013.

ratownictwa i ochrony ludności, bezpiecznych zachowań w obliczu klęsk żywiołowych i katastrof, bezpiecznych zachowań w górach i nad wodami, aktywizacja społeczności lokalnych na rzecz społecznego wsparcia służb publicznych w zakresie ratownictwa).

Raport oceniający założenia P FIO 2014–2020⁴⁰, w pierwszym akapicie rozdziału *Kluczowe ustalenia* wskazał, że dla PO FIO 2009–2013 *główny cel funduszu koncentrował się wokół kwestii wzmocnienia pozycji organizacji pozarządowych jako wykonawców zadań publicznych. W praktyce jednak interwencja funduszu kształtowała się jako luźno ukierunkowane wsparcie różnorodnych przedsięwzięć organizacji pozarządowych, realizujących swoje cele statutowe lub podejmujące działalność z zakresu pożytku publicznego. Ta swobodna i elastyczna formuła funduszu była bardzo pozytywnie oceniana przez organizacje pozarządowe.*

b. W Programie FIO na lata 2014–2020 określono cztery priorytety merytoryczne⁴¹, odpowiadające celom szczegółowym³⁵. Dla każdego priorytetu ustalono od dwóch do siedmiu kierunków działania. Dla każdego z łącznie 16 kierunków działań ustalono w punktach, na co m.in. ma być ukierunkowany. Obszar objęty dofinansowaniem⁴² P FIO 2014–2020 określa listą 77 kierunków działań, przy czym katalog ten nie jest zamknięty.

W Raporcie oceniającym projekt Programu FIO 2014–2020⁴⁰ stwierdzono m.in., że (...) *brak jest określenia, czym są „kierunki działania” i przypisane im szczegółowe listy. Nie ma pewności, czy są to możliwe tematy projektów, czy też oczekiwane rezultaty działań lub wymogi dla projektodawców. Nie jest określony bowiem status takich zapisów. Ponadto należy zwrócić uwagę, że przedstawione kategorie są nierozłączne, granica pomiędzy nimi bardzo płynna i nie zawsze jasne jest o co chodzi.* Opinię tą w stosunku do uchwalonego Programu potwierdził audyt wewnętrzny Ministerstwa, który zrealizował w 2015 r. zadanie pn. *Ocena systemu funkcjonowania Programu FIO 2014–2020.*

Audytorzy mieli zastrzeżenia m.in. do określonych w Programie kierunków działań, ich przejrzystości i spójności z priorytetami oraz adekwatności przyjętych celów i mierników. Ustalili m.in., że istnieje ryzyko uznania części działań wskazanych w Programie za niezgodne ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawierającą katalog zadań publicznych⁴³. Jako przykłady podano działania: wspieranie tworzenia partnerstw, aktywizacja współpracy wspólnot lokalnych i instytucji publicznych, zwiększenie wpływu obywateli na polityki publiczne czy rozwijanie edukacji obywatelskiej i kompetencji społecznych. Jednocześnie audytorzy stwierdzili, że projekty dofinansowane w ramach P FIO 2014–2020 były zgodne z przepisami wskazanej ustawy.

W ramach zaleceń kluczowych audytorzy zaproponowali m.in. ujednolicenie opisów wskazanych pod poszczególnymi kierunkami działań – określenie, czy są to cele, które mogą być osiągnięte w ramach kierunków działań przez dofinansowywane projekty, czy są to zadania, które mają być realizowane; stworzenie zamkniętego katalogu celów (zadań) zawartych pod poszczególnymi kierunkami działań; uporządkowanie kierunków działań tak, aby możliwa była realizacja kwestii horyzontalnych przez projekty realizowane w ramach konkretnych kierunków działań; zawężenie kierunków działań oraz uszczegółowienie ich zapisów w taki sposób, aby działania w ramach danych kierunków nie powtarzały się oraz stworzenie ich zamkniętego katalogu. Wskazano,

⁴⁰ Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu FIO na lata 2014–2020, Coffey International Development, Sp. z o.o., Warszawa 2013. Raport wykonany na zlecenie Ministerstwa.

⁴¹ Małe inicjatywy; Aktywne społeczeństwo; Aktywni obywatele; Silne organizacje pozarządowe. W ramach priorytetu Pomoc techniczna finansowano zarządzanie, wdrażanie oraz promocję P FIO 2014–2020.

⁴² Przykładowy zapis dotyczący trzech punktów w Priorytecie 1 kierunek działań nr 1 – Zwiększanie roli inicjatyw nieformalnych – działania nakierowane m.in. na: inicjatywy realizowane przez grupy nieformalne, ruchy społeczne, społeczności internetowe czy inicjatywy społecznościowe; system wsparcia dla inicjatyw nieformalnych; aktywne formy zagospodarowania czasu wolnego.

⁴³ Art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

że zaplanowana ewaluacja międzyokresowa P FIO 2014–2020 powinna obejmować m.in. analizę kierunków działań pod kątem przejrzystości działania oraz przypisanych do każdego z nich list aktywności oraz spójność z priorytetami i kwestiami horyzontalnymi.

Z porównania przez NIK zakresu obszarów wsparcia wskazanych w poszczególnych priorytetach PO FIO 2009–2013 z katalogiem zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego wynika, że priorytety te i obszary w nich określone wpisywały się w konkretne zadania publiczne. Dla P FIO 2014–2020 katalog kierunków działań jest kilkukrotnie szerszy i nie ma charakteru zamkniętego. Jednocześnie niektóre kierunki działania wpisują się w kilka zadań. Np. kierunek działania nr 1 (Aktywizacja obywateli w sprawach wspólnotowych) w priorytecie 1 (Małe Inicjatywy) wpisuje się w cztery zadania publiczne określone w ustawie⁴⁴.

Według Ministerstwa, ostateczny kształt priorytetów i kierunków działania przyjętych w Programie wynika przede wszystkim z celów Programu i w związku z tym nie odnosi się bezpośrednio do sfer pożytku publicznego. *W efekcie, działania związane z poszczególnymi sferami mogą wpisywać się w różne kierunki działania. W ramach wyodrębnionych kierunków działania mogą być realizowane zróżnicowane projekty. Otwarta lista działań, które mogą być dofinansowane w danych kierunkach, została sformułowana w taki sposób, aby pełnić funkcję przykładów. (...) kierunki działań i ich katalog są przydatnym instrumentem, pomocnym organizacjom w przygotowywaniu ofert (...). Wybierany przez organizację kierunek działania jest wiodącym obszarem wsparcia, w ramach którego będzie realizowane zadanie. Oferent może realizować projekt w kilku obszarach tematycznych, jednak we wniosku wskazuje tylko jeden kierunek działania.*

Przedstawione dane wskazują, że w porównaniu do PO FIO 2009–2013, w P FIO 2014–2020 rozszerzono i uogólniono sposób określenia dotowanych projektów, obecnie słabo wpisanych w konkretny rodzaj zadania publicznego. Przyjęto dla FIO formułę dotowania szerokiego wachlarza działań, w których organizacja we wniosku o dotację swobodnie ustala zakres zadania i mierniki jego wykonania. Ogranicza to możliwość porównywania zakładanych efektów realizacji zadań między projektami biorącymi udział w konkursach o dotacje. Dotacje są wydatkami budżetu państwa⁴⁵, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. Według tych przepisów⁴⁶, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stosowanie tych zasad jest utrudnione bez dokładnego określenia, co jest przedmiotem i zakładanym efektem dotowanych zadań. Sytuację w tej dziedzinie może poprawić realizacja zaleceń audytu wewnętrznego, przytoczonych w pkt. b.

4. Ustawa o działalności pożytku publicznego zawiera zamknięty katalog zadań sfery publicznej, które można finansować ze środków FIO⁴⁷. W okresie objętym kontrolą, katalog ten rozszerzono z 34 do 38 ich rodzajów. M.in. z dniem 9 listopada 2015 r. dodano do listy pkt. 22a dotyczący *udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*. Wcześniej, w obowiązującym od początku 2014 r. P FIO 2014–2020, dla Priorytetu 2 ustalono m.in. kierunek działania nr 7 – *Tworzenie warunków rozwoju bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego* (opóźnienia w realizacji tych zadań omówiono na str. 30).

⁴⁴ Jak wyżej – art. 4 pkt 4, 13, 16, 17. Pkt 4 – podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; pkt 13 – działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; pkt. 16 – kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; pkt. 22 – upowszechnianie i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji.

⁴⁵ Art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁶ Jak wyżej – art. 44 ust. 3 pkt 1.

⁴⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Według komentarza⁴⁸, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego może dotować tylko projekty objęte jego zakresem zadań.

Według komentarza do art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w odniesieniu do listy zadań *powinno się przyjmować stosowanie wykładni funkcjonalnej, co w praktyce może oznaczać w konkretnych przypadkach także wykładnię rozszerzającą. Należy jednak mieć na uwadze zasadnicze zewnętrzne ograniczenie zastosowania wykładni funkcjonalnej lub rozszerzającej, a mianowicie konieczność badania, czy dany zakres należy do zakresu zadań publicznych, tzn. czy określony przepis ustawy, przede wszystkim ustawy z dziedziny prawa materialnego, w jakikolwiek sposób kwalifikuje go w ogóle do materii zadań publicznych, jak również jaki organ władzy publicznej (przede wszystkim jaki organ administracji publicznej) jest w odniesieniu do niego właściwy. Przepisy ust. 1 nie mogą być bowiem w żaden sposób rozumiane jako samoistnie określające sferę zadań publicznych.*

Analogiczne ograniczenie zawarto w ustawie o finansach publicznych, na podstawie przepisów której udzielane są dotacje ze środków FIO⁴⁹: *dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając na to jednocześnie dotację celową.* Ponieważ FIO jest finansowane z części 44 budżetu państwa – Zabezpieczenie społeczne, zadania zlecane w tym trybie⁵⁰ nie powinny wykraczać poza zakres kompetencji dysponenta tej części budżetu państwa. Omawiany wcześniej katalog kierunków działań, dofinansowanych w ramach P FIO 2014–2020, obejmuje praktycznie cały zakres zadań sfery pożytku publicznego⁵¹. Znacznie węższy zakres mają zadania ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, ujęte w ustawie o pomocy społecznej⁵².

Z kolei według przepisów ustawy o działach administracji rządowej⁵³, dział *Zabezpieczenie społeczne* obejmuje sprawy działalności pożytku publicznego, w tym nadzoru nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego. Ponadto sfera zadań publicznych obejmuje działalność na rzecz organizacji pozarządowych⁵⁴. Na podstawie tak sformułowanych przepisów można przyjąć, że kompetencje ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego obejmują pełny katalog zadań sfery publicznej realizowanych przez wszelkie organizacje uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego.

W praktyce ze środków FIO często dofinansowano zadania leżące w kompetencjach innych ministrów i przez nich także dotowanych.

Przykładem może być Międzynarodowy Kampus Artystyczny FAMA. W okresie objętym kontrolą, na jego cztery edycje przeznaczono łącznie 2.148,7 tys. zł, z tego 600,0 tys. zł z FIO, 555,0 tys. zł z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz 815,0 tys. zł z innych źródeł publicznych. Pozostałą kwotę 178,7 tys. zł wydatków rozliczono z dochodów własnych dotowanej organizacji. Koszt Harcerskiego Festiwalu Kultury Młodzieży Szkolnej Kielce 2012–2013 zaplanowano w kwocie 886,3 tys. zł, którą miały pokryć dotacje: 200,0 tys. zł z FIO, 258,0 tys. zł z Ministerstwa Edukacji Narodowej i 158,0 tys. zł ze Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego. Ponadto 266,8 tys. zł miało pochodzić z wpłat i opłat adresatów zadania oraz 3,5 tys. zł ze środków organizującej Festiwal Chorągwii Kieleckiej ZHP.

Wskazane wyżej organizacje korzystały też z dotacji przyznawanych w ramach różnych programów realizowanych przez Ministerstwo. Audyt wewnętrzny Ministerstwa, w przywołanej wcześniej

⁴⁸ Hubert Izdebski, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2003 r., s. 34.

⁴⁹ Art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁰ Czyli w trybie określonym w przytoczonym wyżej przepisie.

⁵¹ Wskazany w art. 4 ust 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵² Art. 23 ust 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁵³ Art. 31 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.).

⁵⁴ Art. 4 ust. 1 pkt. 33 ustawy o działalności pożytku publicznego stanowi, że sfera zadań publicznych obejmuje *działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1–32a.*

Ocenie systemu funkcjonowania Programu FIO 2014–2020, zwrócił uwagę na ryzyko potencjalnego podwójnego finansowania projektów, tj. finansowanie tego samego projektu w tym samym okresie z różnych źródeł (na te same zadania dofinansowanie z różnych źródeł).

Według audytorów Ministerstwo nie posiada skutecznych mechanizmów kontrolnych niwelujących wystąpienie takiego zjawiska. Komórki organizacyjne Ministerstwa nie wymieniają się informacjami w tym zakresie. Audytorzy zaproponowali rozważenie możliwości wprowadzenia wspólnego generatora wniosków dla wszystkich realizowanych programów, kierowanych do III sektora na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a także przyjęcia wspólnych zasad realizacji, wzorów umów, sprawozdań itp.

Sytuacja jednoczesnego przekazywania beneficjentom dotacji z FIO i z innego programu realizowanego bezpośrednio przez Ministerstwo dotyczyła najczęściej Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych. Zakres merytoryczny projektów realizowanych w ramach P FIO 2014–2020 był zbieżny z zakresami innych konkursów przeprowadzanych przez Ministerstwo, w tym ze wskazanym Rządowym Programem ASOS na lata 2014–2020.

W sprawie tej Ministerstwo zajmuje stanowisko, że zakres możliwych do realizowania działań w ramach P FIO 2014–2020 obejmuje wszystkie wymienione w ustawie sfery zadań publicznych⁵⁵, w związku z czym zakres tematyczny oraz grupy docelowe w projektach mogą się pokrywać z innymi programami. Jednak projekty dofinansowywane w ramach FIO mają, w odróżnieniu do innych programów, doprowadzić w efekcie do zwiększenia zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne.

3.2.1.2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

1. Efekty programów FIO monitorowano przy pomocy wskaźników realizacji celów. Dla zakończonego PO FIO 2009–2013 ustalono 19 wskaźników. Dla celu głównego⁵⁶ określono dwa wskaźniki: *Odsetek organów administracji publicznej, które prowadzą współpracę finansową z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami kościelnymi związkami wyznaniowymi oraz Odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.* Wartość pierwszego wskaźnika ustalono w podziale na siedem⁵⁷ rodzajów podmiotów, z tego dla ministerstw wykonanie wyniosło 73% zamiast zakładanych 80% (91,3% wartości docelowej). Pozostałe wskaźniki celu głównego zrealizowano lub przekroczone.

W PO FIO 2009–2013, dla czterech celów szczegółowych ustalono 17 wskaźników. W przypadku 9 przekroczone zakładane wartości docelowe. Uzyskane wyniki wyniosły od 110% do 2.484% dla liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie, z tym że wskazano, by nie stosować twardej definicji osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym. W 8 przypadkach nie osiągnięto założonej wartości docelowej.

a) Liczba projektów dofinansowanych w ramach Priorytetu I PO FIO – 1.069 (36% zakładanej docelowo liczby 3 tys. projektów). **b)** Liczba projektów dofinansowanych w ramach Priorytetu II PO FIO – 628 (31% zakładanej docelowo liczby 2 tys. projektów). **c)** Liczba projektów dofinansowanych w ramach Priorytetu III PO FIO – 1.027 (33% zakładanej docelowo liczby 3,1 tys. projektów). **d)** Liczba projektów dofinansowanych w ramach Priorytetu IV PO FIO – 337 (22% zakładanej docelowo liczby 1,5 tys. projektów). **e)** Odsetek obywateli pracujących społecznie na rzecz swojego środowiska lub osób potrzebujących. Według danych CBOS w całym okresie realizacji wartość ta utrzymywała się na poziomie 20% (87% zakładanej docelowo wartości 23%). **f)** Liczba organizacji, których główną sferą działania jest integracja społeczna i zabezpieczenie społeczne (usługi społeczne). Wskaźnik określono jako udział procentowy takich organizacji ustalany na podstawie

⁵⁵ Art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵⁶ Cel główny: Zwiększanie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych, w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk publicznych.

⁵⁷ Tj. ministerstwa, urzędy centralne, wojewódzkie i marszałkowskie, miasta na prawach powiatu, powiaty i gminy.

danych GUS oraz badań realizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. W okresie realizacji PO FIO 2009–2013, według danych tego Stowarzyszenia, wskaźnik zmniejszył się z 11% do 6% (55% zakładanej na poziomie 11% wartości docelowej). Należy zauważyć, że wskaźnik organizacji realizujących usługi społeczne był skorelowany z celem głównym PO FIO 2009–2013, którym było *zwiększenie udziału organizacji (...) prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych*. **g)** Liczba beneficjentów ostatecznych (osób z organizacji pozarządowych i firm) objętych działaniami w ramach Priorytetu IV PO FIO – 46.043 (72% zakładanej docelowo liczby 64 tys. osób). **h)** Liczba wykształconych liderów ekonomii społecznej i animatorów lokalnych ze środków PO FIO – 6.012 (67% zakładanej docelowo liczby 9 tys. osób).

Niezrealizowanie wskaźników oznaczonych **lit. a-d** dotyczyło przede wszystkim dofinansowania kilkukrotnie mniejszej niż zakładano liczby projektów. Wystąpiło to we wszystkich priorytetach, w ramach których przyznawano dotacje

Według Ministerstwa wartość omawianych wskaźników produktu *okazała się niezależna od Instytucji Zarządzającej. Poziom wskaźników w tych przypadkach zależał od dostępnego budżetu oraz średnich budżetów składanych projektów, co było trudne do oszacowania na etapie ustalania wartości docelowej wskaźników.*

Kwota przekazana na dotacje była zbliżona do planowanej, dlatego – zdaniem NIK – można przyjąć, że Program PO FIO 2009–2013 zakładał udzielanie dotacji w kwotach średnio wielokrotnie niższych od zrealizowanych. Byłoby to uzasadnione także niskim odsetkiem dofinansowanych projektów. W latach 2009–2013 udział wniosków dofinansowanych, w stosunku do zgłoszonych, wynosił kolejno: 28%, 15%, 14%, 14% i 13%. Ponieważ kolejne programy FIO realizowano nieprzerwanie od 2005 r., istniała podstawa do oszacowania wysokości wnioskowanych dotacji oraz możliwość ich ograniczenia za pomocą limitu.

Np. w 2008 r., bezpośrednio przed ustanowieniem PO FIO 2009–2013, średnia kwota przyznanej dotacji wyniosła 69,1 tys. zł, przy limicie wysokości wnioskowanej dotacji od 5 do 250 tys. zł. W ramach konkursu z 2013 r. średnia kwota przyznanej dotacji wyniosła 80,7 tys. zł, przy limicie od 10 do 200 tys. zł.

W kwestii niezrealizowania wskaźników oznaczonych **lit. e i f** podano, że *jak wskazują ich wartości w poszczególnych latach (zwiększanie i zmniejszanie niezależnie od etapu wdrażania Programu) nie wynikały one bezpośrednio z realizacji Programu (...)* Na ich wartość mógł mieć wpływ PO FIO, jednak zmiany były uwarunkowane wieloma innymi czynnikami, niezależnymi od działania Programu i rezultatów projektów. Zdaniem NIK, brak bezpośredniego związku między realizacją Programu, a wartością wskaźnika jest jego istotną wadą, która dotyczy także innych wskaźników, w tym również tych, które uzyskały zakładany poziom rezultatu.

Np. wskaźnik celu głównego *Odsetek środków rocznie przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego* przyjmował w latach 2010–2013 kolejno wartości: 0,70, 0,97, 0,83 i 0,85.

Niezrealizowanie wskaźników oznaczonych **lit. g i h** wyjaśniano głównie przyczynami obiektywnymi i problemami w interpretacji pojęć.

Podano m.in., że *źródłem danych dla ich ustalenia była ankieta monitorująca projekty po ich zakończeniu. W tym przypadku możliwe jest niedoszacowanie wynikające z niezrozumienia pytań przez organizacje, błędnej kwalifikacji beneficjentów ostatecznych i w rezultacie nieujęcie ich w przekazywanych DPP danych. Wynikło to z braku bardzo precyzyjnego zdefiniowania pojęcia m.in. lidera ekonomii społecznej i animatora lokalnego, w rezultacie każdy projektodawca mógł to rozumieć zupełnie inaczej. Trudności interpretacyjne mogło rodzić również ujęcie razem jako beneficjentów ostatecznych osób i instytucji.*

Zdaniem NIK, niedoprecyzowanie pojęć i wynikające stąd błędy interpretacyjne mogły wpłynąć na wykazaną wartość innych wskaźników. Błąd mógł mieć charakter nie tylko zawężający, lecz także rozszerzający.

Największe wykazane przekroczenia docelowych wartości dotyczyły następujących wskaźników: liczby beneficjentów ostatecznych (osób z grup zagrożonych marginalizacją społeczną) objętych działaniami w ramach Priorytetu III PO FIO oraz liczba beneficjentów ostatecznych (osób) objętych działaniami w ramach Priorytetu I PO FIO.

Liczba beneficjentów ostatecznych (osób z grup zagrożonych marginalizacją społeczną) objętych działaniami w ramach Priorytetu III PO FIO. Źródłem danych miała być sprawozdawczość Ministerstwa. W Programie 2009–2013 ustalono objęcie działaniami 133 tys. beneficjentów, ale nie zdefiniowano pojęcia grup zagrożonych marginalizacją społeczną. Według danych Ministerstwa, liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projektach, wyniosła 3.303.265 (2.484% docelowego poziomu). Z tym że wskazało na niestosowanie „twardej” definicji osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym.

Liczba beneficjentów ostatecznych (osób) objętych działaniami w ramach Priorytetu I PO FIO. Według danych Ministerstwa, opartych na informacjach uzyskanych od organizacji pozarządowych, działaniami objęto 2.047.553 osoby (1.587% docelowo zakładanej liczby 129 tys. beneficjentów).

Odnosnie wpływu niewykonania części wskaźników na całokształt realizowanych działań wskazano, że *niepełne osiągnięcie wyżej wymienionych wskaźników, nie świadczy o niepełnym lub nieosiągnięciu celów Programu. Wskaźniki pokazują wdrażanie programu z perspektywy ilościowej, która nie odzwierciedla jakościowych osiągnięć realizacji PO FIO. Na pełne osiągnięcie celów PO FIO 2009–2013 wskazuje ewaluacja ex post pn. Badanie wpływu PO FIO 2009–2013 na wzrost aktywności społecznej obywateli w Polsce.*

Zdaniem NIK, wskazany brak wskaźników jakościowych świadczy o nieprzewodzeniu ewaluacji w tym zakresie, a tym samym braku podstaw do oceny poziomu jakościowego realizacji PO FIO. Dotyczy to także przywołanego badania.

Badanie to, w rozdz. 5 pn. Ocena skuteczności realizacji celów PO FIO, odpowiada na pytanie, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele PO FIO. Podstawą tej oceny było stwierdzenie, że realizacja celu głównego i celów szczegółowych PO FIO była bezpośrednio realizowana przez realizację poszczególnych projektów. Zdecydowana większość realizatorów oceniła, iż udało się im osiągnąć wszystkie zakładane w ofercie cele i rezultaty. Taką odpowiedź zaznaczyło aż 92% badanych organizacji. Tylko 6% odpowiedziało, że osiągnęło jedynie część zakładanych celów i rezultatów. W rozdz. 3 Opis metod i technik badawczych stwierdzono m.in. że w badaniu CAWI Wykonawca zastosowano badanie całościowe, tj. kwestionariusz CAWI zostanie rozesłany do 100% zleceńbiiorców Programu⁵⁸.

Wynika z tego, że pozytywnej oceny dokonano na podstawie opinii organizacji, które zawarły umowy w ramach FIO, a w badaniu potwierdzały ich prawidłową realizację. W ofertach i sprawozdaniach z wykonania zadań wymagano podawania wskaźników produktu i rezultatu. Na str. 27–29 omówiono wyniki kontroli poszczególnych projektów wskazujące, zdaniem NIK, że dokonana przez ekspertów ocena ofert i sprawozdań z realizacji zadań koncentrowała się na analizie ilościowej wykonania zadań, a w niewystarczającym stopniu uwzględniała rezultaty ich realizacji. Brak analizy osiągniętych efektów stwierdzono także w wykonanym na zamówienie Ministerstwa opracowaniu pn. *Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020.*

Ww. opracowanie w rozdziale 5 pn. Dotychczasowe efekty FIO, przy ocenie wsparcia w latach 2005–2013 stwierdza m.in., że dokumenty sprawozdawcze z poszczególnych edycji FIO dostarczają wiedzy o liczbie i wartości projektów w ramach obszarów/priorytetów oraz o ich dystrybucji terytorialnej. Nie zawierają natomiast informacji o jego efektach, takich jak osiągnięte rezultaty oraz wpływu FIO na stan społeczeństwa obywatelskiego. Brakuje nie tylko pomiaru rezultatów, ale nawet produktów, tj. postępu rzeczowego.

2. W Programie FIO 2014–2020 ustalono łącznie 20 wskaźników, w tym 6 dla celu głównego i 14 dla czterech celów szczegółowych. Wartości docelowe ustalono dla 2020 r., czyli dla ostatniego, siódmego roku funkcjonowania aktualnie realizowanego P FIO 2014–2020.

⁵⁸ CAWI (Computer Assisted Web Interview) – wspomagany komputerowo wywiad internetowy.

Spośród sześciu ustalonych dla celu głównego⁵⁹ wskaźników Ministerstwo przedstawiło dane dla pięciu z nich⁶⁰.

a) Liczba umów zawieranych przez organy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w ramach otwartych konkursów ofert i innym trybie. Wartość wyniosła 74.206 w 2014 r., 77.074 w 2015 r. (odpowiednio 87,3% i 90,7% wartości docelowej). **b)** Liczba organizacji pozarządowych w Polsce według Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Publicznych ZOZ KRS. Liczba w 2014 r. wyniosła 106.530, a w 2015 r. 111.847 (88,8% i 93,2% wartości docelowej). **c)** Odsetek jednostek administracji publicznej, które tworzyły i konsultowały akty normatywne przy udziale organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego. Osiągnięty wskaźnik 49% w 2014 r. i 43% w 2015 r. stanowił 98,0% i 86,0% wartości ustalonej na 2020 r. **d)** Liczba podpisanych umów w ramach inicjatywy lokalnej. Wykazano podpisanie 781 umów w 2014 r. i 1.626 w 2015 r. (169,8% i 353,5% wartości docelowej na 2020 r.). **e)** Wysokość średniego budżetu rocznego organizacji pozarządowej. Wartość w 2014 r. wyniosła 27 tys. zł, co stanowiło 108,0% wartości założonej na 2020 r. Źródłem danych wskaźnika jest opracowanie Stowarzyszenia Klon Jawor, które nie opublikowało jeszcze danych za 2015 r.

Należy zwrócić uwagę na wysokie zaawansowanie realizacji wskaźników celu głównego. Po upływie 28,7% czasu przewidzianego na osiągnięcie wartości docelowych, zostały one zrealizowane na poziomie od 86,0% do 353,5%. Z tym, że największy poziom realizacji uzyskano dla wskaźników pod **lit. d i e**, które określono jako tzw. kontekstowe. Według Programu *wskaźniki przedstawione są w podziale na kontekstowe (brak bezpośredniego wpływu Programu na ich wielkość) oraz realizacji konkretnych celów Programu*. Jako wskaźniki kontekstowe wskazano tylko ww. dwa, ale – zdaniem NIK – charakter taki mają także inne wskaźniki celu głównego. Np. trudno stwierdzić zależność między realizacją FIO, a wskazanym pod **lit. c**, odsetkiem jednostek administracji publicznej, które tworzyły i konsultowały akty normatywne, przy udziale organizacji pozarządowych.

Dla wszystkich 14 wskaźników celów szczegółowych P FIO 2014–2020, jako źródło danych podano *ankieta/analiza sprawozdań/ewaluacja*. Według Ministerstwa umożliwiło to wybór najskuteczniejszego narzędzia na etapie wdrażania Programu. Wyniki monitorowania za pomocą ankiety FIO przedstawiono dla następujących wskaźników:

f) Liczba oddolnych inicjatyw wspartych w ramach P FIO. Wyniosła ona 1.498 w 2014 r. i 3.572 za lata 2014–2015 r. (31,47% i 75,04% docelowej liczby 4.760 podmiotów). **g)** Liczba osób zaangażowanych w realizację lokalnych inicjatyw w ramach Programu FIO. Wyniosła ona według ankiet 19.649 w 2014 r. i 24.381 za lata 2014–2015 r. (82,56% i 102,44% docelowej liczby 23,8 tys. ustalonej na 2020 r.). **h)** Liczba organizacji, które podniosły swoje kompetencje w zakresie zarządzania wolontariuszami/zarządzania bazą członkowską. Wykazano 483 organizacje w 2014 r. i 802 za lata 2014–2015 r. (27,60% i 45,83% ustalonej na 1.750 wartości docelowej w 2020 r.). **i)** Liczba osób zaangażowanych przy realizacji projektu (poza pracą organizacji). Podano 16.440 w 2014 i 27.825 za lata 2014–2015 (85,40% i 144,55% wartości docelowej ustalonej na 19.250 do 2020 r.). **j)** Liczba osób, które zostały wsparte w ramach realizowanego projektu. Wykazano 858.344 osoby w 2014 r. i 1.165.804 za lata 2014–2015 r. (163,49% i 222,06% wartości docelowej ustalonej na 525.000 w 2020 r.). **k)** Liczba koalicji/partnerstw zawiązanych na potrzeby «konkretnego problemu» przez organizacje i obywateli. Podano 69 w 2014 r. i 147 za lata 2014–2015 (16,43% i 35,00% wynoszącej 420 wartości docelowej w 2020 r.). **l)** Liczba podmiotów zaangażowanych przy realizacji projektu (poza projektodawcą). Wykazano 114 podmiotów w 2014 r. i 270 za lata 2014–2015 r. (13,57% i 32,14% z 840 podmiotów założonych docelowo na 2020 r.). **m)** Liczba wspartych organizacji, w podziale na organizacje rzecznicze i strażnicze. Program ten nie był realizowany w 2014 r., co omówiono w podrozdziale 1.6. Za 2015 r. wykazano wsparcie 6 organizacji (10,84% liczby 58 ustalonej docelowo na 2020 r.). **n)** Liczba osób, które zakończyły udział w projektach dotyczących kompetencji obywatelskich. Wykazano 6.177 w 2014 r. i 51.493 za lata 2014–2015 r. (odpowiednio 308,85% i 2.574,65% wartości docelowej ustalonej na 2.000 do 2020 r.). **o)** Liczba organizacji pozarządowych, które skorzystały ze wsparcia (przynajmniej jeden przedstawiciel skorzystał ze wsparcia). Podano 80 w 2014 r. i 132 za lata 2014–2015 r. (76,19% i 125,71% wartości docelowej ustalonej na 105 do 2020 r.).

⁵⁹ Cel główny: Zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne.

⁶⁰ Brak jest danych dla jednego wskaźnika celu głównego *Odsetek organizacji pozarządowych deklarujących współpracę z administracją publiczną*. Źródłem danych jest sprawozdanie GUS z serii SOF, które jest publikowane co 2 lata. Pierwsze informacje dotyczące okresu realizacji Programu będą dostępne w 2017 r.

Nie ustalano wartości osiągananej przez cztery wskaźniki, dotyczące trzech celów szczegółowych.

Odnosiły się one do: **p)** Liczby założonych na bazie lokalnych inicjatyw nieformalnych organizacji pozarządowych; odsetka lokalnych inicjatyw i podmiotów funkcjonujących rok po zakończeniu projektu. **q)** Odsetka lokalnych inicjatyw i podmiotów funkcjonujących rok po zakończeniu projektu. **r)** Odsetek osób, które rok po zakończeniu udziału w projekcie angażują się w działania na rzecz społeczności lokalnej. **s)** Wzrostu poziomu kompetencji uczestników projektu rok po jego zakończeniu. Wartości dla tych wskaźników ma ustalić w przyszłości zlecona przez Ministerstwo ewaluacja. Badanie ewaluacyjne zaplanowano na 2017 r., po trzech latach funkcjonowania P FIO 2014–2020.

Należy zauważyć, że Program FIO 2014–2020, w pkt. 4.3. pn. *Wskaźniki realizacji celów (...)*, stanowi m.in., że *w celu zbadania oddziaływania planowany jest stały monitoring realizacji założeń Programu*. Pierwsze dwa wskaźniki obejmują rezultaty ustalone dla celu *Zwiększenie ilości oddolnych inicjatyw*, który jest realizowany w ramach Priorytetu 1, zakładającego m.in. udzielanie dotacji grupom nieformalnym. Pozostałe dwa wskaźniki tego celu⁶¹ dotyczą produktu, a nie rezultatu. W związku z tym nie ustalano realizacji Priorytetu 1 w zakresie rezultatów wykorzystania środków FIO. Omawiane dwa wskaźniki mają sprawdzać, czy tworzone dla otrzymania dotacji grupy nieformalne kontynuują działalność. Kontrola NIK przeprowadzana u beneficjentów FIO objęła 5 zadań realizowanych w ramach Priorytetu 1⁶². Nie stwierdzono przypadków wymagania przez Ministerstwo zbierania danych dotyczących realizacji omawianych wskaźników⁶³. Zdaniem NIK, zbieranie tego rodzaju danych w ramach ewaluacji, zamiast bezpośrednio przez organizacje udzielające dotacji grupom nieformalnym, będzie trudniejsze i bardziej kosztowne.

Będzie wymagało również kompletowania danych adresowych i analizy danych sprzed kilku lat, w sytuacji gdy kontynuacja inicjatyw ma być sprawdzana po roku. Jeżeli grupy nieformalne nie przekształciły się w organizację bezpośrednio po otrzymaniu dotacji i realizacji zadań, jest mało prawdopodobne, by dokonały tego później. Natomiast mogą po kilku latach ulec rozwiązaniu, co dodatkowo utrudni weryfikację. Należy zauważyć, że operatorzy udzielający dotacji grupom nieformalnym, realizują umowy trzyletnie, więc w okresie ich obowiązywania mogą zbierać dane o realizacji wskaźników za pierwsze dwa lata.

Do czasu zakończenia kontroli, po prawie trzech latach funkcjonowania P FIO 2014–2020, Ministerstwo nie dysponowało pomiarem dla 5 spośród 20 wskaźników realizacji celów. Poziom realizacji 15 wskaźników, które mierzono, był bardzo zróżnicowany. Kształtował się dla 2015 r. od 10,84% (wskaźnik pod lit. a) do 2.574,65% (wskaźnik pod lit. i). Po upływie dwóch z siedmiu lat przewidzianych na osiągnięcie wartości docelowych wskaźników, zaawansowanie ich realizacji jest w większości wypadków wysokie. W 7 przypadkach przekracza 100%, a w 4 przypadkach 75%.

3. Programy FIO stanowią m.in., że *monitorowanie służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wdrażania Programu. Jest ono prowadzone przez Instytucję Zarządzającą⁶⁴ i Komitet Sterująco-Monitorujący Program FIO⁶⁵. Monitorowanie jest prowadzone w oparciu o określone w PO FIO wskaźniki, dla których ustalono wartości docelowe*. Komitet jest zapoznawany z poziomem osiągnięcia wskaźników po każdym roku realizacji P FIO. Członkowie Komitetu nie zgłaszali dotychczas zastrzeżeń do funkcjonującego systemu mierników.

⁶¹ Podane powyżej po lit. a i b.

⁶² Z tego 3 zadania zlecone dwu lub czterem organizacjom, a dwa realizowane przez pojedyncze podmioty.

⁶³ W jednym przypadku, umowy zawartej z Fundacją Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej, oferta przewidywała rezultat w postaci powstania nowych organizacji, ale wykonania tego rezultatu nie podawano w sprawozdaniu i nie było to egzekwowane przez Ministerstwo.

⁶⁴ Funkcję tę pełni minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego.

⁶⁵ Dla PO FIO 2009–2013 – Komitet Monitorujący PO FIO.

W 2010 r. Instytucja Zarządzająca zleciła wykonanie badania pn. *Ocena rezultatów projektów jednorocznych dofinansowanych w konkursie w ramach PO FIO w 2009 r.*

Wyniki badania wskazały m.in. na potrzebę położenia większego nacisku na kwestię rezultatów projektów realizowanych w ramach FIO, przez ścisłe określenie i konsekwentne egzekwowanie elementów, które muszą się znaleźć w dokumentacji projektowej: zdefiniowanie pojęć: produkt, rezultat twardy i miękki, wskaźnik, z podaniem przykładów w odniesieniu do poszczególnych Priorytetów; wprowadzenie wymogu wyodrębnienia we wniosku i sprawozdaniu rezultatów miękkich/twardych (i ew. produktów), wraz z określeniem sposobu ich pomiaru, zdefiniowaniem wskaźników ilościowych/jakościowych oraz oszacowaniem ich docelowej wartości.

Zdaniem Ministerstwa, wprowadzenie ww. rekomendacji pozwoliło na skuteczniejszy monitoring planowania założonych rezultatów.

Członkowie Komitetu Sterującego-Monitorującego na posiedzeniu 9 czerwca 2015 r. zgłosili zastrzeżenia co do wysokiego stopnia realizacji wskaźników i przyjętych metod ich pomiaru. Ustalono, że należy dokonać rewizji systemu monitorowania wskaźników. Ocenie miały służyć dane gromadzone przez Departament Pożytku Publicznego (DPP) oraz zlecenie przeprowadzenia ewaluacji. W 2015 r. DPP (przygotował dokument pn. *System monitorowania P FIO na lata 2014–2020*). Zaproponowano w nim m.in. cztery dodatkowe wskaźniki, którymi jest liczba ofert dofinansowanych w poszczególnych priorytetach.

W 2014 r. realizacja wartości docelowych wskaźników dofinansowanych ofert w priorytetach od I do IV wyniosła kolejno: 44,7%, 18,8%, 17,6% i 23,1%. W 2015 r. było to za lata 2014–2015 odpowiednio: 44,7%, 33,3%, 31,9% i 38,0%. Zaproponowano też *Indeks realizacji P FIO 2014–2020*, który ma określać stopień realizacji celu głównego. Jest to miernik wyliczony według wzoru matematycznego, na podstawie stopnia zaawansowania istniejących wskaźników, którym przypisano wagi określające ich znaczenie.

W dokumencie, o którym jest mowa, nie przedstawiono propozycji zmiany istniejących wskaźników lub ich wartości docelowych określonych w P FIO.

W P FIO 2014–2020, wskazując wartości docelowe wskaźników, nie określono, czy odnoszą się one do liczby w danym roku, czy łącznie za lata realizacji Programu. W niektórych przypadkach może to być interpretowane w sposób wpływający na wykonanie wskaźnika. NIK przyjął w tym zakresie interpretację DPP, że wskaźniki celów szczegółowych przedstawiają wartość skumulowaną za okres działania P FIO 2014–2020.

Niektóre ze wskaźników mierzą jednak przeciwstawne tendencje, np. dla celu głównego wskaźnikami jest jednocześnie zwiększenie liczby organizacji pozarządowych i wzrost ich średniego budżetu.

Program FIO 2014–2020 przewiduje, że w związku z *innowacyjnym charakterem wspieranych przedsięwzięć, oszacowane wartości docelowe mogą różnić się od realnie osiągalnych, dlatego powinny być zweryfikowane w połowie realizacji Programu FIO*. Ministerstwo zleciło przeprowadzenie ewaluacyjnego *Badania systemu monitorowania realizacji P FIO 2014–2020*. Jego wyniki mają dostarczyć *wiedzy dla efektywnego monitorowania realizacji celów P FIO 2014–2020, ewentualnego modyfikowania systemu monitorowania oraz weryfikacji wskaźników realizacji Programu*. Omówione w pkt. 3.2.1.1. ppkt 3 lit b zalecenia audytu wewnętrznego także wykazały potrzebę modyfikacji P FIO 2014–2020.

Raport częściowy zleconego badania przekazano w trakcie kontroli, a po jej zakończeniu udostępniono *Raport końcowy*. Z dziesięciu wniosków ogólnych i dotyczących ich rekomendacji sześć obejmowało wskaźniki monitorowania. Wnioskowano m.in. o ich doprecyzowanie według propozycji zamieszczonych w tabeli rekomendacji przypisanych dla poszczególnych wskaźników P FIO. W tabeli tej odniesiono się do pięciu z sześciu wskaźników celu głównego i do dwunastu z czternastu wskaźników celów szczegółowych. Rekomendacje dotyczyły przede wszystkim dodatkowego opisanie i doprecyzowania wskaźników oraz uwzględnienia w systemie monitoringu badań jakościowych, z udziałem uczestników projektów.

Przedstawione wyniki kolejnych ewaluacji wskazują, że monitoring FIO, mimo dokonywanych zmian, wymaga udoskonalenia. Charakteryzuje go przewaga pomiaru wyników ilościowych dotowanych zadań. W tego typu kategoriach nastąpiło największe przekroczenie planowanych wartości docelowych wskaźników wykazanych w pkt. 2. lit. n, j, i, o. Wskaźniki te dotyczyły liczby osób lub organizacji wspartych lub uczestniczących w projektach. W niewystarczającym stopniu mierzone są wynikające z realizacji dotowanych zadań zmiany oraz ich trwałość i jakość. Taki charakter miały cztery podane powyżej nieustalane wskaźniki podane w pkt. 2. lit. p, q, r, s. Miały one, już po realizacji zadań, sprawdzać ich skuteczność w zakresie: tworzenia nowych organizacji, trwałości powołanych inicjatyw, wzrostu kompetencji uczestników i zwiększenia ich zaangażowania w działania społeczne.

4. Sposób wyboru ofert i oceny osiągnięcia wyznaczonych rezultatów sprawdzono na próbie 10 zrealizowanych projektów: pięciu⁶⁶ z 2014 r. i pięciu⁶⁷ z 2015 r. Zgodnie z obowiązującym wzorem oferty, oferent określał w niej rezultaty, jakie zostaną osiągnięte w wyniku zrealizowania projektu, a także wskaźniki pomiaru tych rezultatów. W sprawdzonych ofertach wyszczególniono wspomniane rezultaty oraz przyjęte dla poszczególnych rezultatów propozycje ich monitorowania. Zauważyć jednak należy, że Ministerstwo nie wykazało inicjatywy w kwestii określenia zakresu tych rezultatów.

Tłumaczono to szerokim zakresem merytorycznym udzielanego wsparcia, które może być realizowane ze zróżnicowaną intensywnością, w związku z czym określanie takich progów (limitów) nie było uzasadnione merytorycznie.

Zdaniem NIK wskazany w ofertach sposób pomiaru części wskaźników był wadliwy, ponieważ zakładał wzrost umiejętności na podstawie samego wykonania dotowanych działań, bez sprawdzenia osiągniętych rezultatów.

Na przykład:

W projekcie nr 4361 z 2015 r. jednym z zadań było przeprowadzenie 12 szkoleń dla 120 osób. Zakładanym rezultatem działania był m.in. *wzrost kompetencji kadry sektora ekonomii społecznej oraz osób zainteresowanych ekonomią społeczną*. Jako źródło informacji o osiągnięciu tego wskaźnika wskazano *listy obecności, ilość wystawionych zaświadczeń, dziennik zajęć*. Kolejnym działaniem było przeprowadzenie 150 godzin doradztwa ogólnego i 300 godzin doradztwa specjalistycznego. Jako rezultat przyjęto *podniesienie wiedzy i umiejętności kadry NGO oraz osób zainteresowanych ekonomią społeczną*. Pomiar tego rezultatu miał nastąpić na podstawie *kart usług doradczych*. W projekcie nr 2143 z 2015 r. przewidziano m.in. 14-dniową wyprawę dla 35 osób z wędrowną wystawą oraz wydanie 10 tys. przewodników. Jako rezultaty tych działań wskazano zwiększenie u minimum 30% odwiedzających kawalerskie obozowisko *przywiązania do miejscowości położonych na szlaku wyprawy oraz wiedzy nt. historii polskich walk narodowo-wyzwoleńczych*. Dla obu rezultatów źródłem informacji o osiągnięciu wskaźników zwiększenia poziomu przywiązania oraz wiedzy były: *dokumentacja fotograficzna, szacowana ilość uczestników, rozdane przewodniki*.

Był również wadliwy z innego powodu. Gdy propozycje monitorowania rezultatów projektu przewidywały końcową weryfikację poziomu uzyskanej wiedzy, często nie ustalano jej stanu wyjściowego, więc nie było podstaw do stwierdzenia, w jakim zakresie umiejętności są wynikiem realizacji dotowanych z FIO zadań.

W przypadku 6 spośród 10 kontrolowanych projektów przewidziano testy lub ankiety, z tego w dwóch przypadkach podano, że test lub ankieta odbędzie się przed oraz po szkoleniu. W przypadku 4 pozostałych nie przewidziano ankiet (testów) przy monitorowaniu rezultatów, jakkolwiek trzy z nich zakładały przeprowadzenie szkolenia lub warsztatu, jako jednego z realizowanych zadań. Na pytania, jak odnoszono wartości docelowe projektów do wartości bazowej, która nie została podana, podawano, że *realizacja celu następuje przez osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. W związku z powyższym wartość bazowa z zasady wynosi 0, chyba, że oferent zaznaczy inaczej*.

⁶⁶ Oferty o numerach FIO: 605, 1938, 2389, 2993, 3413 z 2014 r.

⁶⁷ Oferty o numerach FIO: 133, 1191, 2143, 2747, 4361 z 2015 r.

Zasady FIO⁶⁸ z lat 2012–2014 rozróżniały występowanie efektów realizacji projektów na trzech poziomach: produktu, rezultatu i oddziaływania.

Według definicji zawartych w Zasadach, rezultaty odnoszą się do zmian, które mają nastąpić w wyniku realizacji projektu (...). Sam produkt nie świadczy jeszcze o tym, że nastąpiła zmiana. (...) Osiąganie rezultatów stanowi dowód na osiągnięcie celów szczegółowych projektu. Poziom oddziaływania to wpływ projektu na sytuację grup docelowych i/lub ich otoczenia po zakończeniu realizacji projektu.

Z zapisów tych zrezygnowano w Regulaminie konkursu FIO w 2015 r. i kolejnych. Z dziesięciu objętych szczegółowym badaniem ofert, w jednej rozróżniono rodzaje efektów na rezultaty i produkty według ww. definicji przytoczonych w Zasadach FIO. Dla poszczególnych projektów podano od pięciu do dwunastu rezultatów. W badanych projektach było łącznie 87 wskaźników, z tego, zdaniem NIK, większość z nich miała charakter wskaźników produktu, rzadziej występowały wskaźniki rezultatu, a sporadycznie – oddziaływania. W konkursie eksperci oceniali wymierność rezultatów, możliwość ich osiągnięcia i przyczynianie się do realizacji celu projektu⁶⁹. Każdy z ekspertów oceniał około pięćdziesięciu spośród kilku tysięcy zgłaszanych co roku ofert.

W pięciu z dziesięciu sprawdzonych ofert⁷⁰ wnioskowaną dotację zmniejszono od 48,9% do 69,7%, a budżet całego zadania zmniejszył się od 44,3% do 67,3%. Nie urealniano przy tym wskaźników rezultatu, ani ich wartości docelowych. Stopień realizacji wskaźników był zróżnicowany i nie zawsze proporcjonalny do zmniejszenia budżetu projektu.

W ofertach, o których jest mowa, określono 43 wskaźniki, z tego 15 osiągnięto w planowanej wartości, 7 zrealizowano w granicach 50%–60%, jeden w 90%, dla 19 brak było szczegółowych danych o stopniu osiągnięcia wskaźnika. Z realizacji jednego wskaźnika oferent zrezygnował, ze względu na zmniejszenie budżetu.

W sprawie tej wyjaśniano, że postanowienia umowy nie wskazywały ostatecznej listy rezultatów, ani nie przewidywały ich aktualizacji (...) rezultaty nie były urealniane na etapie zawierania umów (...). Przyznanie dotacji w kwocie mniejszej niż wnioskowana oznacza konieczność dostosowania kosztorysu (...). Na tej podstawie eksperci oceniający sprawozdania mogli ustalać, jakie rezultaty powinny być zrealizowane.

Zdaniem NIK, takie postępowanie oznacza, że faktyczne porównanie nakładów z efektami realizacji projektu następowało nie w ramach konkursu, ale na etapie oceny sprawozdania już po wykonaniu zadania. Ponadto, zgodnie z obowiązującym wzorem umowy, załącznikiem do niej jest oferta⁷¹ ustalająca rezultaty, które tym samym obowiązywały, jakkolwiek – stosownie do treści wyjaśnień – były nieaktualne. Dyrektor DPP zadeklarowała, że *planuje wprowadzenie do wzoru umowy o dofinansowanie stosownego postanowienia regulującego kwestię rezultatów oraz ich aktualizacji – w takiej sytuacji rezultaty będą dostosowywane do kwoty dotacji.*

Dla pięciu skontrolowanych ofert, którym nie zmniejszono wnioskowanej kwoty dotacji, ustalono 44 wskaźniki. Według sprawozdań w pełni zrealizowano 33. Dla 11 z nich brak jest jednak szczegółowego odniesienia co do zakresu realizacji. Podano jedynie ogólną informację o realizacji zadań, bez szczegółowego odniesienia do planowanych wartości wskaźników.

⁶⁸ W latach 2012–2013 Zasady przyznawania i rozliczania dotacji (...), a od 2014 r. Regulamin konkursu (...) – zwane dalej Zasadami FIO.

⁶⁹ W kartach oceny merytorycznej za lata 2014–2015 przyznawano do 6 pkt. za następujące kryteria: w jakim stopniu zakładane rezultaty są wymierne i możliwe do osiągnięcia dzięki realizacji zaplanowanych działań oraz w jakim stopniu osiągnięcie zakładanych rezultatów przyczyni się do realizacji celu projektu.

⁷⁰ Oferty o numerach FIO: 1938/14, 2389/14, 1191/15, 2143/15, 4361/15.

⁷¹ Według standardowej treści umowy, oferta oraz aktualizacje opisu poszczególnych działań*/harmonogramu*/kosztorysu*, są integralną częścią umowy w ustalonym, końcowym brzmieniu.

Łącznie w odniesieniu do ośmiu z dziesięciu skontrolowanych pod tym względem projektów, w sprawozdaniach z ich wykonania brak było bezpośredniego odniesienia do części wskaźników monitorowania ofert wymienionych w pkt. III.10.

Zaakceptowanie sprawozdań, w których nie było odniesienia do realizacji części wskaźników, tłumaczono m.in. koniecznością rozliczenia zadania w ciągu 30 dni od dnia jego przedstawienia. DPP ograniczył analizę sprawozdania do weryfikacji wskazanych przez eksperta nieprawidłowości. Dokładna analiza wszystkich sprawozdań dofinansowanych w ramach P FIO nie jest możliwa przy ograniczonym czasie, jaki ustawodawca pozostawił organom udzielającym dotacji na ich rozliczenie. Mając na uwadze powyższe, DPP nie zwracał się o uszczegółowienie sprawozdania w szerszym zakresie niż wskazał ekspert z uwagi na fakt, że przedstawione informacje wskazywały na zrealizowanie planowanego poziomu zwiększenia wiedzy i kompetencji uczestników spotkań i warsztatów.

Różnorodność projektów, swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru, utrudniały ekspertom porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami. W związku z tym należy zauważyć, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów⁷².

W wielu wypadkach koszty jednostkowe działań sfinansowanych ze środków FIO były w wysokim stopniu zróżnicowane.

Na przykład:

Instytut Edukacji Społecznej we Wrocławiu finansował kolejne edycje projektu Polsko-Angielskiej Szkoły Trenerów Młodzieżowych. W objętych kontrolą edycjach koszty kompleksowej usługi szkolenia jednego uczestnika różniły się prawie siedmiokrotnie – od ponad 1,5 tys. zł (dla V i VI edycji) do 10,6 tys. zł (dla III edycji). Zostały one poniesione zgodnie ze złożonymi ofertami oraz w oparciu o przyznane dofinansowanie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nierzetelności przekazywanych do Ministerstwa sprawozdań w zakresie osiągnięcia rezultatów przewidzianych w umowach. Stwierdzono, że 18 uczestników uzyskało zaświadczenia o udziale (certyfikaty częściowe), zamiast certyfikatu ukończenia Szkoły. Ponadto 18 uczestników nie wzięło udziału w warsztatach prowadzonych przez trenerów brytyjskich, co było warunkiem otrzymania certyfikatu⁷³. Uśredniony dla kontrolowanych edycji rezultat realizacji zadań, mierzony liczbą wydanych certyfikatów, został osiągnięty na poziomie 80,0%.

3.2.2. Obsługa Programu FIO przez MPiPS

3.2.2.1. Realizacja wydatków

1. Programy FIO objęte kontrolą zakładały finansowanie ze środków budżetu państwa w wysokości 60 mln zł rocznie, z tego 57,6 mln zł na dotacje i 2,4 mln zł na obsługę programu. Programy finansowano z rezerwy budżetowej i ostateczne wydatki ustalano w planach po zmianach. W latach 2012–2015 na realizację programów FIO wydatkowano z części 44 – Zabezpieczenie społeczne łącznie 235,4 mln zł, z tego na dotacje 227,7 mln zł⁷⁴, a na obsługę programów FIO 7,7 mln zł. Stanowiło to ogółem 91,8% planu po zmianach, w tym 98,3% planu dotacji i 91,8% planu wydatków na koszty obsługi FIO.

2. W latach 2012–2015 na dotacje dla organizacji przeznaczono kolejno: 56,6 mln zł, 57,0 mln zł, 57,2 mln zł i 56,8 mln zł. W poszczególnych latach podstawą planowania wydatków były priorytety i komponenty.

⁷² Art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

⁷³ National Open College z zakresu Youth Working.

⁷⁴ Z tego 50,1 mln zł stanowiły środki przyznane w latach 2011, 2012 i 2014 na projekty z wieloletnim okresem realizacji.

2.1. Programy FIO zakładały, że roczne wydatki będą dzielone między poszczególne priorytety według stałego klucza. Wydzielono pięć priorytetów, w tym cztery merytoryczne odpowiadające celom programów FIO oraz priorytet do finansowania obsługi programów. Zarówno dla PO FIO 2009–2013, jak i P FIO 2014–2020 stwierdzono przypadki zrealizowania wydatków niezgodnie z podziałem środków między wspomniane priorytety.

Na przykład:

W 2014 r. zrealizowano wydatki wynoszące 32.307,2 tys. zł w Priorytecie 2 i 5.523,6 tys. zł w Priorytecie 4. Stanowiło to odpowiednio 55,0% i 9,4% wydatków FIO ogółem. Tymczasem limity ustalone w PO FIO 2014–2020 wynosiły 50% dla Priorytetu 2 i 9% dla Priorytetu 4.

Fakty te tłumaczono niemożnością zrealizowania w praktyce każdego z priorytetów na ustalonym poziomie. Na etapie tworzenia list rankingowych kwoty środków w każdym roku dzielone były zgodnie z Programem i Regulaminem konkursu. Różnica między kwotą zaplanowaną i zrealizowaną wynikała m.in. z rezygnacji przez beneficjentów z realizacji projektów oraz ze zwrotów dotacji. Ponadto, po uwolnieniu się środków, decyzje dofinansowań z tzw. uwolnionych środków podejmowane były przez Ministra bez uwzględnienia podziału środków na priorytety, lecz z uwzględnieniem możliwości realizacji projektu w warunkach ograniczonego finansowania i w krótszym czasie, niż przewidziany w ofercie. NIK nie podziela tej argumentacji. Możliwe było lepsze dostosowywanie kwot udzielonych dotacji do podziału między poszczególne priorytety, ponieważ z reguły w tych priorytetach były projekty pozytywnie ocenione, lecz niedofinansowane z powodu braku środków. W związku z tym dotacje finansowane z uwolnionych środków powinny być dzielone na podstawie ocen wynikających z list rankingowych. Ponadto stosowana praktyka ograniczania kosztów realizacji poszczególnych projektów pozwalała na ścisłe dostosowanie wykonania kwot dotacji planowanych w poszczególnych priorytetach. Jednocześnie NIK zauważa, że formuła wspólnego ustalenia podziału środków między priorytety merytoryczne i obsługi jest wadliwa. Np. w przypadku oszczędności w kosztach obsługi, udział priorytetów merytorycznych rośnie. W takim przypadku zwiększanie wydatków w priorytetach merytorycznych powinno być proporcjonalne, aby zachować przewidziany w programach FIO podział środków na realizację poszczególnych celów.

2.2. Zasady FIO na poszczególne lata przewidywały tzw. komponenty, dla których ustalano kwoty wydatków na wybrane zadania wydzielone z niektórych priorytetów. Stwierdzono odstępstwa od planowanego zakresu realizacji komponentów.

P FIO 2014–2020 zakładał realizację działań wspierających organizacje strażnicze i rzecznicze. W związku z tym w *Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. przewidywano* wyłonienie w konkursie jednego operatora, który miał przyznawać dotacje m.in. na projekty dotyczące społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. Wyodrębniono na ten cel 1.500 tys. zł, po 500 tys. zł rocznie w latach 2014–2016. Działanie to nie zostało zrealizowane w 2014 r. ze względu na brak ofert. Całość środków zarezerwowanych na to działanie wykorzystano w konkursie ogólnym w ramach Priorytetu 3. Brak zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych pełnieniem roli operatora wspierającego działania rzecznicze i strażnicze był przyczyną zmiany formuły w 2015 r. i wsparcia tego typu działań na zasadach konkursu ogólnego w ramach kierunku działania 3.3. (*Wzrost znaczenia organizacji strażniczych i rzeczniczych*).

W 2014 r. w Komponentcie Działań Systemowych wykorzystano 499,8 tys. zł z planowanych 750 tys. zł (67%). W rezultacie nie osiągnięto założonego dla Priorytetu 4 w Programie FIO poziomu wydatków ogółem. Przyczyną było dofinansowanie tylko dwóch spośród trzech planowanych projektów w tym komponentcie. Decyzję w tym zakresie podjął Zespół Oceny Projektów. Została ona zaakceptowana przez komisję konkursową i Ministra. Pozostałe środki przeznaczono na konkurs ogólny w Priorytecie 4.

3. W okresie objętym kontrolą kilkakrotnie zwiększono wykorzystanie środków FIO na projekty realizowane w trybie tzw. *regrantingu*. Według tej formuły, organizacje pełniące na zlecenie Ministerstwa rolę tzw. operatorów organizowały konkursy na udzielanie ze środków publicznych dotacji innym podmiotom, niebędącym stroną umowy z organem administracji⁷⁵.

3.1. W ramach PO FIO 2009–2013, w formule *regrantingu* przeprowadzono wyszczególnione niżej działania.

Komponent Regionalny Projektów Wsparcia Przedsiębiorczości Społecznej, zrealizowany w latach 2011–2012 w ramach Priorytetu 4. Celem było wzmocnienie rozwoju przedsiębiorczości społecznej, przez udzielanie wsparcia spółdzielniom socjalnym na realizację działań w zakresie współpracy sektora publicznego i sektora społecznego. Komponent ten realizowało na obszarze wszystkich województw czterech operatorów.

Komponent Wolontariatu Długoterminowego, zrealizowany w ramach Priorytetu 1 w latach 2012–2013 przez trzech operatorów. Ich zadaniem było wspieranie idei wolontariatu długoterminowego, jako formy integracji społecznej, edukacji nieformalnej, a także kształcenia ustawicznego. Komponent ten miał charakter pilotażowy w celu sprawdzenia i opracowania mechanizmu wspierania wolontariatu długoterminowego.

Komponent Regionalny, zrealizowany w latach 2012–2013 na terenie pięciu województw w ramach Priorytetu 2., W jego ramach 242 lokalne organizacje pozarządowe (działające od 6 miesięcy do 3 lat) otrzymały mikrodotację na rozwój i wzmocnienie potencjału organizacji.

Koszty działań realizowanych w formule *regrantingu* w ramach ww. komponentów wyniosły w latach 2011–2013 5,2 mln zł, w tym na uczestnictwo bezpośrednich adresatów zadania – 4,7 mln zł. Pozostałą kwotę prawie 0,5 mln zł wykorzystali operatorzy głównie na administracyjną i merytoryczną obsługę zadań.

3.2. W P FIO 2014–2020 zalecono stosowanie *regrantingu* przy realizacji Priorytetu 1 pn. *Małe inicjatywy*. Jego celem było zwiększenie liczby inicjatyw oddolnych. W formie *regrantingu* zamierzano realizować również komponent działań wspierających organizacje strażnicze i rzecznicze, ale nie zostało to wykonane (por. pkt. 2.2.a).

W P FIO 2014–2020 zaplanowano w Priorytecie 1 wydatki w wysokości 10,2 mln zł rocznie. W latach 2014–2015 koszty działań w tym Priorytecie, poniesione przez 17 operatorów, wyniosły ponad 19,9 mln zł. Największe koszty związane były z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania – 14,9 mln zł. Na pozostałą kwotę 5,0 mln zł składały się koszty poniesione przez operatorów na obsługę zadań. W tej grupie największe wydatki poniesiono w kategorii kosztów osobowych merytorycznych – 2,5 mln zł oraz w kategorii kosztów obsługi zadania publicznego (w tym kosztów administracyjnych) – 1,4 mln zł. Koszty związane z działaniami promocyjnymi wyniosły 0,5 mln zł, a koszty wyposażenia związane z realizacją zadania prawie 0,2 mln zł.

Koszty operatorów w stosunku do dotacji przekazanych w trybie *regrantingu* końcowym beneficjentom były w latach 2014–2015 około 3 razy wyższe niż w poprzednich latach objętych kontrolą.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne, NIK przedstawiła wniosek o *przeanalizowanie możliwości ograniczenia kosztów obsługi mikrodotacji udzielanych z FIO przez scentralizowanie świadczenia niektórych usług operatorom regionalnym*. W związku z ww. wnioskiem, Ministerstwo zwróciło się w dniu 18 maja 2015 r do wszystkich operatorów o przedstawienie propozycji obniżenia przez nich kosztów obsługi regionalnych konkursów na mikrodotacje.

⁷⁵ Podstawą tych działań był art. 16 ust. 7, a obecnie jest nią 16a ustawy o działalności pożytku publicznego (po nowelizacji, która weszła w życie 9 listopada 2015 r.).

W piśmie, o którym jest mowa, podano: *W raporcie z kontroli NIK wskazano m.in., że koszt obsługi konkursów na mikrodotacje jest wysoki w zestawieniu z kosztem obsługi konkursu ogólnego FIO (4% alokacji). W 2014 r. tylko u kilku operatorów koszt ten był procentowo porównywalny z kosztem obsługi konkursu ogólnego FIO, a w większości przypadków wielokrotnie wyższy (nawet do 18% dotacji). W nadesłanych odpowiedziach operatorzy podnosili, że obniżenie kosztów nie jest możliwe, m.in. z uwagi na stosunkowo niski koszt obsługi konkursów w stosunku do dotacji, duży nakład pracy związany z wysoką liczbą udzielonych dotacji, wysoki koszt realizacji zadania w pierwszym roku ze względu na zakup towarów i usług, które służyć będą w kolejnych latach, konieczność organizacji spotkań informacyjnych i szkoleniowych, monitoring projektów.*

Ministerstwo, w celu obniżenia kosztów, zaproponowało operatorom możliwość korzystania z generatora ofert FIO, którego właścicielem jest Ministerstwo. Jednocześnie w projekcie Regulaminu FIO 2017 znalazł się zapis o niekwalifikowalności zakupu generatora. W dniu 11 stycznia 2016 r., na posiedzeniu Komitetu Sterującego-Monitorującego, na wniosek strony pozarządowej, podjęto decyzję o wykreśleniu tego zapisu. Komitet, na podstawie informacji pozyskanych od operatorów zadecydował, że dla operatorów najlepszym rozwiązaniem będą generatory dostosowane do lokalnych potrzeb i specyfiki regionów. Ostatecznie w Regulaminie konkursu 2017 określono, iż koszty obsługi zadania publicznego dla operatorów w Priorytecie 1 nie mogą być wyższe niż 26,5% dotacji. Regulamin konkursu FIO w 2014 r. pozwalał na koszty te przeznaczyć do 40% dotacji w 2014 r. i do 20% w latach 2015–2016. Pozostałą kwotę operatorzy mieli przeznaczyć na dotacje dla ostatecznych beneficjentów, którzy z tych dotacji również rozliczali koszty prowadzonej przez siebie obsługi projektów. Ponadto Ministerstwo poniosło koszty konkursu, w którym wyłöniono operatorów.

Kontrole NIK przeprowadzone u beneficjentów objęły m.in. operatorów realizujących pięć projektów dotyczących regrantingu w Priorytecie 1. Z tego dwóch, przekazujących w ramach regrantingu największe kwoty dotacji, przedstawiło następujące szacunki. Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie wyceniło na 7 tys. zł ewentualne oszczędności obejmujące koszt opracowania dokumentacji, w tym 6 tys. zł za usługi prawnicze i 1 tys. zł z tytułu pracy eksperta merytorycznego. Operator ten współpracuje z Witkac sp. z o.o. i z tego tytułu nie ponosi kosztów wynikających z korzystania z programu informatycznego do obsługi przyznawania mikrodotacji. Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Rybniku oszacowało na ok. 60 tys. zł ewentualne korzyści z otrzymania wzorów dokumentów do realizacji konkursów i oprogramowania informatycznego służącego generowaniu i ocenie wniosków o dotacje.

Według P FIO 2014–2020 (s. 24–25), w przypadku inicjatyw oddolnych wskazane jest wykorzystanie mechanizmu regrantingu i wspieranie ich w formule małych grantów, animacji, doradztwa czy szkoleń. Skutkować to powinno stworzeniem trwałej sieci wsparcia oddolnych inicjatyw. Zdaniem NIK założenie takie jest błędne. Wybór operatorów odbywa się na zasadzie otwartego konkursu ofert i dokonywany jest zgodnie z regulaminem konkursu, a doświadczenie w realizacji podobnych działań podlega ocenie, ale nie jest głównym kryterium oceny. Nie ma więc żadnej gwarancji budowy trwałej sieci.

Operatorzy regionalni realizujący zadania w Priorytecie 1 (*Małe inicjatywy*) przekazali w latach 2014–2015 kwotę 14,6 mln zł na 3.574 projekty młodych organizacji pozarządowych (inicjatywy grup nieformalnych), z tego w 2014 r. 6,5 mln zł na 1.500 podmiotów, a w 2015 r. 8,1 mln zł na 2.074 podmioty.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne, NIK ustaliła, że w ramach Priorytetu 1 operatorzy regionalni przekazali mikrodotacje w wysokości do 5 tys. zł grupom nieformalnym i samopomocowym, które nie mogły być beneficjentami dotacji z Programu FIO, ponieważ nie spełniają kryteriów ustawowych⁷⁶. W związku z wnioskiem,

⁷⁶ Określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

aby przyznawać dotacje ze środków Programu FIO wyłącznie uprawnionym podmiotom, DPP w listopadzie 2015 r. przekazał operatorom wytyczne, z których wynika, że dotacje nie mogą być przekazywane grupom nieformalnym. Ponadto, zgodnie z erratą do Regulaminu konkursu w 2014 r. (opublikowaną 19 listopada 2015 r.), środki mogą być przekazywane przez operatorów w formie mikrodotacji tylko organizacjom pozarządowym, a także mogą być wydatkowane na wsparcie lokalnych przedsięwzięć realizowanych przez grupy nieformalne.

W związku ze zmianami w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r., w części B – *Zasady przyznawania dotacji w Priorytecie 1 oraz w komponentach*, w dniu 10 listopada 2015 r. DPP poinformował operatorów regionalnych o konieczności dokonania zmian w kosztorysach na lata 2015–2016 (w kat. III, w pozycjach, w których przewidziano środki na mikrodotacje), a tym samym aneksowania umów. Zmiana miała polegać na podziale pozycji „mikrodotacje” na dwie pozycje: *Mikrodotacje dla młodych organizacji pozarządowych* (środki przekazane bezpośrednio patronom grup nieformalnych) oraz *Środki na wsparcie realizacji lokalnych przedsięwzięć* (środki przeznaczone na przedsięwzięcia realizowane przez grupy nieformalne, które nie korzystały ze wsparcia patrona).

W celu sprawdzenia wykonania powyższych zamierzeń kontrolą objęto dokumentację dotyczącą pięciu losowo wybranych operatorów regionalnych, wytworzoną po wprowadzeniu zmian w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. Stwierdzono, że w latach 2015–2016 zostały podpisane aneksy do umów zawartych z czterema operatorami, na podstawie których zmieniono kosztorysy realizacji zadania na 2016 r. W kosztorysach uwzględniono zmiany wprowadzone w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. W przypadku jednego operatora aneks do umowy (na dzień zakończenia kontroli) znajdował się w fazie przygotowania⁷⁷.

3.2.2.2. Przyznawanie dotacji

1. Dotacji ze środków FIO udzielano na podstawie otwartych konkursów ofert. Konkursy organizowało Ministerstwo. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery edycje ogłoszone: 13 stycznia 2012 r., 28 listopada 2012 r. (na 2013 r.), 7 lutego 2014 r. i 8 grudnia 2014 r. (na 2015 r.).

Kontrolą objęto prawidłowość realizacji trzech otwartych konkursów na projekty dofinansowane z FIO w latach 2013–2015. Stwierdzono, że ogłoszenie informacji o konkursie oraz jego wynikach zostały opublikowane w sposób przewidziany przepisami prawa⁷⁸. Zachowano 21-dniowy termin do składania ofert⁷⁹.

W odniesieniu do konkursu ofert na 2015 r. informacja o wydłużeniu terminu składania ofert o 2 dni – do 21 stycznia 2015 r. ukazała się w BIP Ministerstwa w dniu 22 stycznia 2015 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem. Było to spowodowane zbyt późnym zgłoszeniem tej informacji do umieszczenia w BIP przez DPP.

Ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały informacje dotyczące: rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację; zasad przyznawania dotacji; terminów i warunków realizacji zadania; terminów składania ofert; trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze ofert oraz terminów dokonywania wyboru ofert; zrealizowanych przez Ministerstwo w roku ogłoszenia konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom⁸⁰.

⁷⁷ Umowa nr 783_III/2014.

⁷⁸ Art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że otwarty konkurs ofert ogłasza się: w Biuletynie Informacji Publicznej (zwanym dalej BIP), siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, stronie internetowej organu administracji publicznej, zaś art. 15 ust. 2j, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty, w sposób określony w art. 13 ust. 3.

⁷⁹ Jak wyżej – art. 13 ust. 1.

⁸⁰ Jak wyżej – art. 13 ust. 2 pkt. 1–7.

W okresie objętym kontrolą, Minister powołał dwie komisje konkursowe, w celu zaopiniowania ofert złożonych w trybie otwartego konkursu, odpowiednio w ramach PO FIO 2009–2013 oraz P FIO 2014–2020⁸¹.

2. W czterech edycjach konkursu z lat 2012–2015 organizacje złożyły 17.938 ofert z wnioskiem o dotację, z tego: 4.008 w 2012 r., 4.017 w 2013 r., 4.252 w 2014 r. i 5.661 w 2015 r. Łącznie pod względem formalnym oceniono negatywnie 1.997 ofert, z tego: 580 w 2012 r., 612 w 2013 r., 307 w 2014 r. i 498 w 2015 r. Przeprowadzona w Ministerstwie kontrola 20 takich ofert⁸² potwierdziła zasadność ich negatywnej oceny formalnej, spowodowanej głównie niespełnieniem kryteriów określonych w ogłoszeniach konkursów i Zasadach FIO⁸³.

Przyczynami odrzucenia było m.in. złożenie ofert po terminie określonym w ogłoszeniu lub przez nieuprawniony podmiot, niedopasowanie zadań do obszarów wsparcia określonych dla danego priorytetu, niezgodność proponowanych działań ze statutem organizacji.

3. Negatywnie pod względem merytorycznym eksperci ocenili 2.650 ofert⁸⁴. Kontrolą w Ministerstwie objęto 20 z tych ofert⁸⁵. Stwierdzono, że odrzucenie ofert ocenionych negatywnie pod względem merytorycznym nastąpiło zgodnie z kryteriami określonymi w Zasadach FIO.

Głównymi przyczynami odrzucenia było niespełnienie minimum punktowego w jednym z obszarów oceny merytorycznej, stwierdzone jednocześnie przez dwóch ekspertów w tzw. karcie oceny merytorycznej oferty.

4. W czterech objętych kontrolą postępowaniach konkursowych dotację ze środków FIO otrzymało łącznie 2.557 ofert⁸⁶. Łączna kwota zrealizowanych na tej podstawie dotacji wyniosła 227,7 mln zł⁸⁷.

4.1. Podstawową formą zakwalifikowania do dofinansowania były listy rankingowe tworzone osobno dla każdego priorytetu. O miejscu danej oferty w rankingu decydowała suma punktów przyznanych przez dwóch ekspertów oceniających merytoryczną wartość projektu i punktów za spełnienie kryteriów strategicznych. W określonych zasadami FIO przypadkach kierowano projekt do oceny trzeciego eksperta. Dotacje otrzymywały organizacje, których oferty otrzymały na liście rankingowej najwięcej punktów, do wyczerpania limitu środków ustalonego w danym priorytecie.

⁸¹ Podstawą powołania komisji był art. 15 ust. 2a–2d ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stanowi on m.in., że organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. W skład komisji, powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego, wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego tej jednostki, a w skład komisji powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciel tego organu. W skład komisji wchodzi osoba wskazana przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty, biorące udział w konkursie. Komisje zostały powołane zarządzeniami nr 5 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w ramach PO FIO w latach 2011–2013 oraz nr 14 z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w ramach P FIO w latach 2014–2020.

⁸² Po 5 z każdej edycji konkursu.

⁸³ *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO* na lata 2012 i 2013 oraz *Regulaminy konkursu FIO*, na lata 2014 i 2015.

⁸⁴ Z tego: 380 w 2012 r., 534 w 2013 r., 797 w 2014 r. i 939 w 2015 r.

⁸⁵ Po 5 z każdej edycji konkursu.

⁸⁶ Z tego: 549 w 2012 r., 527 w 2013 r., 844 w 2014 r. i 637 w 2015 r.

⁸⁷ Kwota dotacji wykorzystanych według rocznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa. W dalszej części rozdziału kwoty są podawane na podstawie danych z systemu informatycznego obsługującego FIO w DPP. Umożliwiał on sporządzenie na potrzeby kontroli NIK zestawień obejmujących szerszy zakres informacji, niż wykazany w sprawozdawczości budżetowej. System obsługi FIO wykazał kwotę udzielonych w omawianym okresie dotacji w wysokości 231,3 mln zł. Kwota ta jest wyższa niż w sprawozdawczości budżetowej, ponieważ w systemie rozliczeń FIO nie rejestrowano zwrotów niewykorzystanych dotacji ze zrealizowanych projektów. W związku z tym, mogą też wystąpić różnice w stosunku do kwot wykazywanych w kontrolach wykonania budżetu państwa.

Kontrolą w Ministerstwie objęto m.in. 40 ofert ocenionych pozytywnie merytorycznie i ujętych na listach rankingowych.

Stwierdzono, że oferty zostały złożone przez uprawnione podmioty i zawierały wymagane informacje oraz deklaracje⁸⁸, w tym: szczegółowy zakres rzeczowy zadania; termin i miejsce jego realizacji; kalkulację przewidywanych kosztów; informacje o wcześniejszej działalności organizacji jej zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania oraz o planowanej kwocie środków finansowych na realizację zadania pochodzących z innych źródeł. Karty oceny merytorycznej stosowane przy rozpatrywaniu ofert respektowały obowiązujące postanowienia⁸⁹. Oceniano m.in. możliwość realizacji zadania przez uprawniony podmiot; przedstawioną kalkulację kosztów; proponowaną jakość wykonania i kwalifikacje osób, przy udziale których będzie realizowane zadanie.

Dwie sprawdzane oferty z 2014 r., z powodu dużych różnic liczby punktów przyznanych przez pierwszych dwóch ekspertów, skierowano do oceny trzeciego. Trzeci ekspert nie przyznał im w kilku obszarach minimalnej liczby punktów ustalonej w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. Zgodnie z tym regulaminem oferta, która nie uzyskała minimów punktowych określonych dla poszczególnych kryteriów, powinna być odrzucona. Mimo zastrzeżeń trzeciego eksperta, oferty znalazły się na liście rankingowej projektów dofinansowanych z punktacją 97 i 104 punktów. Na listach rankingowych za tymi projektami znalazły się oferty z punktacją wynoszącą odpowiednio 163 pkt. i 166 pkt., które jednak odrzucono ze względu na niespełnienie dla niektórych kryteriów omawianych minimów punktowych⁹⁰.

4.2. Decyzjami Ministra przyznawano dotacje ofertom, które eksperci ocenili zbyt nisko, by kwalifikowały się do dofinansowania na podstawie ww. list rankingowych. Naruszenie przepisów ustawowych przy udzielaniu tych dotacji było nieprawidłowością wielokrotnie wskazywaną w kontrolach NIK. Kontrola obejmująca pierwsze trzy lata działania FIO⁹¹ stwierdziła m.in., że 6% dotowanych projektów nie uczestniczyło w konkursach lub nie zostało w ich wyniku zakwalifikowane do dofinansowania, czym naruszono przepisy prawa⁹². W 2012 r. NIK przeprowadziła w Ministerstwie kontrolę obejmującą sposób wyboru projektów FIO⁹³, która stwierdziła m.in. nieokreślenie trybu i kryteriów weryfikacji ocen ekspertów.

Samo istnienie puli środków rozdzielanych według szczególnych reguł może budzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i jawności⁹⁴, ponieważ wszystkie istotne kryteria powinny być elementem oceny merytorycznej dokonanej przez ekspertów. NIK nie kwestionowała ustanowienia przez Ministra, własnymi aktami prawnymi, specjalnego trybu przyznawania 10% sumy dotacji. Przedmiotem stwierdzonych przez NIK naruszeń prawa było nieokreślenie zasad przyznawania dotacji w trybie pomijającym oceny ekspertów

⁸⁸ O których mowa w art. 14 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁸⁹ Jak wyżej – art. 15 ust. 1.

⁹⁰ Trzeci ekspert dysponował podwójną liczbą punktów czyli mógł ich przyznać tyle co dwóch poprzednich. Najwyżej ocenione projekty na listach rankingowych, z których dofinansowano omawiane projekty uzyskały odpowiednio 198 pkt. i 203 pkt.

⁹¹ Informacja o wynikach kontroli realizacji Rządowego Programu FIO z października 2009 r. (Nr P/08/096).

⁹² Art. 11 ust. 2 i art. 15 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁹³ Nr I/12/001 pn. Wybór projektów i rozliczanie dotacji w PO FIO w latach 2009–2012.

⁹⁴ Jak wyżej – art. 5 ust. 3. Stanowi on, że współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

oraz niepodanie informacji o tym do publicznej wiadomości⁹⁵. Po ustaleniu zasad przyznawania środków w szczególnym trybie NIK stwierdzała ich naruszenie. Przeprowadzone przez NIK kontrole wykonania budżetu państwa w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne za lata 2012–2016 wielokrotnie stwierdzały nieprawidłowości dotyczące przyznawania dotacji z pominięciem list rankingowych konkursów FIO.

Tylko w tym zakresie NIK wskazała na: niepodanie do publicznej wiadomości nazw organizacji i kwot dotacji przyznanych niektórym z nich na podstawie oceny strategicznej w 2012 r., czym naruszono zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi⁹⁶; przekroczenie w 2013 r. limitu 10% kwoty dotacji przyznanych w trybie oceny strategicznej, czym naruszono *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2013 r.*⁹⁷; brak stałych limitów dla dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów przyznanych w konkursie ofert z 2014 r. Również w 2014 r. przekroczono kwotę 10% dotacji przyznanych z FIO w trybie oceny strategicznej. Zdaniem Ministra nastąpiło to jednak w sposób dopuszczony w Regulaminie konkursu FIO obowiązującym w 2014 r. Zdaniem NIK, opisany poniżej w pkt. 4.3 sposób przyznawania dotacji w trybie oceny strategicznej, wskazywał na nieprzestrzeganie limitu. Niestosowanie limitów ustalonych dla dotacji udzielanych przez Ministra w wyniku weryfikacji ocen ekspertów w konkursie ofert Programu FIO, stwierdziły także kontrole wykonania budżetu państwa w cz. 44 za lata 2015–2016.

4.3. W latach 2012–2015, ofertom niezakwalifikowanym do dofinansowania z powodu niskiej oceny ekspertów przyznawano dotacje w następujący sposób:

a. Decyzjami Ministra wybranym projektem podwyższano liczbę punktów przyznanych w trakcie konkursów, przez co oferty były wykazywane wyżej na listach rankingowych i kwalifikowały się do uzyskania dotacji. W okresie objętym kontrolą, na podstawie takich decyzji Ministra dofinansowano 342 projekty kwotą 22,1 mln zł, z tego 116 w 2012 r. kwotą 11,4 mln zł, 45 w 2013 r. – 4,2 mln zł., 70 w 2014 r. – 2,9 mln zł, 111 w 2015 r. – 3,6 mln zł.

W Zasadach FIO obowiązujących w 2012 r. określono, że *Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego zastrzega sobie prawo weryfikacji ocen ekspertów oraz wprowadzania korekt do projektów w zakresie planowanych działań i wysokości oraz struktury budżetu*. Dokument ten nie zawierał informacji, w jaki sposób i według jakich kryteriów Minister dokonuje wyboru projektów do dofinansowania (podniesienia punktacji). Nie określono również limitu kwoty środków na dofinansowanie projektów przez Ministra w trybie tzw. oceny strategicznej. Działając w tym trybie, Minister dofinansował 116 ofert kwotą 11.368,8 tys. zł.

Przykładem nieokreślenia zasad dotyczących trybu oceny strategicznej są wyniki badania oferty nr FIO 2313/2012 z 2012 r. W dokumentacji brak było pisemnego potwierdzenia dokonania ponownej jej oceny, mimo podniesienia przez Ministra łącznej punktacji ekspertów ze 166 na 200 pkt. Oferta ta znajdowała się w wykazie 116 ofert (pod poz. 90) dofinansowanych przez Ministra decyzją z 30 kwietnia 2012 r. W uzasadnieniu podano m.in., że *Korekty wynikają z konieczności wsparcia podmiotów realizujących istotne zadania przyczyniające się do realizacji polityk publicznych. Przy ocenie projektów brano pod uwagę m.in. następujące kryteria: realność wykonania, efektywność społeczną i ekonomiczną projektu, przydatność z punktu widzenia beneficjentów, klarowność budżetu, doświadczenie osób i organizacji oraz potencjał projektodawcy*.

Po kontroli przeprowadzonej w 2012 r.⁹⁸ NIK zaleciła m.in. zdefiniowanie w procedurze wyboru ofert realizowanych w ramach Programu FIO przypadków, w których ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego przysługuje prawo weryfikacji ocen ekspertów. W związku z tym,

⁹⁵ Jak wyżej – art. 5 ust. 3. Naruszono również art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez m.in. przez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja.

⁹⁶ Jak wyżej – określone w art. 34 ust. 1 pkt 8 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

⁹⁷ Przewidziane w rozdziale VI, podrozdział 3, pkt 8, ppkt 7.

⁹⁸ Patrz przypis nr 93.

w *Zasadach przyznawania i rozliczania dotacji w 2013 r. oraz w Regulaminach konkursów w 2014 r. i 2015 r.* określono tryb tzw. oceny strategicznej Ministra.

Ustalono m.in., że Minister, mając wgląd do wszystkich złożonych ofert i ocen dokonanych przez ekspertów, ma prawo do ich weryfikacji oraz do dokonania oceny strategicznej ze względu na realizację bieżących polityk publicznych. Oferty mogą zostać zakwalifikowane do oceny strategicznej w jednym z ośmiu przypadków. Dotyczy to sytuacji, w których oferta: 1) zakłada realizację ważnego interesu społecznego (publicznego), 2) zakłada podjęcie próby rozwiązania istotnych kwestii i problemów społecznych, 3) charakteryzuje się efektywnością społeczną i ekonomiczną projektu, 4) zakłada realizację szczególnie istotnego tematu z punktu widzenia celów PO FIO, 5) zakłada realizację projektu przez podmiot z regionu o niższej aktywności społecznej, 6) zakłada realizację projektu przez podmiot z regionu słabiej reprezentowanego w PO FIO, 7) zakłada realizację projektu przez podmiot pełniący istotną rolę w otoczeniu środowiskowym, posiadający potencjał zapewniający duży zasięg i szerokie oddziaływanie na społeczność lokalną (społeczeństwo), 8) istnieje duża rozbieżność w ocenie oferty przez ekspertów. Ocena ta dokonywana jest przy użyciu karty oceny strategicznej. Kryteria wyboru ofert wynikają z ogólnych kryteriów dla ekspertów i są tożsame z kryteriami zawartymi w karcie oceny merytorycznej (*kryteria horyzontalne, merytoryczna zawartość oferty, budżet, zasoby osobowe i rzeczowe oferenta*). Stosując omawianą procedurę można było zdecydować o dofinansowaniu do 10% alokacji środków przeznaczonych na dotacje w danym roku.

W latach 2013–2015, stosując tzw. tryb oceny strategicznej, Minister dofinansował 226 projektów kwotą 10,8 mln zł⁹⁹.

Wszystkim objętym szczegółową kontrolą ofertom dofinansowanym w trybie oceny strategicznej przyznano maksymalną liczbę punktów, jakkolwiek wzór karty oceny strategicznej przewidywał możliwość przyznania zróżnicowanej punktacji za spełnienie poszczególnych kryteriów. We wcześniejszych ocenach merytorycznych tych samych ofert punktacja ekspertów była zróżnicowana.

Wyjaśniono w tej sprawie, że Minister, stosując procedurę oceny strategicznej decyduje o dofinansowaniu ofert i w związku z tym punktacja przyznana w kartach oceny strategicznej stanowi pułap umożliwiający zakwalifikowanie oferty do dofinansowania. W jednej czwartej skontrolowanych kart ocen strategicznych wskazano w opisie poszczególnych kryteriów na wady uzasadniające obniżenie punktacji, ale tego nie dokonano. W kolejnej jednej czwartej kart w opisie uzasadniającym ocenę nie odnoszono się do poszczególnych kryteriów. Uzasadniano to tym, że karta oceny strategicznej wypełniana jest poprzez weryfikację ocen dokonywanych przez ekspertów, kryteria wyboru ofert w przypadku oceny strategicznej wynikają z ogólnych kryteriów dla ekspertów i są tożsame z kryteriami zawartymi w karcie oceny merytorycznej (*kryteria horyzontalne, merytoryczna zawartość oferty, budżet, zasoby osobowe i rzeczowe oferenta*) i w związku z tym na etapie oceny Ministra możliwe jest wykorzystanie wcześniejszych ocen dokonanych przez ekspertów oraz ich uwag. Jednocześnie na pytanie o powody niewpisania kryteriów oceny strategicznej do oceny merytorycznej wskazano, że eksperci oceniający oferty oceniają kryteria związane przede wszystkim z logiką projektową, natomiast Minister kieruje się innymi kryteriami, ze względu na posiadane rozeznanie w zakresie realizacji bieżących polityk publicznych, a także pełnioną rolę polegającą m.in. na wyznaczaniu tych polityk.

W powyższej kwestii sugerowano też, że uprawnienia Ministra do rozstrzygania konkursu wynikają z art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. NIK zwraca uwagę, że w programach FIO omówiono ich zgodność ze strategicznymi dokumentami polityki rozwoju. Programy FIO powinny wpisywać się w realizację tych dokumentów przez swoje cele, priorytety i kierunki działania. Wspomniana ustawa¹⁰⁰ wymienia zamknięty katalog danych, które organ administracji publicznej ocenia lub uwzględnia przy rozpatrywaniu ofert. Nie przewidziano tam oceny ofert pod względem realizacji przez nie polityk publicznych.

⁹⁹ Kwota ta dotyczy tylko środków przyznanych decyzjami strategicznymi w roku ich podjęcia. Nie obejmuje dotacji przyznanych na kolejne lata w ramach decyzji strategicznych dotyczących projektów wieloletnich, co omówiono w następnym punkcie.

¹⁰⁰ Art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

b. W opisanym wyżej trybie przyznawano dotacje także na projekty wieloletnie. Przy czym środków przyznanych tymi decyzjami w poprzednich latach nie uwzględniano jako wchodzących do 10% limitu w kolejnych latach, w których wydatki te realizowano.

Np. decyzjami podjętymi w trybie oceny strategicznej w 2012 r. przyznano 3,5 mln zł dotacji na 2013 r. Natomiast decyzjami z 2013 r. w tym trybie przyznano 4,2 mln zł. W rezultacie z dotacji na 2013 r. decyzjami wydanymi w trybie oceny strategicznej z lat 2012–2013, przyznano 7,7 mln zł. Przy czym kwota ta nie obejmowała dotacji przyznanych w 2011 r. na 2013 r. w ramach projektów trzyletnich. W 2015 r. kumulowały się decyzje podjęte w trybie oceny strategicznej z lat 2014–2015 na kwotę ponad 6,3 mln zł. W obu przypadkach suma skumulowanych środków przekroczyła 10% limitu ustalonego dla oceny strategicznej.

c. Nie kierowano się rankingami ocen konkursowych także przy udzielaniu dotacji z tzw. uwolnionych środków¹⁰¹. W latach 2012–2015 Minister przyznał z tego tytułu dotacje 147 ofertom na łączną kwotę 9,3 mln zł, z tego 20 w 2012 r. na kwotę 1,5 mln zł, 53 w 2013 r. – 3,9 mln zł, 51 w 2014 r. – 3,2 mln zł i 23 w 2015 r. – 0,7 mln zł¹⁰². Szczegółowym badaniem objęto dziesięć spośród ww. ofert¹⁰³. Do części tych ofert eksperci zgłosili zastrzeżenia na kartach oceny merytorycznej, przeprowadzonej w podstawowym trybie konkursu.

Dotyczyło to ofert:

- nr FIO 1129/2012 – w karcie oceny merytorycznej podano m.in., że niewłaściwie określono rezultaty zadania i nie mają one związku z zakładanym celem, a monitoring rezultatów i ewaluacji działań został niewystarczająco zaplanowany. Oferta z oceną 117 pkt. otrzymała dofinansowanie na podstawie decyzji Ministra z 8 czerwca 2012 r.;
- nr FIO 2691/2012 – według ekspertów cele projektu i jego rezultaty przedstawione są bardzo ogólnie, budżet nie odnosi się w wielu miejscach do opisu działań, struktura kosztów jest nieczytelna. Mimo tych zastrzeżeń, trzeci ekspert¹⁰⁴ zaakceptował ich oceny i postanowił dowartościować projekt przez zwiększenie łącznej liczby punktów od dwóch ekspertów z 97¹⁰⁵ do 136 (o 45 pkt). Na mocy decyzji Ministra z 2 listopada 2012 r. oferta otrzymała dofinansowanie z uwolnionych środków, ponieważ (jak wskazano w decyzji) niewystarczająca liczba punktów nie pozwoliła na uzyskanie dofinansowania 30 kwietnia 2012 r., a przy ocenie projektu brano pod uwagę m.in. realność wykonania, efektywność społeczną i ekonomiczną projektu, klarowność budżetu, doświadczenie osób i organizacji oraz potencjał projektodawcy. Obszary te również były już wcześniej ocenione przez dwóch ekspertów i trzeciego eksperta, co zostało udokumentowane w kartach oceny merytorycznej oferty;
- nr FIO 911/2013 – eksperci podali m.in., że cele sformułowane w sposób ogólny, przedstawione rezultaty są określone właściwie, jednak brakuje podania miar i wartości, które mają być osiągnięte w wyniku realizacji projektu. Z analizy oferty wynika, że nie podano w niej miar i wartości wskaźników, które miały być osiągnięte. W kolumnie planowany poziom wskaźników (wartość docelowa) w odniesieniu do trzech z nich podano jedynie wyższy od aktualnego, nie wskazując wartości aktualnej. Mimo uwag ekspertów do treści oferty, Minister decyzją z 2 lipca 2013 r. przyznał dofinansowanie argumentując m.in., że podmioty (objęte decyzją, w tym również kontrolowany) zadeklarowały gotowość do realizacji zadań określonych w złożonych ofertach w ramach konkursu FIO 2013, korekty wynikają z konieczności wsparcia podmiotów realizujących istotne zadania przyczyniające się do realizacji polityk publicznych, przy ocenie projektów brano pod uwagę realność wykonania, efektywność społeczną i ekonomiczną projektu, przydatność z punktu widzenia beneficjentów, klarowność budżetu, doświadczenie osób i organizacji oraz potencjał projektodawcy.

¹⁰¹ Dotyczyło to kwot uzyskanych w wyniku: rezygnacji z realizacji zadania lub z jego części przez organizację, której projekt otrzymał dofinansowanie; mniejszych od planowanych wydatków na pomoc techniczną, niewykorzystania części środków w danym priorytecie.

¹⁰² W 2015 r. 0,7 mln zł uwolnionych środków przyznano ofertom z listy rezerwowej o wysokiej punktacji, co omówiono na str. 37 Informacji.

¹⁰³ Nr FIO: 1129/2012, 2691/2012, 1688/2013, 911/2013, 264/2014, 3413/2014, 963/2014, 2143/2015, 4792/2015, 4849/2015.

¹⁰⁴ W 2012 r. funkcję trzeciego eksperta pełnił Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁰⁵ Dwaj eksperci przyznali ofercie 91 pkt; oferta otrzymała również 6 pkt za spełnienie I kryterium strategicznego na 2012 r. spośród czterech kryteriów określonych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

Według NIK, dofinansowania z tych środków powinny być udzielane według kolejności zajmowanej na listach rankingowych, a limit 10% sumy przyznawanej w ramach oceny strategicznej dotyczy wszystkich dotacji przekazanych z pominięciem ocen konkursowych. W sprawie tej argumentowano, że limit 10% nie dotyczy omawianych dotacji, ponieważ decyzje o ich udzieleniu są rozstrzygnięciami dodatkowymi, podejmowanymi w momencie uwolnienia środków, a ocena strategiczna to odrębna procedura realizowana na etapie tworzenia list rankingowych. NIK nie podziela tej argumentacji.

Poza oceną strategiczną nie było żadnej innej procedury pozwalającej pomijać przy udzielaniu dotacji punktację przyznanej w konkursie ofert. Powyżej limitu środki powinny być dzielone według standardowych kryteriów obowiązujących w konkursie. Możliwość wyboru odpowiednich ofert i chętnych beneficjentów stwarzała duża liczba projektów odrzuconych z powodu braku środków, mimo uzyskania stosunkowo wysokiej punktacji. Ponadto w latach 2012–2013, Zasady przyznawania i rozliczania dotacji PO FIO stwierdzały jedynie, że przy uwolnieniu środków w kompetencji Ministra pozostaje możliwość dofinansowania innego projektu, który został oceniony pozytywnie na etapie oceny merytorycznej. Natomiast procedura udzielania dotacji z uwolnionych środków, obowiązująca w latach 2014–2015, odwołuje się do zasad oceny strategicznej. Zgodnie z pkt. 17 *Regulaminów konkursu w 2014 i 2015 r.*, w przypadku uwolnienia środków, Minister ma możliwość dofinansowania innego projektu, a *podejmując decyzję w tym zakresie kieruje się kryteriami podanymi w pkt. 8*. Punkt ten określa warunki, jakie muszą spełnić oferty, aby zostały zakwalifikowane do oceny strategicznej Ministra. Ponadto, zgodnie z pkt. 9, Minister *stosując procedurę opisaną w pkt. 7–8, może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji środków przeznaczonych na dotacje w danym roku*.

W 2015 r. Minister przekazał 0,7 mln zł środków uwolnionych w wyniku oszczędności i zwrotów na 23 dotacje dla ofert z tzw. listy rezerwowej obejmującej grupę wysoko ocenionych, ale wcześniej niedofinansowanych projektów¹⁰⁶. W tym zakresie zastosowano się do wniosku NIK przedstawionego po kontroli wykonania budżetu państwa za 2014 r. Według regulaminu konkursu FIO w 2015 r. ostateczny wybór ofert z listy rezerwowej przeprowadzano zgodnie z kryteriami oceny strategicznej¹⁰⁷. Pierwsza wersja Regulaminu konkursu FIO w 2016 r. zawierała analogiczną procedurę. Natomiast erratą z 13 lipca 2016 r. wykreślono zasadę udzielania dotacji z uwolnionych środków na realizację projektów wysoko ocenionych z listy rezerwowej. W to miejsce wprowadzono odrębną procedurę pn. Dysponowanie środkami uwolnionymi. Nie przewiduje ona zasady udzielania dotacji projektom wysoko ocenionym w konkursie ofert. W procedurze tej ustalono 4 kryteria¹⁰⁸, z których przynajmniej jedno musi spełniać oferta, aby Minister mógł ją dofinansować. Np. pierwszym kryterium jest mieszczanie się *w ramach kluczowych dla interesu społecznego polityk publicznych*, ale nie skonkretyzowano, jakie to polityki. Innym kryterium jest błąd eksperta, ale nie określono, kto i według jakich zasad ma go wskazywać. Jest to o tyle istotne, że jak wskazano w wewnętrznym audycie Ministerstwa¹⁰⁹, *ocena projektów nie jest wystandaryzowana, tzn. nie jest porównywalna, czyli istnieje możliwość podważenia wystawionej opinii z uwagi na uwzględnienie innych elementów podczas oceny*.

Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne stwierdzono, że przy podziale uwolnionych środków w ww. trybie przyznano 1,2 mln zł dotacji na 2016 r. Podział tych środków nastąpił na podstawie procedury, która nie była znana w momencie

¹⁰⁶ Lista rezerwowa to część listy rankingowej zawierająca niedofinansowane projekty, które zostały ocenione pozytywnie formalnie i merytorycznie, a z których ostatni wyczerpuje 150% alokacji przewidzianej na daną listę.

¹⁰⁷ Podanymi na str. 35.

¹⁰⁸ Kryteria te są następujące: 1) oferta mieści się w ramach kluczowych dla interesu społecznego polityk publicznych, 2) oferta zakłada realizację tematu szczególnie ważnego z punktu widzenia wspólnoty lokalnej, 3) projekt może zostać zrealizowany w czasie krótszym niż przewidziano w ofercie, 4) w ocenie eksperta stwierdzony został błąd.

¹⁰⁹ Zadanie zrealizowane w 2015 r. pn. *Ocena systemu funkcjonowania Programu FIO 2014–2020*.

ogłoszenia konkursu i składania ofert, co naruszało zasadę jawności, którą powinien się kierować organ administracji publicznej przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Według argumentacji Ministerstwa, zmiana Regulaminu miała na celu oddzielenie procedury dysponowania środkami uwolnionymi od procedury dofinansowania w wyniku oceny strategicznej, które do tej pory w ocenie NIK traktowane były łącznie. Przyczyną takiego podejścia NIK było m.in. stosowanie w obu przypadkach tych samych kryteriów. Należy zauważyć, że treścią wielokrotnych wniosków NIK było określenie ścisłego limitu kwoty dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów lub przestrzeganie obowiązującego w tym zakresie limitu, gdy taki MPIPS ustaliło. Wnioski te nie dotyczyły bezpośrednio oceny strategicznej. Omawiano ją przy tej okazji, ponieważ dla oceny strategicznej Minister ustalił tryb i limit udzielania dotacji w wyniku weryfikacji ocen przyznanych w konkursach ofert. Wprowadzenie w 2015 r. listy rezerwowej projektów, którym udzielano dotacji z uwolnionych środków, stanowiło częściową realizację wniosków NIK, bowiem środki te przekazywano na projekty wysoko ocenione w konkursie ofert, chociaż nie kierowano się ściśle rankingiem konkursu, a końcowy wybór następował na podstawie oceny strategicznej. Natomiast wprowadzona w 2016 r. nowa procedura wykorzystania uwolnionych środków pozwala pomijać wyniki konkursów ofert przy udzielaniu dotacji i oznacza w praktyce brak stałego limitu dla tego rodzaju działań, ponieważ kwota uwolnionych środków jest zmienna i łatwo nią manipulować, na przykład przez tworzenie oszczędności wynikających z zawyżania planowanych kosztów obsługi technicznej.

Ministerstwo wskazało też, że inne kryteria przy rozdysponowaniu uwolnionych środków, niż w przypadku oceny strategicznej, wynikają z podkreślenia odrębności tych dwóch procedur. W pierwszej procedurze nie następuje bowiem weryfikacja ocen ekspertów, punktacja pozostaje bez zmian. W procedurze oceny strategicznej dokonywana jest kolejna ocena w oparciu o ogólne kryteria z oceny ekspertów, tożsame z kryteriami zawartymi w karcie oceny. NIK zwraca uwagę, że w obu omawianych procedurach nie są według dodatkowych kryteriów oceniane wszystkie zgłoszone oferty. Ocenom poddana jest grupa ofert, które następnie zostają dofinansowane. Gdyby ponowna ocena miała być rzetelna, powinny jej zostać poddane wszystkie oferty, a następnie wybrane najlepsze.

d. W ramach umów finansowanych z uwolnionych środków przyznawano także dotacje na projekty wieloletnie, co zwiększało kwoty środków rozliczanych w tym trybie w następnych latach. Kwot tych także nie uwzględniano w 10% limicie dotyczącym weryfikacji ocen ekspertów. Np. w ramach uwolnionych środków w 2014 r. podpisano dwu i trzyletnie umowy, którymi przyznano na 2015 r. 1,1 mln zł.

Uwzględniając łącznie dotacje przyznane na podstawie oceny strategicznej w latach 2012–2015 (ujęte pod **lit. a**) oraz decyzjami dotyczącymi uwolnionych środków w latach 2012–2014 (ujętymi pod **lit. c**), rozdysponowano w latach 2012–2015 kolejno: 12,9 mln zł, 8,1 mln zł, 6,1 mln zł i 3,6 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 22,7%, 14,2%, 10,7% i 6,4% kwot dotacji rozliczonych w tych latach. Podana za 2015 r. kwota nie uwzględnia 0,7 mln zł uwolnionych środków przekazanych na realizację 23 projektów z listy rezerwowej obejmującej wysoko ocenione oferty. Po dodaniu kwot przyznanych w poprzednim roku w trybie oceny strategicznej na projekty wieloletnie (ujęte pod **lit. b**) sumy wyniosły 11,6 mln zł za 2013 r. i 6,3 mln zł za 2015 r. Stanowiło to odpowiednio 20,2% i 11,2% kwot dotacji rozliczonych w 2013 r. i 2015 r. Przy tym, podane powyżej kwoty środków przekazanych w latach 2012–2013 nie obejmują dotacji do projektów wieloletnich dofinansowanych na podstawie ocen strategicznych z lat 2010–2011. Jeżeli uwzględnić środki przyznane decyzjami dotyczącymi uwolnionych środków z 2014 r. na rok następny (ujęte pod **lit. d**), to kwota przekazana bez uwzględniania rankingów wyniosła w 2015 r. ponad 7,4 mln zł, czyli 13,1% sumy rozliczonych dotacji.

3.2.2.3. Zawieranie i rozliczanie umów

1. Badaniem w zakresie sprawdzenia terminowości zawierania umów na wykonanie zadania publicznego, ich realizacji oraz rozliczania objęto dziewięć wybranych losowo umów¹¹⁰, na podstawie których przyznano dotacje w łącznej kwocie 875,6 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że w przypadku sześciu umów okres od daty rozpoczęcia realizacji zadania określonego w umowie do daty zawarcia umowy wyniósł ponad 5 miesięcy¹¹¹. Tymczasem umowy te powinny być zawarte bez zbędnej zwłoki¹¹².

Dyrektor DPP opóźnienia w zawieraniu umów tłumaczyła m.in. błędami popełnianymi w wygenerowanych przez oferentów umowach (podpisanie umowy przez osoby nieuprawnione, niezgodność danych w umowie z KRS, błędy w kosztorysach, brak wymaganych załączników), nieprzesyłaniem przez nich umów partnerskich, koniecznością dostosowania kosztorysu w sytuacji gdy przyznana kwota dotacji była niższa niż wnioskowana, złożonością obowiązującej w Ministerstwie procedury zawierania umów (pięć szczebli: weryfikacja przez pracowników DPP, weryfikacja w Biurze Dyrektora Generalnego – parafo radcy prawnego Ministerstwa, weryfikacja w Biurze Budżetu i Finansów – parafo gł. księgowego resortu, parafo Dyrektora Generalnego oraz podpis Dyrektora DPP upoważnionego przez Ministra).

2. Umowy spełniały wymagania określone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹¹³. Badanie próby umów w zakresie informacji żądanych w sprawozdaniach z realizacji zadań, sposobu ich prezentowania oraz rodzaju i liczby załączników, a także celowości wydatkowania środków i terminowości składania i rozliczania sprawozdań, wykazało m.in., że sprawozdania te spełniały te wymagania¹¹⁴, z wyjątkiem jednej umowy¹¹⁵ z terminem realizacji zadania dłużej niż jeden rok (od 1 maja 2015 r. do 31 lipca 2016 r.).

W elektronicznie wypełnianym przez beneficjenta końcowym sprawozdaniu z wykonania wieloletniego zadania publicznego rozliczenie według rodzajów kosztów nie zawierało wymaganej kolumny Poprzedni okres sprawozdawczy. Podobne różnice stwierdzono również podczas kontroli przeprowadzonych przez NIK u beneficjentów. Dyrektor DPP wyjaśniła, że z uwagi na roczny okres rozliczeniowy dotacji oraz liczne błędy popełniane przez zleceniobiorców w rozliczeniu zadania, dla przejrzystości rozliczeń celowe było zrezygnowanie z tej kolumny. Umożliwiło to porównanie kosztów związanych z realizacją danego zadania z kolumny Całość zadania (zgodnie z umową) z kolumną Za okres realizacji zadania (faktycznie poniesione wydatki) w obrębie roku sprawozdawczego.

Wszyscy zleceniobiorcy dochowali, określonego w umowie, 30-dniowego terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego¹¹⁶.

Zleceniobiorcy w sprawozdaniach dokonali oceny osiągniętych celów i zrealizowanych działań¹¹⁷.

W przypadku jednej umowy (spośród dziewięciu badanych)¹¹⁸ nie został zachowany 30-dniowy termin zatwierdzenia przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym¹¹⁹.

¹¹⁰ Umowy nr: 473_I/13, 422_I/13, 329_I/13, 819_I/2014, 833_I/2014, 824_I/2014, 520_II/2015, 629_I/2015, 621_I/2015 wylosowano z wykazów umów realizowanych w ramach objętych badaniem konkursów (po 3 z każdego konkursu).

¹¹¹ Umowa nr 473_I/13 zawarta 2 września 2013 r., 422_I/13 – 29 września 2013 r., 329_I/13 – 23 września 2013 r., 833_I/2014 – 6 listopada 2014 r., 520_II/2015 – 22 września 2015 r., 621_I/2015 – 14 września 2015 r.

¹¹² Art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹³ Dotyczy wymagań określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U z 2011 r. Nr 6, poz. 25.), zwanego dalej również w skrócie *rozporządzeniem MPiPS z 15 grudnia 2010 r.*

¹¹⁴ Jak wyżej – zał. nr 3.

¹¹⁵ Umowa nr 520_II/2015.

¹¹⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹⁷ Jak wyżej – art. 18 ust. 4 pkt. 1.

¹¹⁸ Umowa nr 621_I/2015.

¹¹⁹ Art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Sprawozdanie końcowe złożono 30 stycznia 2016 r. w wersji elektronicznej i 3 lutego 2016 r. w wersji papierowej, a 11 lutego 2016 r. zostało ocenione przez eksperta, który m.in. uznał, że należy uzupełnić kolumny w cz. II.2 sprawozdania. Pierwsze pismo Zastępcy Dyrektora DPP o uzupełnienie sprawozdania o brakujące dane wystosowano 15 kwietnia 2016 r., tj. po upływie 75 dni od daty wpływu sprawozdania. Zleceniobiorca nadesłał korektę sprawozdania 16 maja 2016 r., a jego akceptacja przez Dyrektora DPP nastąpiła 26 lipca 2016 r., tj. po upływie 71 dni od daty wpływu sprawozdania. Przyczynę opóźnienia w zatwierdzeniu rozliczenia tłumaczono m.in. zaangażowaniem pracowników DPP w realizację innych zadań wynikających z Programu FIO.

W przypadku jednej umowy¹²⁰ zatwierdzenie przez Dyrektora DPP sprawozdania z realizacji zadania publicznego nastąpiło po upływie 50 dni od daty wpływu do Ministerstwa korekty sprawozdania końcowego, co również tłumaczono wykonywaniem przez pracownika odpowiedzialnego za rozliczenie sprawozdania innych zadań.

3.2.2.4. Nadzór nad realizacją zadań

1. W latach 2012–2015 Biuro Kontroli MPiPS przeprowadziło łącznie 70 kontroli prawidłowości wykorzystania środków FIO przyznanych organizacjom pozarządowym. Stanowiło to 2,8% liczby udzielonych w tym czasie dotacji. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono podczas 28 kontroli, czyli w 40,0% wszystkich przeprowadzonych.

Polegały one m.in. na: wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, rozbieżnościach między danymi wykazanymi w sprawozdaniach z realizacji zadania, a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzeniu dokumentacji finansowej w sposób utrudniający identyfikację poszczególnych operacji, nieprzestrzeganiu zasad obowiązujących przy opisywaniu dokumentacji finansowo-księgowej, nieterminowym dokonywaniu zwrotu niewykorzystanych dotacji. W ramach zaleceń pokontrolnych wskazywano m.in. na potrzebę dokumentowania wszystkich działań podejmowanych w projektach i dochowywania terminów ich realizacji oraz przestrzegania zasad obowiązujących przy rozliczaniu dotacji, w tym w zakresie sprawozdań z realizacji zadania.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, prowadzony był przez pracowników DPP i Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich bieżący monitoring stanu realizacji projektów dofinansowanych z Programów FIO, przez przeprowadzenie 301 wizyt monitorujących.

Typowanie projektów do monitoringu następowało w drodze losowej. W trakcie wizyty monitorującej sprawdzano m.in. zgodność działań z harmonogramem projektu, stopień osiągnięcia zakładanych rezultatów projektu, zatrudnianie przy realizacji zadań osób o określonych w umowie kwalifikacjach. Wyniki przeprowadzonego monitoringu były dokumentowane w formie karty monitoringu, przedkładanej każdorazowo Dyrektorowi DPP.

W 2014 r. Biuro Kontroli skontrolowało wszystkie 25 podmiotów zgłoszonych do kontroli przez DPP obsługujący realizację FIO. Natomiast w 2015 r. kontrolą objęto 10 z 29 organizacji zgłoszonych do planu. W 2016 r. skontrolowano prawidłowości wydatkowania dotacji z FIO w 12 organizacjach.

Przy ograniczonej liczbie jednostek obejmowanych kontrolą należałoby, zdaniem NIK, rozważyć zwiększenie zakresu prowadzenia monitoringu jednostek wykorzystujących dotacje z FIO. Na potrzebę zwiększenia zakresu monitoringu wskazywał również audyt wewnętrzny FIO. Rozwijanie formuły wizyt monitorujących było też jedną z rekomendacji *Badania systemu monitorowania realizacji P FIO 2014–2020*.

2. W 2013 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrolę gospodarki finansowej Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL), które na podstawie umów z Ministerstwem realizowało w latach 2009–2013 podstawowy zakres obsługi FIO.

Podczas kontroli zbadano m.in. 14 umów cywilnoprawnych sfinansowanych ze środków PO FIO 2009–2013. Wyniki badania wykazały, że 26 rachunków (spośród 41 badanych), stanowiących podstawę dokonanych wypłat z tytułu ww. umów, nie zawierały informacji o zatwierdzeniu wydatku przez gł. księgowego i kierownictwo Centrum oraz daty tego zatwierdzenia.

¹²⁰ Umowa nr 824_I/2014.

3. Audyt wewnętrzny Ministerstwa zrealizował w 2015 r. zadanie pn. *Ocena systemu funkcjonowania Programu FIO 2014–2020*. Audytorzy mieli zastrzeżenia m.in. do przejrzystości określonych w programie kierunków działań, ich spójności z priorytetami oraz prawidłowości przyjętych celów i mierników.

W ocenie audytorów wskaźniki rezultatu są nieadekwatne dla określonego w Programie celu głównego (strategicznego). Wskazywali również, że *na poziomie czterech celów szczegółowych Programu wskaźniki rezultatu mają w większości charakter produktowy, tzn. dostarczają pomiaru wykonania konkretnego zadania w danym czasie. Nie ma mierników umożliwiających pomiar skutków podejmowanych działań, np. liczby oddolnych inicjatyw, które zostały powołane w związku z realizacją zadań dofinansowanych w ramach FIO. Część wskaźników dotyczy okresu roku po zakończeniu realizacji projektów. Jednocześnie zapisy regulaminu oraz umowy wskazują, że ankiety monitorujące są wysyłane bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektu. Dotyczy to również sprawozdań z wykonania zadania. W związku z tym DPP nie ma narzędzia umożliwiającego pomiar tego typu wskaźników, ponieważ wysyłana tuż po zakończeniu projektu ankieta nie obejmuje wskaźników, które są weryfikowane po zakończeniu projektów. W sprawozdaniu z zadania audytowego sformułowano zalecenia kluczowe, w których przede wszystkim: a) określono zakres zaplanowanej ewaluacji międzyokresowej P FIO 2014–2020; b) zaproponowano ujednolicenie podanych pod poszczególnymi kierunkami działań opisów i wskazanie, czy są to cele do osiągnięcia czy zadania, które mają być realizowane; c) wniesiono o zmianę określenia celów oraz ich mierników, aby umożliwiły one ocenę efektów; d) zasygnalizowano potrzebę dokonania zmiany zasad oceny kryteriów formalnych, przez zakończenie oceny formalnej decyzją o przekazaniu wniosku do etapu oceny merytorycznej. Zaproponowano też dziewięć zaleceń istotnych oraz propozycje w ramach czynności doradczych.*

Wszystkie zalecenia sformułowane przez komórkę audytu wewnętrznego zostały przyjęte do realizacji przez DPP. Do połowy 2016 r. wdrożono pięć zaleceń, jedno okazało się nieaktualne, a pozostałe są w trakcie realizacji.

3.2.2.5. Koszty zarządzania FIO

1. W latach 2012–2015 przeznaczono łącznie ponad 7,7 mln zł na wydatki mające zapewnić właściwe zarządzanie, wdrażanie i promocję PO FIO 2009–2013 i P FIO 2014–2020. Zadania te realizowano w ramach Priorytetu 5 – Pomoc techniczna, który wyodrębniono w wysokości 4% planowanych wydatków. Wykorzystano środki w 80,5% kwoty przewidzianej w programach FIO oraz 91,8% w relacji do planu po zmianach. Oszczędności wykorzystano na dotacje udzielane w ramach tzw. uwolnionych środków (co omówiono na str. 36–37).

W poszczególnych latach na obsługę programów FIO wykorzystano: W 2012 r. – prawie 2,0 mln zł (95,4% planu po zmianach), w tym 0,3 mln zł (85,1% planu) wydatkowało Ministerstwo, a 1,7 mln zł (97,6% planu) CRZL¹²¹. W 2013 r. – 2,0 mln zł (95,5% planu po zmianach), w tym CRZL 1,6 mln zł (96,5% planu). Od listopada 2013 r. zadania realizowane przez CRZL przejęło Ministerstwo. W 2014 r. – 1,5 mln zł (81,6% planu po zmianach) w całości wydatkowane przez Ministerstwo. W 2015 r. – 2,2 mln zł (93,2% planu po zmianach) wydatkowane przez Ministerstwo.

Od 2008 r. podstawowy zakres obsługi FIO powierzono Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Po przekazaniu zadań zewnętrznej jednostce budżetowej wskaźnik kosztów obsługi w stosunku do przekazanych dotacji zwiększył się z 1,4% w 2007 r. do 1,9% w 2008 r. Natomiast koszt obsługi, w przeliczeniu na jeden wniosek o dotację, był w 2008 r. o 122,2% wyższy od poniesionego w 2007 r. Począwszy od 2014 r., kiedy Ministerstwo ponownie prowadzi całość obsługi FIO, jej koszty w stosunku do przekazanych dotacji zmniejszyły się z 3,5% w 2013 r. do 2,6% w 2014 r. Natomiast koszt obsługi w przeliczeniu na jeden wniosek zmniejszył się o 29,7%. W 2015 r. koszty obsługi stanowiły 3,9% wykorzystanych dotacji. Zwiększenie tego wskaźnika było związane

¹²¹ CRZL pełniło rolę instytucji wdrażającej, na podstawie porozumienia z Ministrem w sprawie przekazania części działań związanych z realizacją PO FIO 2009 015–2013.

z przeprowadzeniem przez Ministerstwo w 2015 r. konkursu ofert na dotacje udzielane w 2016 r. W długim okresie widoczny jest wzrost kosztów obsługi programów FIO przez instytucję zarządzającą.

Wpływ na poziom kosztów ma też coraz szersze stosowanie procedury wyłaniania operatorów organizujących konkursy udzielania mikrodotacji w regionach. W latach 2012–2013 taki charakter miał tzw. komponent regionalny. W Programie FIO 2014–2020 takie działania przewidziano jako stały element realizowany w ramach Priorytetu 1. Przewidziano, że operatorzy regionalni, z przekazanych im środków, mają przeznaczyć na mikrodotacje dla końcowych beneficjentów co najmniej 60% w 2014 r. i 80% w kolejnych dwóch latach. Zaznaczyć należy, że końcowi beneficjenci także mają tytuł do rozliczania kosztów obsługi. Stosowane były także inne formy pośrednictwa w realizacji zadań FIO. Stworzenie dodatkowego szczebla w przyznawaniu dotacji podnosi koszty obsługi tego procesu.

2. Dominującą pozycją w wydatkach na obsługę programów FIO przez Ministerstwo i CRZL były wydatki z tytułu umów cywilnoprawnych zawieranych z ekspertami oceniającymi oferty złożone w konkursie oraz sprawozdania z realizacji dotowanych projektów. W objętych kontrolą latach stanowiło to od 66,0% do 80,0% ogółu wydatków.

Szczegółowe badanie 15 umów z ekspertami wykazało, że: w trzech¹²² wskazano realizację dzieła wcześniej (6 dni) niż data zawarcia umowy, a w czterech¹²³ oświadczenie o bezstronności eksperta dołączone do umowy nie zawierało daty lub/i nie wskazywało numeru umowy, której dotyczy. Ponadto w przypadku jednej umowy¹²⁴, oprócz wskazania realizacji dzieła wcześniej niż data zawarcia umowy, brak było w dokumentacji dotyczącej tej umowy oświadczenia o bezstronności eksperta (stanowiącego każdorazowo załącznik do umowy z ekspertem). Obowiązek złożenia oświadczenia wynikał z ogłoszenia w sprawie naboru ekspertów do oceny ofert i sprawozdań. Uchybienia te tłumaczono m.in. dużą liczbą umów do zawarcia z ekspertami oceniającymi oferty (ponad 200); kilkietapową, czasochłonną i pracochłonną procedurą ich zawierania¹²⁵; niedopatrzieniami pracowników DPP wynikającymi z potrzeby wykonywania innych terminowych zadań. Należy zauważyć, iż oświadczenie o bezstronności eksperta jest trwale dołączone do umowy i nie budzi wątpliwości, że jej dotyczy.

Z ekspertami dokonującymi oceny ofert i sprawozdań Ministerstwo zawierało umowy o dzieło, w których do końca 2014 r. znajdowały się zapisy dotyczące przeniesienia autorskich praw majątkowych, co wiązało się z innym finansowaniem tych umów. Dopiero po interwencjach Biura Budżetu i Finansów z października i grudnia 2014 r. DPP – po konsultacji z Biurem Dyrektora Generalnego – wycofał się z praktyki przenoszenia autorskich praw majątkowych.

Praca ekspertów polega na wypełnianiu np. karty oceny merytorycznej ofert według przygotowanego wzoru (zakres, tematyka, obszar, wartości punktowe). W związku z tym trudno wypełnione przez ekspertów karty uznać za przygotowane dzieła, a zatwierdzenie umów przez radcę prawnego nie mogła być jedyną przesłanką stosowania takiego trybu umowy. Zdaniem NIK należałoby rozważyć zmianę rodzaju zawieranych z ekspertami umów.

3. Istotne wydatki ponosiło Ministerstwo na przygotowanie opracowań i ekspertyz. Np. w latach 2012–2013 zawarto 5 umów dotyczących badań i ewaluacji¹²⁶ PO FIO 2009–2013 na łączną kwotę 294,5 tys. zł. Ponadto 64,6 tys. zł wykorzystano na przeprowadzoną w 2013 r. ewaluację *ex-ante* P FIO 2014–2020¹²⁷.

¹²² Umowy nr: DPP/534/2015, DPP/533/2015 i DPP/2015/277.

¹²³ Umowy nr: DPP/6/2015, DPP/533/2015, DPP/29/2013 i DPP/3/2014.

¹²⁴ Umowa nr DPP/2015/277.

¹²⁵ Przed podpisem osób upoważnionych do reprezentowania Ministerstwa, umowa musi zostać zaakceptowana przez gł. księgowego ministerstwa, dyrektora Biura Administracyjnego, radcę prawnego Ministerstwa i Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego.

¹²⁶ 1) Ocena wpływu PO FIO 2009–2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych 2) Ewaluacja komponentu wolontariatu długoterminowego wdrażanego w latach 2012–2013 3) Ekspertyza dotycząca oceny możliwości wyprowadzenia dwuetapowego systemu oceny wniosków (ofert), 4) Ocena realizacji systemu wdrażania komponentu regionalnego w priorytecie IV (2011–2012) oraz komponentu regionalnego w priorytecie II (2012–2013), 5) Badanie wpływu PO FIO 2009–2013 na wzrost aktywności społecznej obywateli w Polsce.

¹²⁷ Ocena szacunkowa (*ex-ante*) projektu Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020.

W latach 2014–2015 oprócz finansowania ekspertyz dotyczących FIO w ramach Priorytetu 5 – Pomoc techniczna, ustanowiono w Priorytecie 4 Komponent Działań Systemowych (KDS), przeznaczony do finansowania badań problemów trzeciego sektora. W latach 2014–2016 na projekty wieloletnie realizowane do 2018 r. zaplanowano w KDS wydatki w kwocie 7,5 mln zł¹²⁸.

Kontrola NIK u beneficjenta FIO objęła przyznanie w ramach KDS 499,7 tys. zł dotacji na realizację zadania pn. *Nieodkryty wymiar III sektora – badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikostwa*. Według oferty, będącej załącznikiem do umowy, zakładanymi rezultatami realizacji tego zadania publicznego były m.in.: *Rekomendacje do poprawy jakości polityki publicznej w zakresie współpracy administracji publicznej z nowymi inicjatywami społecznymi oraz Wiedza i rekomendacje w zakresie organizacji i zarządzania nowymi inicjatywami społecznymi*.

W wyniku realizacji ww. zadania powstały dwa opracowania: *Nieodkryty wymiar trzeciego sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikostwem oraz Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce*.

Tylko drugie opracowanie zawiera rozdział *Konkluzje i rekomendacje*, w którym stwierdzono m.in., że *polityczna czujność i aktywność powinna być immanentną cechą działania wszystkich organizacji społecznych. Krok pierwszy: upolitycznić NGO. Organizacje muszą nauczyć się działać politycznie. Tworzyć silne grupy lobbujące, wchodzić w koalicje, budować sieci, uczestniczyć w polityce parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Nie mogą unikać popierania konkretnych partii i polityków, ale muszą też twardo pilnować i rozliczać ich z wyborczych obietnic. Krok drugi: odzyskać (uspołecnić i zdemokratyzować) partie polityczne. Społecznicy powinni brać czynny udział w życiu partii politycznych, nie wstydzić się partyjnych legitymacji, dążyć do poprawiania standardów wewnątrz partii, korzystać z biernego prawa wyborczego i kandydować na stanowiska polityczne*.

Według Ministerstwa celem projektu nie było wykorzystanie publikacji w jego bieżących pracach, lecz m.in. umożliwienie skorzystania z rekomendacji przy planowaniu strategicznym. Wskazano też¹²⁹, że poza wymienionymi konkluzjami, opracowanie *Efekt motyla* (...), wskazuje pięć celów strategicznych w rozdziale *Stosowanie Strategicznej Mapy Drogowej – przykład Partnerstwa Tematycznego*. Zgodnie z tym tekstem *Strategiczna Mapa Drogowa formułuje następującą wizję: Chcemy żyć i działać w Polsce silnej społeczeństwem obywatelskim, czyli Polsce będącej demokratycznym państwem prawa, opartym na aktywności obywateli i obywateli (...). Temu wyzwaniu ma sprzyjać osiągnięcie pięciu konkretnych celów strategicznych, precyzujących przekaz zawarty w wizji i misji Mapy. Należą do nich takie priorytety, jak: zmiana postaw i zachowań Polaków, podniesienie jakości życia wszystkich obywateli, zwiększenie wpływu obywateli, wzmocnienie społeczności lokalnych, zwiększenie roli sektora obywatelskiego (sformalizowanego i nieformalnego), jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego*.

Ministerstwo wskazało ponadto na trzy postulaty wynikające z opracowania *Nieodkryty wymiar trzeciego sektora* (...): *odformalizowanie trzeciego sektora przez działanie w duchu właściwie pojętej zasady subsydiarności, co w praktyce musi oznaczać stłumienie dążeń do przeregulowania tej sfery; działania informacyjne i edukacyjne, ukierunkowane nade wszystko na kształtowanie wiedzy i postaw ułatwiających myślenie w kategoriach ogólnych celów społecznych i zasad ustrojowych; wezwanie do podjęcia inicjatywy na rzecz skutecznej promocji idei społecznikostwa w nowoczesnym wydaniu*.

NIK zwraca uwagę, że omawiane opracowania sfinansowano w ramach Komponentu Działań Systemowych utworzonego w Priorytecie IV Programu FIO na lata 2014–2020. Działania podejmowane w Priorytecie IV mają realizować cel szczegółowy FIO nr 4 *Wzmocnienie potencjału III sektora*. Odpowiadając na pytanie NIK, w jaki sposób badania sfinansowane w ramach Komponentu Działań Systemowych przyczyniły się do wzmocnienia potencjału III sektora, argumentowano m.in., że *badania zwróciły uwagę, zarówno administracji publicznej, jak też trzeciego sektora, na potrzebę rozwoju grup nieformalnych. Wydanie opracowań pozwoliło na poszerzenie wiedzy. Zdaniem NIK,*

¹²⁸ W 2014 r. zaplanowano w KDS wydatki w wysokości po 750 tys. zł rocznie na lata 2014–2015. W 2015 r. wyodrębniono na potrzeby KDS po 1.000 tys. zł rocznie na lata 2015–2017, a w 2016 r. po 1.000 tys. zł rocznie na lata 2016–2018.

¹²⁹ Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne.

celem opracowania *Nieodkryty wymiar trzeciego sektora (...)* była weryfikacja hipotezy głoszącej, że *sektor społecznościowy stanowi swoisty przejaw społeczeństwa obywatelskiego oraz aktualnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałąź trzeciego sektora* (str. 18). Z treści poszczególnych artykułów można wywnioskować, że hipoteza ta została potwierdzona. Ma to wynikać *w pierwszej kolejności z autonomicznych decyzji aktywnych obywateli oraz ich krytycznego podejścia do nieuchronnej profesjonalizacji i przypuszczalnego odejścia od etosowej motywacji* (str. 17). Wynika z tego, że inicjatywy oddolne rozwijały się w poprzednich latach dynamicznie, co nie wskazuje na potrzebę finansowania grup nieformalnych w ramach Priorytetu 1. Świadczyłoby to o tym, że cel Programu FIO 2014–2020, dotyczący zwiększenia zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne, nie odpowiada występującym w trzecim sektorze dysproporcjom i ograniczeniom, które omówiono w podrozdziale 3.2.1.1 pkt 1 niniejszej Informacji. Zdaniem NIK, brak propozycji podjęcia konkretnych działań mieszczących się w kompetencjach Ministerstwa świadczy, że nie osiągnięto omówionych powyżej rezultatów zakładanych w ofercie projektu i KDS.

3.2.3. Wykorzystanie środków FIO przez dotowane organizacje

3.2.3.1. Realizacja zadań

1. Kontrolę przeprowadzono w 30 organizacjach, które w latach 2012–2015 realizowały 91 dotowanych z FIO zadań publicznych o wartości 27.388,7 tys. zł. Kwota ta obejmowała także rozpoczęcie niektórych wieloletnich zadań w 2011 r. lub ich zakończenie w 2016 r., poza okresem objętym kontrolą. W latach 2012–2015 z tytułu objętych kontrolą umów rozliczono koszty w kwocie 21.989,2 tys. zł. Dwa z tych zadań realizowały wspólnie po dwie z kontrolowanych organizacji. W realizacji niektórych zadań uczestniczyły także organizacje nieobjęte kontrolą.

Wszyscy objęci kontrolą beneficjenci realizowali zadania, na które otrzymali dotacje z FIO. Odstępstwa od zakresu rzeczowego zadań były z reguły zgłaszane do Ministerstwa, które akceptowało zmiany. Kontrola NIK u beneficjentów ujawniła nieprawidłowości w dokumentowaniu realizacji zadań, w tym np.:

We wszystkich projektach wykonywanych przez **Dolnośląski Związek Piłki Nożnej we Wrocławiu** stwierdzono przypadki braku sporządzenia i archiwizacji dokumentacji merytorycznej, dowodzącej rzeczywistego przebiegu działań lub efektów (rezultatów) tych projektów. W związku z tym wnioskowano m.in. o zapewnienie skutecznej archiwizacji dokumentacji merytorycznej z przebiegu dotowanych projektów.

Dokumentacja dotycząca wszystkich czterech projektów realizowanych przez **Fundację Ukryte Skrzydła w Krakowie** była niepełna i niewiarygodna, zarówno w odniesieniu do merytorycznej części realizowanych zadań, wydatków, jak i ewidencji finansowo-księgowej. Fundacja nie przedstawiła dokumentów poświadczających podjęcie przez beneficjentów projektów działalności wolontariackiej, a według złożonych oświadczeń kilkanaście zaktywizowanych osób działało bezpośrednio w Fundacji.

W **Instytucie Edukacji Społecznej** we Wrocławiu stwierdzono m.in. niegromadzenie dokumentów mających na celu udokumentowanie nakładów czasu pracy personelu zaangażowanego w realizację projektów PO FIO. NIK wnioskowała m.in. o skorygowanie sprawozdań z wykonania przez Instytut zadań publicznych w zakresie obejmującym niezgłoszone zmiany, które wystąpiły podczas ich realizacji.

Zgodnie z zasadami FIO zleceniobiorca ma obowiązek, na żądanie zlecniodawcy, przedłożyć w formie papierowej materiały mogące dokumentować działania faktyczne podjęte przy realizacji zadania (umowy o dzieło i zlecenia, listy uczestników projektu, publikacje). Wzór umowy¹³⁰ zawiera klauzulę zobowiązującą zleceniobiorcę do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez pięć lat.

¹³⁰ W § 7 ust. 1.

2. Kontrole NIK u beneficjentów stwierdziły przypadki zlecenia wykonawstwa zadań o charakterze merytorycznym innym, niewskazanym w umowie podmiotom. Naruszało to przepisy prawa stanowiące, że *zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego*¹³¹.

Zasady przyznawania i rozliczania dotacji FIO w 2012 r. definiowały podwykonawstwo i podwykonawcę, lecz później zrezygnowano z tych zapisów¹³². Według zasad FIO z 2012 r. podwykonawstwem było wykonywanie świadczeń mających na celu realizację zadania publicznego (merytorycznego) przez podmiot, któremu zlecono realizację tego zadania na podstawie zawartej umowy.

Według argumentacji Ministerstwa o tym, czy zlecenie danego działania podmiotowi zewnętrznemu stanowi zlecenie realizacji zadania publicznego, czy też zakup usługi, decyduje znaczenie konkretnego działania w stosunku do całokształtu złożonej oferty. Według tej interpretacji należy odróżnić działania merytoryczne od czynności o charakterze technicznym (np. usługi hotelowe, transportowe, księgowe), których przywołane przepisy nie obejmują. Odnosząc się do tego stanowiska NIK zwraca uwagę, że zakup usług, np. cateringowych, transportowych i hotelowych jest istotną częścią kosztów wielu projektów, a Ministerstwo nie określiło w tym zakresie standardów. Co więcej, wydatki tego rodzaju (np. noclegi i wyżywienie uczestników) były z reguły rozliczane w Kategorii III – *Koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania*. Dla tej kategorii w zasadach FIO nie ustalano limitów maksymalnego udziału w kosztach projektów.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych nie wskazuje organizacji pozarządowych, jako podmiotów zobowiązanych stosować jej przepisy. Równocześnie jednak stanowi¹³³, że podmioty zobowiązane do stosowania zamówień publicznych, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości. Obowiązujący przy udzielaniu dotacji z FIO wzór umowy¹³⁴ przewidywał, że *Zlecniodawca wyraża zgodę na bezpośrednie wykonanie następującej części zadania publicznego przez podmioty wybrane przez Zleceniobiorcę (-ów) w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję*.

W kontrolach przeprowadzonych przez NIK w organizacjach korzystających z dotacji FIO stwierdzono, że w omawianym § 4 umów jako podwykonawców wymienia się podmioty prowadzące obsługę realizacji zadań publicznych, np. usługi hotelowe i wyżywienie. Jednocześnie tylko w niewielu przypadkach jako podwykonawców wymienia się podmioty realizujące zadania merytoryczne, np. szkolenia, trening, mimo że organizacje te rozliczały tego rodzaju wydatki. Nie wskazuje się realizacji przez podwykonawców zadań merytorycznych w kategorii I kosztorysów, a tego typu działań dotyczy przede wszystkim zakres zadania publicznego. Tylko w pojedynczych wypadkach stwierdzono podanie w umowie lub ofercie, kto będzie podwykonawcą tego rodzaju zadań.

Zlecenie wykonawstwa zadań o charakterze merytorycznym innym, niewskazanym w umowie podmiotom, można było wywnioskować z porównania § 4 umowy ze sprawozdaniem w częściach: *Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów* i *Zestawienie faktur (rachunków)*. Nie stwierdzono, aby Ministerstwo kwestionowało poprawność rozliczeń w omawianych przypadkach.

Np. **Stowarzyszenie Promocji Kobiet Aktywnych „SPINKA” w Katowicach** rozliczyło zgodnie z ofertą wynagrodzenia dla osób prowadzących działalność gospodarczą, zatrudnianych na podstawie umowy zlecenia lub umowy cywilnoprawnej przez Stowarzyszenie, bezpośrednio przy realizacji merytorycznej części projektów. M. in. w ramach projektów *Śląska Akademia Liderów* wypłacono firmie Prezes Stowarzyszenia 17,6 tys. zł za 160 godzin szkoleń zrealizowanych w 2013 r. oraz 24 tys. zł za 160 godzin szkoleń w 2014 r. Dawało to odpowiednio 110 zł i 150 zł za godzinę szkolenia.

¹³¹ Art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Normę utrzymano także po nowelizacji art. 16, obowiązującej po dniu 8 listopada 2015 r. Dodać należy, że pojęcie zadania publicznego nie zostało zdefiniowane na gruncie wspomnianej ustawy.

¹³² Jak wyżej – Co mogło się przyczynić do naruszania art. 16 ust. 4 ustawy.

¹³³ Art. 3 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

¹³⁴ Por. § 4 wzoru umowy w rozporządzeniu MPIPS z dnia 15 grudnia 2010 r.

W objętych kontrolą organizacjach NIK wskazywała jako nieprawidłowość nieujawnione w umowach i załączonych do nich ofertach zlecenie podwykonawstwa dotyczącego merytorycznego zakresu realizowanych projektów. Stwierdzono to m.in. u następujących beneficjentów:

Stowarzyszenie Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie zlecało osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą realizację części zadań publicznych, związanych z przygotowaniem i prowadzeniem zajęć dramatycznych, w tym warsztaty, kursy, konsultacje.

Fundacja Zapobiegania i Resocjalizacji Uzależnień w Bielsku-Białej – w ramach realizacji dwóch projektów – zawarła, bez przeprowadzenia postępowania zapewniającego jawność i uczciwą konkurencję, umowy o odpłatnej organizacji obozów rehabilitacyjno-wspinaczkowych przez inną fundację.

Stowarzyszenie Aktywnego Wspierania Gospodarki we Wrocławiu – w ramach trzech badanych projektów – powierzyło podmiotom zewnętrznym realizację działań obejmujących szkolenia, ponieważ, jak tłumaczono, wyłącznie podwykonawcy z firm zewnętrznych zapewniaли kadrę trenerską i jej dyspozycyjność niezbędną przy realizacji wyjazdowych paneli szkoleniowych.

3.2.3.2. Finansowanie i rozliczenie wydatków przez beneficjentów

Wartość objętych kontrolą NIK 91 projektów ustalono w umowach na kwotę 27,4 mln zł. Kwota ta obejmowała także rozpoczęcie niektórych wieloletnich zadań w 2011 r. lub ich zakończenie w 2016 r., poza okresem objętym kontrolą. W latach 2012–2015 z tytułu umów, których realizację kontrolowano u beneficjentów, rozliczyli oni koszty w kwocie prawie 22,0 mln zł.

Efektywność zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym zależy m.in. od wkładu, jaki wnoszą w realizację dotowanych projektów. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany udział finansowych środków własnych organizacji lub pochodzących z innych źródeł oraz wkład rzeczowy i osobowy¹³⁵.

W przypadku FIO z reguły wymagano od beneficjenta wkładu własnego o wartości co najmniej 10% kwoty dotacji. Możliwe było wnoszenie wkładu niefinansowego o charakterze osobowym w postaci dobrowolnej pracy wolontariuszy, niepowodującej powstania faktycznego wydatku pieniężnego. Zasady FIO dopuszczały wniesienie wkładu własnego ze środków publicznych przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć w ramach dotacji do innych projektów. Najczęściej były to środki europejskie lub samorządowe. Zastrzeżono przy tym, że nie może zachodzić *podwójne finansowanie wydatku, czyli zrefundowanie całkowite lub częściowe danego wydatku dwa razy ze środków publicznych, zarówno krajowych, jak i wspólnotowych*. Zasady ewidencji księgowej nie pozwalają na podwójne rozliczanie kosztów, więc finansowy wkład własny wnoszony z innych dotacji był rozliczany na kontach projektów, których dotyczyło finansowanie z innych środków publicznych. Wnoszenie takiego wkładu własnego odbywało się w oparciu o deklarowanie w sprawozdaniach merytorycznych, że danego projektu dotyczy część kosztów ewidencjonowanych na koncie rozliczeń innego projektu.

W wyniku weryfikacji sprawozdań z realizacji projektów przedstawionych przez jednostki objęte kontrolą stwierdzono, że w pozycji *Rozliczenie ze względu na źródło finansowania* organizacje wykazały środki z innych źródeł jako własne, błędnie podały kwoty środków własnych lub z innych źródeł albo w ogóle tych kwot nie podały.

Sprawozdania takie złożyło 16 spośród 30 objętych kontrolą organizacji. Przypadki te dotyczyły realizacji 26 spośród 91 projektów objętych kontrolą. Wskazuje to, zdaniem NIK, na potrzebę przygotowania dla beneficjentów, korzystających ze środków P FIO, instrukcji (wytycznych) zapewniających prawidłowe wypełnianie przez nich sprawozdań z realizacji projektów, w części dotyczącej rozliczenia kosztów ze względu na źródła ich finansowania.

¹³⁵ Art. 15 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W latach 2012–2015 z tytułu umów, których realizację kontrolowano u beneficjentów, rozliczyli oni koszty w kwocie 22,0 mln zł, z tego 16,7 mln zł (76,2%) sfinansowano z dotacji FIO, 3,4 mln zł (15,4%) pochodziło z innych źródeł, głównie dotacji od samorządów i ze środków europejskich. Finansowy wkład własny organizacji wyniósł 1,5 mln zł (6,8%). Kwota ta została zweryfikowana w stosunku do danych ze sprawozdań, których część była błędnie wypełniana. Ponadto organizacje rozliczyły 346,7 tys. zł jako wkład własnej pracy wykonanej nieodpłatnie na rzecz realizacji projektów.

3.2.3.3. Najczęściej występujące nieprawidłowości w działalności beneficjentów

1. Ponad 33% nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK u beneficjentów FIO związane było z ewidencją księgową. Stwierdzono m.in.:

a. Nieprzestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości¹³⁶, najczęściej w zakresie opisu operacji w dowodach księgowych oraz potwierdzania sprawdzenia i zakwalifikowania dowodów do ujęcia w księgach rachunkowych.

Np. w **Instytucie Edukacji Społecznej we Wrocławiu** analiza 87 operacji gospodarczych wykazała, że w 73 przypadkach (83,9% próby) w dowodach księgowych na łączną kwotę 355,0 tys. zł¹³⁷ nie zawarto stwierdzenia o ich sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym. Ponadto w 29 przypadkach (33,3% próby) dokonano wypłat na kwotę 149,5 tys. zł¹³⁸ jeszcze przed sporządzeniem opisu operacji gospodarczej. Opis taki sporządzany był po upływie od jednego do 94 dni od dnia dokonania wypłaty. W **Akademickim Biurze Kultury i Sztuki Alma Art z Warszawy** nie zatwierdzono pod względem formalno-rachunkowym 29 dowodów księgowych (74,4% objętych kontrolą) wystawionych w latach 2013–2015;

b. Naruszanie przepisów ustawy o rachunkowości¹³⁹ dotyczących rzetelności dowodów księgowych.

Np. w **Zarządzie Krajowym Związku Młodzieży Wiejskiej w Warszawie** ze sprawdzonych 434 dowodów księgowych na 20, na łączną kwotę 165,7 tys. zł, naniesiono poprawki przez wymazywanie błędnych zapisów przy pomocy korektora. W **Stowarzyszeniu Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie** utrzymywano w księgach rachunkowych, w trakcie roku, zapisy księgowe w stanie edycji, w tzw. buforze; nie zatwierdzono dowodów księgowych w systemie księgowym w trakcie roku oraz nie zamykano poszczególnych miesięcy księgowych. W **Akademickim Biurze Kultury i Sztuki Alma Art w Warszawie** nie wyodrębniono w latach 2012–2014 w ewidencji księgowej zadania finansowanego ze środków FIO. *Zgodnie z zawartą umową zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.* W latach 2012–2014 Ministerstwo przekazało organizacji 0,5 mln zł dotacji z FIO na projekty o łącznym koszcie ponad 1,6 mln zł.

2. Naruszano też, wynikający z zasad FIO, obowiązek trwałego opisu faktur (rachunków). Opis ten powinien obejmować m.in: dane o umowie (a także aneksie) i zadaniu finansowanym z FIO, którego płatność dotyczy (w tym czas i miejsce), przeznaczenie zakupionej usługi, towaru lub opłaconej należności, informację w jakiej części (kwotowo) należność opłacono z dotacji FIO.

Np. w **Fundacji Integracja w Warszawie** stwierdzono na 19 dowodach księgowych na łączną kwotę 87,3 tys. zł brak informacji o zgodności wydatku z aneksem do umowy.

W skontrolowanych organizacjach powszechnie występowało łączenie dotacji z kilku źródeł przy finansowaniu tych samych zadań. Jednocześnie dofinansowanie z FIO następowało wiele miesięcy po zgłoszeniu wniosku. W praktyce organizacje realizujące zadanie z innych dotacji dowiadywały się po kilku miesiącach, że mogą rozliczać je także ze środków FIO. Ministerstwo w umowach z organizacjami często dopuszczało rozliczanie wydatków poniesionych przed podpisaniem tych

¹³⁶ Art. 21 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).

¹³⁷ W tym z dotacji z FIO – 299,9 tys. zł.

¹³⁸ W tym z dotacji z PO FIO – 299 912,00 zł.

¹³⁹ Art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

umów. Takie rozliczenie kosztów trudno połączyć z prowadzoną na bieżąco prawidłową dekretacją ujęcia w księgach rachunkowych oraz opisem, w jakiej części dana faktura została sfinansowana ze środków FIO. Należy jednak zauważyć, że kontrola NIK dotyczyła wydatków poniesionych wiele miesięcy wcześniej.

3. Zasady przyznawania i rozliczania dotacji oraz regulaminy konkursów FIO wprowadzały obowiązek stosowania transakcji bezgotówkowych przy realizacji dotowanych projektów. Płatności gotówkowe były dopuszczalne tylko w przypadkach, gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy. W dziewięciu z trzydziestu kontrolowanych organizacji kontrole NIK stwierdziły nieuzasadnione sytuacją stosowanie transakcji gotówkowych.

Największy zakres miało to w **Stowarzyszeniu Aktywnego Wspierania Gospodarki z Wrocławia**, które w ramach dotowanych z FIO projektów dokonało płatności gotówką na kwotę 189,4 tys. zł. Stanowiło to 49% wszystkich wydatków poniesionych na realizację projektów. Rodzaj opłaconych gotówką wydatków obejmował m.in. usługi hotelowo-konsumpcyjne, wydruk materiałów szkoleniowych, usługi transportowe, najem lokalu. W **Dolnośląskim Związku Piłki Nożnej we Wrocławiu** uregulowano gotówką od 5% do 100% wydatków realizowanych w ramach trzech projektów. Łączna kwota tych gotówkowych płatności wyniosła 94,3 tys. zł i dotyczyła m.in. wynajęcia hali na rozgrywki, wynagrodzenia trenerów, opłaty za noclegi i wyżywienie, zakupu oprogramowania. **Akademickie Biuro Kultury i Sztuki Alma Art z Warszawy** dokonało w pięciu przypadkach płatności na łączną kwotę 51,9 tys. zł gotówką, mimo możliwości dokonania płatności bezgotówkowych.

4. Miały też miejsce przypadki niewyodrębnienia działalności odpłatnej i nieodpłatnej oraz działalności pożytku publicznego¹⁴⁰.

Np. zakres działalności pożytku publicznego nie został określony w dokumentach wewnętrznych **Stowarzyszenia Praktyków Dramy Stop-Klatka w Warszawie**. Stowarzyszenie zobowiązało się do dostosowania uregulowań wewnętrznych do wymogów prawa.

5. Naruszana była również zasada FIO zobowiązująca do wskazania w sprawozdaniu wysokości przychodów uzyskanych przy realizacji zadania. Przychody należało zwrócić na rachunek bankowy zleceniodawcy projektu, czyli Ministerstwa. Wydatkowanie uzyskanych przychodów było wprawdzie dopuszczalne, jednak wyłącznie na warunkach określonych w zasadach FIO oraz w umowie i załączonym do niej kosztorysie.

Np. **Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja w Wilkowicach** nie wykazało i nie rozliczyło w złożonym sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu *Święto Drzewa* przychodów uzyskanych z tytułu wpłat w ramach konkursu ekologicznego *Zbieraj makulaturę, ratuj konie*. W okresie realizacji tego projektu od 1 maja do 31 grudnia 2013 r. przychody te wyniosły 32,6 tys. zł, z czego na ratowanie koni wydatkowano 15,2 tys. zł (46,8%). **Fundacja Zapobiegania i Resocjalizacji Uzależnień w Bielsku-Białej** nie wykazała w sprawozdaniach przychodów z tytułu opłat pobranych od uczestników projektów w łącznej wysokości 12,3 tys. zł.

6. W trzech organizacjach stwierdzono nieuprawnione stosowanie umów o dzieło¹⁴¹, mimo że ich faktycznym przedmiotem było zlecenie świadczenia usług obejmujących szkolenia. Umowy te były w istocie umowami o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy regulujące umowę zlecenia¹⁴².

¹⁴⁰ Art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁴¹ W formie określonej w art. 627 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 poz. 459).

¹⁴² Jak wyżej – art. 750.

3.2.3.4. Uwagi beneficjentów dotyczące funkcjonowania FIO

Spośród kontrolowanych organizacji 40% nie stwierdziło trudności lub ograniczeń wynikających ze sposobu realizacji Programu FIO, które mogły negatywnie wpłynąć na jakość wykonania dotowanych zadań. Na wady w funkcjonowaniu FIO wskazało 33% kontrolowanych organizacji, a 27% miało w tej sprawie uwagi. Zgłaszane wady funkcjonowania FIO dotyczyły głównie długich okresów upływających pomiędzy składaniem wniosków, a ogłaszaniem wyników konkursów oraz późnych terminów podpisywania umów i przekazywania środków dotacji. Występowanie takich sytuacji potwierdziła kontrola NIK przeprowadzona w MPiPS (por. pkt 3.2.2.3 ppkt 1). W rezultacie skracany był okres na realizację zaplanowanych w projektach zadań, bowiem ustawa o finansach publicznych wskazuje koniec roku budżetowego jako ostateczny termin wykorzystania dotacji. Organizacje wskazywały m.in., że wynikające stąd trudności ograniczano przez planowanie zadań z bezpiecznym marginesem czasowy lub finansowanie rozpoczęcia zadań z własnych środków, na podstawie wyników konkursu, jeszcze przed podpisaniem umowy z MPiPS i otrzymaniem dotacji. Umowy z MPiPS przewidywały możliwość refundacji kosztów poniesionych przed ich podpisaniem. Pozwalało to z reguły unikać ograniczania zakresu realizowanych zadań przewidzianych w projektach. Trudności w tym zakresie wystąpiły w wypadku projektów przewidujących realizację zadań z udziałem dzieci w okresie wakacji szkolnych.

Zgłoszone przez organizacje uwagi dotyczyły m.in. przekazywania informacji zwrotnych dotyczących powodów zmniejszenia przyznanej dotacji lub odrzucenia projektu, organizowania konkursów FIO w roku poprzedzającym przyznanie dotacji, zmniejszenia wkładu własnego do zadań.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy NIK. Jednostki objęte kontrolą wybrano w sposób celowy. Podstawowym celem doboru było objęcie kontrolą znaczącej sumy środków FIO, mimo ograniczonej liczby kontrolowanych organizacji. Z FIO udzielana jest duża liczba dotacji na stosunkowo niskie kwoty. W objętych kontrolą województwach podstawowym kryterium była kwota środków otrzymanych z FIO w latach 2012–2015. W kontroli uczestniczyły delegatury NIK z województw, w których stosunkowo duża liczba organizacji korzystała z dotacji FIO. Spoza tego terenu w pierwszej kolejności wybrano do kontroli organizacje pełniące rolę operatorów organizujących konkursy udzielania ze środków FIO niewielkich dotacji finansujących m.in. działania grup nieformalnych skupionych wokół doraźnych inicjatyw.

Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz delegatury NIK w: Katowicach, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu, w okresie od 5 lipca 2016 r. do 27 stycznia 2017 r.

4.2 Postępowanie kontrolne

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 31 wystąpień pokontrolnych, z tego jedno do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i kierowników 30 organizacji pozarządowych korzystających z dofinansowania ze środków FIO. Zastrzeżenia do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyły 3 organizacje. Zastrzeżenia te zostały częściowo uwzględnione.

W wystąpieniach do 30 objętych kontrolą beneficjentów środków FIO sformułowano 47 wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- w 17 przypadkach nieprawidłowej sprawozdawczości z realizacji zadań, np.: niepodawania wymaganych informacji, błędnego wykazywania wkładu środków własnych, niewykazywania rzeczywistego przebiegu realizacji zadań lub braku dokumentacji w tym zakresie. W 6 przypadkach wezwano organizację do złożenia korekty sprawozdania;
- w 12 przypadkach nieprawidłowości księgowych, z tego 7 wniosków dotyczyło błędów lub braku kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych oraz przyjmowania do rozliczenia wadliwych dokumentów. Stwierdzono też przypadki nieprawidłowego wyodrębnienia kosztów dotowanych projektów w ewidencji księgowej, oraz niezamykania ksiąg w terminie;
- w 3 przypadkach naruszania zasady obrotu bezgotówkowego, obowiązującego w płatnościach dokonywanych ze środków FIO.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawiono 12 wniosków, dotyczących głównie udoskonalenia bieżącego zarządzania Programem FIO i wyeliminowania stwierdzonych błędów. Wnioski systemowe dotyczyły w pierwszej kolejności doprecyzowania wskaźników realizacji celów Programu FIO i zwiększenia znaczenia pomiaru jakości realizowanych działań.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że spośród 59 wniosków 20 zrealizowano, 26 jest w trakcie realizacji, a 13 nie zostało zrealizowanych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli, wynikające z wydatkowania środków z naruszeniem przepisów prawa, wyniosły 21,8 mln zł. W 99% kwota ta obejmuje przyznawanie dotacji na realizację projektów nisko ocenionych w konkursach ofert. W tym przypadku naruszenia prawa dotyczyły: niepodawania do publicznej wiadomości informacji o przyznawaniu dotacji w szczególnym trybie, pomijającym rankingi ustalone w konkursach ofert; braku procedur weryfikacji ocen ustalonych w konkursach; nieprzestrzegania obowiązujących zasad weryfikacji ocen, w szczególności przekraczania kwotowych limitów dotacji udzielonych na tej podstawie nisko ocenionym projektom.

Analiza stanu prawnego

1. Program Operacyjny FIO 2009–2013 i Program FIO 2014–2020 są programami rozwoju w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴³, realizującymi cele zawarte m.in. w strategiach rozwoju¹⁴⁴. Sposób realizacji FIO regulują natomiast przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴⁵, ustalające m.in. zasady: prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania tych organizacji, a także sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego.

2. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie¹⁴⁶. Pojęcie działalności społecznie użytecznej zostało wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo¹⁴⁷. Działalność ta powinna być przydatna z punktu widzenia interesu ogólniejszego niż partykularny interes założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a także członków organizacji o charakterze korporacyjnym¹⁴⁸. Stanowisko takie potwierdzają też przepisy określające zasady uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego¹⁴⁹. Niezbędnym tego warunkiem jest m.in. prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. W przypadku stowarzyszenia działalność pożytku publicznego nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz jego członków¹⁵⁰.

3. Organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną (w tym fundacje i stowarzyszenia), pod warunkiem, że nie działają w celu osiągnięcia zysku¹⁵¹, przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Ze sfery działalności pożytku publicznego wyłączono też związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz partie polityczne i utworzone przez nie fundacje¹⁵². Równocześnie wskazano podmioty zrównane z organizacjami pozarządowymi w uprawnieniach i obowiązkach wynikających z ustawy, o ile podejmują działalność

¹⁴³ Art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zakres zawartości merytorycznej programów określa m.in. art. 17 ustawy. W związku z tym nie ma zastosowania art. 24 ustawy o pomocy społecznej dotyczący przyjmowania rządowych programów pomocy społecznej.

¹⁴⁴ Por. podrozdział 3.2.1.1, pkt 2 informacji.

¹⁴⁵ Por. 4. art. 1 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁴⁶ Jak wyżej – art. 3 ust. 1.

¹⁴⁷ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Por.: Cioch, Prawo fundacyjne, Warszawa 2002, s. 60–62; H. Izdebski, Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz, Łomianki 2001, s. 47–48; wyrok NSA w Lublinie z dnia 8 lutego 1994 r., SA/Lu 1321/93, M. Pod. 1994, nr 8, poz. 240; uchwała SN z dnia 2 lutego 1994 r., III CZP 183/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 137.

¹⁴⁸ Np. według B. Niemirki, „Użyteczność» zawiera w sobie element przydatności. Cel fundacji winien być przydatny z punktu widzenia interesów ogółu. Interes publiczny («społeczny») i prywatny pozostają w stosunku dychotomicznym, tylko realizacja celu o wymiarze ogólnym odpowiada ustawowej definicji celu fundacji. [...] Kryterium użyteczności (przydatności) społecznej wyłącza cele dla dobra ogólnego nie tylko szkodliwe, ale i obojętne.” Statut fundacji, cz.2, Myśl Prawnicza 1995 nr 4.

¹⁴⁹ 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁵⁰ Jak wyżej – art. 20 ust. 2.

¹⁵¹ Jak wyżej – art. 3 ust. 2. Nie mogą one być jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

¹⁵² Jak wyżej – art. 3 ust. 4.

pożytku publicznego¹⁵³, m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, a także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Określono też przedmiotowy zakres sfery zadań publicznych¹⁵⁴. Dla oceny, czy działania podejmowane przez te podmioty mieszczą się w sferze zadań publicznych, przyjęto stosowanie dyrektywy wykładni językowej i funkcjonalnej¹⁵⁵.

4. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa zasady współpracy między organami administracji publicznej prowadzącymi działalność w sferze zadań publicznych, a organizacjami pozarządowymi (i z nimi zrównanymi)¹⁵⁶. Są to: pomocniczość¹⁵⁷, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi określa także ustawa o finansach publicznych, nakazując m.in. podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa oraz udostępnianie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja¹⁵⁸. Katalog form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi¹⁵⁹ ma charakter otwarty. Spośród nich zastosowanie do Programu FIO ma przede wszystkim zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Może to mieć formy powierzania lub wspierania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji¹⁶⁰. Są to zadania zlecone w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁶¹. Do udzielania dotacji ze środków Programu FIO zastosowanie ma też przepis stanowiący, że dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając na to jednocześnie dotację celową¹⁶². Należy zauważyć, że upoważnienie to dotyczy zadań własnych dysponenta części 44 – Zabezpieczenie społeczne, z której jest finansowany Program FIO. Zadania ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego¹⁶³ mają znacznie węższy zakres, niż zadania sfery pożytku publicznego¹⁶⁴, a w Programie FIO, dla niektórych celów, przewiduje się wspieranie wszystkich obszarów tych zadań¹⁶⁵.

¹⁵³ Jak wyżej – art. 3 ust. 3.

¹⁵⁴ Jak wyżej – art. 4 ust. 1.

¹⁵⁵ Zasady wykładni językowej i funkcjonalnej podano odpowiednio na str. 79–80 i str. 84–85 opracowania J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Ossolineum 1990.

¹⁵⁶ Art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁵⁷ Zasada pomocniczości (subsydiarności) zakłada, że organy nadrzędne powinny wyręczać organy państwowe niższego szczebla tylko gdy nie są one w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków lub działają mniej efektywnie. Ponadto państwo nie powinno realizować zadań, które mogą być realizowane przez jednostkę.

¹⁵⁸ Art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵⁹ Art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁶⁰ Jak wyżej – art. 5 ust. 4.

¹⁶¹ Art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶² Jak wyżej – art. 151.

¹⁶³ Art. 23 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁶⁴ Wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁶⁵ Według art. 11 ust. 1 ustawy jak wyżej, organy administracji publicznej, w sferze, o której mowa w art. 4, wspierają lub powierzają realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i z nimi zrównane, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie. Według przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.), dział zabezpieczenie społeczne obejmuje sprawy działalności pożytku publicznego, w tym nadzoru nad prowadzeniem tej działalności przez organizacje pożytku publicznego (art. 31 ust. 1 pkt 9). Ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego ds. oznaczonych nazwą danego działu (art. 4 ust. 1).

5. Środki Programu FIO są przyznawane beneficjentom na podstawie konkursu ofert¹⁶⁶. Określono, co w szczególności powinna zawierać oferta zgłoszona do konkursu¹⁶⁷. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert¹⁶⁸: ocenia możliwość realizacji zadania przez organizację i przedstawioną kalkulację kosztów jego realizacji, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Dokonanie takiej oceny wymaga dla zadań rzeczowych pomiaru kosztów jednostkowych i ich porównania z preferowanymi cenami, np. rynkowymi. Ocenia też proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacje będą realizować zadanie. Wymaga to przynajmniej przedstawienia w ofercie informacji z zakresu jakościowych parametrów wykonania zadania oraz kwalifikacji jego wykonawców. W przypadku wspierania wykonania zadań publicznych¹⁶⁹ uwzględnia się planowany przez organizację udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania. Uwzględnia się też planowany przez organizację wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków. Organ administracji publicznej analizuje ponadto i dokonuje oceny realizacji zleconych zadań publicznym organizacjom, które w latach poprzednich realizowały takie zadania, uwzględniając rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

6. Organizacja pozarządowa przyjmująca zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert¹⁷⁰ zobowiązuje się do wykonania go w zakresie i na zasadach określonych w umowie¹⁷¹. Jest też zobowiązana do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację takiej umowy¹⁷². Treść umowy reguluje art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim, Umowa powinna określać m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania¹⁷³. Minister Pracy i Polityki Społecznej ustalił wzory oferty i ramowej umowy realizacji zadania publicznego oraz sprawozdania z jego wykonania¹⁷⁴. Z realizacji zadania określonego w umowie sporządzane jest sprawozdanie w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego¹⁷⁵. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy¹⁷⁶. Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: stopnia jego realizacji, efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na zadanie oraz prowadzenia dokumentacji związanej z jego realizacją¹⁷⁷.

7. Ustawa – Prawo zamówień publicznych nie wymienia organizacji pozarządowych jako podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Stanowi natomiast, że podmioty zobowiązane

¹⁶⁶ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁶⁷ Jak wyżej – art. 14 ust. 1.

¹⁶⁸ Jak wyżej – art. 15 ust. 1.

¹⁶⁹ Jak wyżej – o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2.

¹⁷⁰ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁷¹ Jak wyżej – art. 16 ust. 1.

¹⁷² Jak wyżej – art. 16 ust. 5.

¹⁷³ Art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25). Zostało ono uchylone z dniem 3 września 2016 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).

¹⁷⁵ Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁷⁶ Jak wyżej – art. 18 ust. 2.

¹⁷⁷ Jak wyżej – art. 17.

do stosowania zamówień publicznych, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości¹⁷⁸. Wzór umowy mający zastosowanie do udzielania dotacji z FIO zakłada¹⁷⁹ możliwość wyrażenia przez zleceniodawcę zgody na bezpośrednie wykonanie określonej części zadania publicznego przez podmioty wybrane przez zleceniobiorcę w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Wspomniany wzór przewiduje też możliwość zapisu¹⁸⁰, że Prawo zamówień publicznych stosuje się do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, opłacanych ze środków pochodzących z dotacji.

8. Organizacje pożytku publicznego stanowią wyodrębnioną grupę podmiotów, którą obowiązują szczególne przepisy mające przede wszystkim zwiększyć przejrzystość ich działalności. Związane to jest m.in. z prawem otrzymywania jednoprocenowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych. Dodatkowym wymaganiem jest m.in. posiadanie przez OPP statutowego kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, odrębnego od organu zarządzającego i niepodlegającego mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru¹⁸¹. OPP prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. W przypadku stowarzyszeń działalność ta nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia. Działalność gospodarczą OPP może prowadzić wyłącznie jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego. Na działalność pożytku publicznego przeznaczana jest nadwyżka przychodów nad kosztami.

¹⁷⁸ Art. 3 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

¹⁷⁹ Por. § 4 wzoru umowy.

¹⁸⁰ Jak wyżej – § 6.

¹⁸¹ Art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r. poz. 40.).
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 210).
9. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 700).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) – uchylone z dniem 3 września 2016 r.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 80, poz. 434) – uchylone z dniem 1 stycznia 2013 r.
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 234).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie trybów, terminów oraz formatu wymiany danych między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi w związku z prowadzonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazem organizacji mających status organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 86, poz. 474), uchylone z dniem 1 września 2014 r.
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 października 2014 r. w sprawie wymiany informacji dotyczących organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 1495) – zastąpiło ww. rozporządzenie uchylone z dniem 1 września 2014 r.
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431) – uchylone z dniem 9 listopada 2015 r. przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. poz. 1339 – akt jednorazowy).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172).

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Jednostka kontrolowana
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	– Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Fundacja Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej w Biłgoraju – Stowarzyszenie Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie – Stowarzyszenie Dębicki Klub Biznesu w Dębicy – Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie – Stowarzyszenie Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie – Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Kielecka w Kielcach
Delegatura NIK w Katowicach	– Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Rybniku – Fundacja – Fundusz Lokalny Ramża w Czerwionce-Leszczynach – Fundacja Zapobiegania i Resocjalizacji Uzależnień w Bielsku-Białej – Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Klub Gaja w Wilkowicach – Stowarzyszenie Promocji Kobiet Aktywnych „SPINKA” w Katowicach – Towarzystwo Wspierania Regionalnego Zespołu Pieśni i Tańca „Gilowianka” w Gilowicach
Delegatura NIK w Krakowie	– Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej w Krakowie – Fundacja Ukryte Skrzydła w Krakowie – Izba Gospodarcza Dorzecza Raby w Dobczycach – Międzynarodowe Stowarzyszenie Passe-Partout w Tarnowie – Ogólnopolska Federacja Organizacji Pomocy Dzieciom i Młodzieży Chorym na Cukrzycę w Krakowie – Stowarzyszenie Edukacji Pozaformalnej „Meritum” w Krakowie
Delegatura NIK w Warszawie	– Akademickie Biuro Kultury i Sztuki Alma Art w Warszawie – Fundacja Integracja w Warszawie – Fundacja na rzecz zapobiegania narkomanii „Maraton” w Warszawie – Stowarzyszenie Centrum Informacji Społecznej CIS w Warszawie – Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL w Warszawie – Związek Młodzieży Wiejskiej – Zarząd Krajowy w Warszawie
Delegatura NIK we Wrocławiu	– Dolnośląski Związek Piłki Nożnej we Wrocławiu – Fundacja „Wrzosowa Kraina” w Chocianowie – Instytut Edukacji Społecznej we Wrocławiu – Legnickie Stowarzyszenie Inicjatyw Obywatelskich w Legnicy – Stowarzyszenie Aktywnego Wspierania Gospodarki we Wrocławiu – Stowarzyszenie dla Dzieci i Młodzieży SZANSA w Głogowie

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wicepremier, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
8. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
13. Rada Działalności Pożytku Publicznego
14. Wojewodowie (w wersji elektronicznej)
15. Marszałkowie województw (w wersji elektronicznej)



Warszawa, dnia 9 sierpnia 2017 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DPP.II.0811.3.APA

**Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

w odpowiedzi na pismo z dnia 25 lipca 2017 r. o sygnaturze KPS.410.006.00.2016 dotyczące informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/16/039.KPS pn. *Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012 – 2015*, proszę o przyjęcie następującego stanowiska MRPiPS do uwag końcowych i wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli.

W odniesieniu do zaleceń Najwyższej Izby Kontroli dotyczących rozważenia dostosowania celów i priorytetów Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) na lata 2014 – 2020 do sytuacji sektora organizacji pozarządowych, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej już w 2016 r. podjęło prace nad koncepcją zmian w Programie FIO. Impulsem do rewizji Programu była przebudowa strategicznego planowania kierunków rozwoju państwa, odzwierciedlona w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jak również dotychczasowe ewaluacje Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, zalecenia audytu wewnętrznego oraz wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, które wskazywały na potrzebę weryfikacji celów i priorytetów oraz udoskonalenia systemu wskaźników.

Założenia koncepcji zmian w Programie FIO zostały zaprezentowane podczas posiedzeń Komitetu Sterującego-Monitorującego FIO w dniach 28 lipca 2016 r. oraz 29 września 2016 r. Był to wstęp do dyskusji nad możliwymi kierunkami zmian w Programie FIO w kolejnych latach. Proponowane wówczas rozwiązania, w tym koncentracja na

obszarach młodzieży, rodziny i ekonomii społecznej, stanowiły głos w dyskusji na temat wsparcia aktywności społecznej, a zarazem jedną ze wstępnych propozycji modyfikacji Programu FIO. Planowano, że ostateczny projekt zmian zostanie wypracowany w toku dalszych prac z aktywnym udziałem Komitetu, Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz konsultacji i dialogu z zainteresowanymi podmiotami sektora pozarządowego.

Jednakże propozycje zmian w obszarze struktury administracji publicznej współpracującej z III sektorem spowodowały konieczność modyfikacji sposobu wypracowywania nowej koncepcji Programu. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, do którego zadań należy m.in. przygotowanie narodowego programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na zaproszenie Pełnomocnika zespoły ekspertów podjęły prace nad rozwiązaniami systemowymi dotyczącymi rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Efektem tych prac jest m.in. procedowany aktualnie projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, która to instytucja będzie odpowiedzialna za wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Narodowy Instytut będzie realizował programy wspierania organizacji pozarządowych i – szerzej – społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a z chwilą powstania przejmie zarządzanie Funduszem Inicjatyw Obywatelskich. Planuje się także, że będzie rozwijał kolejne programy, w tym program wspierania wolontariatu długoterminowego i systematycznego, programy wspierania rozwoju i zwiększania kompetencji organizacji, programy rozwoju uniwersytetów ludowych oraz edukacji obywatelskiej i patriotycznej.

Podczas posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniu 20 czerwca 2017 r. przedstawiciel Departamentu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM zaprezentował plany związane ze zmianami we wdrażaniu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Zaznaczył, że zmiana musi się zacząć od pogłębionej analizy, dlatego też Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zakłada przeprowadzenie kompleksowego badania ewaluacyjnego pod kątem oceny wpływu Programu na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Procedowanie zmian i analiza stanu zastanego będą prowadzone z udziałem ekspertów Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Komitetu Sterująco-Monitorującego FIO. Przewidziano także szerokie konsultacje społeczne. Harmonogram wdrażania propozycji zależy od terminu wejścia w życie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności.

Dyskutowane zmiany nie mogą jednak przekreślać dorobku Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, który od początku swego funkcjonowania stanowił innowacyjne narzędzie wspierania rozwoju inicjatyw obywatelskich w Polsce. Ewolucja Programu zmierzała w stronę uproszczenia procedur i takiego zogniskowania wsparcia, aby w jak największym stopniu odpowiadać na potrzeby organizacji pozarządowych. Otwartość na eksperyment, uczyniła z Programu FIO jeden z najbardziej innowacyjnych instrumentów wspierania III sektora, który przetrwał szlaki dla takich rozwiązań, jak np. regranting. To, co wyróżnia FIO spośród innych Programów, które oferują wsparcie grantowe dla NGO, to także jego wszechstronność – Program wspiera inicjatywy wpisujące się we wszystkie sfery pożytku publicznego.

Odnosząc się do wskazania Najwyższej Izby Kontroli na potrzebę dostosowania Programu FIO do nałożonego na organy administracji ustawowego obowiązku realizowania zadań publicznych we współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, pragnę podkreślić, że Program FIO od 2005 roku jest realizowany w różnych formułach - od rządowego programu i rezerwy celowej, przez program operacyjny, do obecnie funkcjonującej formuły mającej na celu zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Aktualnie realizowane cele Programu odpowiadają diagnozie stanu kapitału społecznego wskazanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Jednym z celów działań na rzecz wdrożenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przewidzianych do realizacji do 2020 r. jest „zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli (oraz organizacji pozarządowych) na życie publiczne (współpraca instytucji publicznych z obywatelami, zorganizowane formy aktywności obywatelskiej, integracja i solidarność społeczna, wspieranie inicjatyw kulturalnych i sportowych, wolontariatu, poprawa komunikacji administracji publicznej ze społeczeństwem, poprawa umiejętności organizacji debat publicznych w istotnych dla społeczeństwa sprawach)”. Diagnoza ta potwierdza również potrzebę docierania ze wsparciem do najbardziej oddolnych inicjatyw, których rozwój tworzy mocne podstawy do budowy kapitału społecznego w Polsce. Inicjatywy oddolne wspierane w ramach Programu FIO są m.in. podstawą do budowy trwałych struktur organizacji społecznych.

Należy zaznaczyć, że funkcją Programu FIO nie jest wyłącznie zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stosując się do zapisów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako resort aktualnie odpowiedzialny za zarządzanie Programem FIO,

zobowiązane jest do horyzontalnego spojrzenia na oddziaływanie Programu, tak, aby nie sprowadzać współpracy administracji publicznej z III sektorem jedynie do zlecania zadań publicznych i realizowania polityki państwa przy udziale organizacji pozarządowych. Należy podkreślić, że również nowe propozycje dotyczące zmian w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich zapowiadane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, prowadzą do tego, aby skoncentrować Program FIO bardziej na priorytetach, które mają bezpośredni związek ze wspieraniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a nie tylko uzupełnieniem zadań publicznych realizowanych w samorządach.

Postulowany przez Najwyższą Izbę Kontroli skuteczny monitoring efektów realizacji Programu FIO, jest realizowany. Program FIO jest przedmiotem stałego monitoringu i ewaluacji, co pozwala na planowanie i wprowadzanie usprawnień w jego funkcjonowaniu. Instytucja Zarządzająca Programem FIO stara się z należytą starannością wdrażać zalecenia, mające ulepszyć realizowany Program. Zainicjowano m.in. prace mające na celu doprecyzowanie lub zmianę wskaźników realizacji celów Programu. Zlecono badanie systemu monitorowania Programu FIO, w którym dużo miejsca poświęcono analizie wskaźników Programu oraz wypracowaniu propozycji modyfikacji mierników.

Biorąc pod uwagę zalecenia Najwyższej Izby Kontroli, w celu udoskonalenia bieżącej działalności Programu FIO podjęto starania zmierzające do skrócenia czasu podpisywania umów z Oferentami, a także zapewnienia terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji. Równocześnie mając na uwadze konieczność poszanowania inicjatyw oddolnych wynikających ze zróżnicowanych potrzeb beneficjentów Programu FIO, celem Instytucji Zarządzającej nie powinno być podejmowanie działań, które powodowałyby nadmierne uogólnienie i standaryzację wskaźników w ramach projektów. Zakres możliwych do realizacji w ramach Programu FIO działań obejmuje wszystkie wymienione w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obszary działalności pożytku publicznego, dzięki czemu tematyka realizowanych projektów jest bardzo różnorodna. W związku z tym, trudno jest oceniać rezultaty każdego projektu z jednolitej perspektywy.

Doprecyzowanie zapisów regulaminu FIO jest realizacją uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej ograniczenia do niezbędnego minimum udzielania dotacji w wyniku weryfikacji ocen ekspertów. W regulaminie konkursu FIO w 2016 r. oddzielono procedurę dysponowania środkami uwolnionymi od procedury oceny strategicznej. Wprowadzono odrębne kryteria stanowiące podstawę dysponowania tymi środkami oraz możliwość

dofinansowania projektów do limitu uwolnionych środków. Tryb dysponowania środkami uwolnionymi został również przeniesiony do osobnego rozdziału oraz wprowadzono zapis, że do rozstrzygnięć w tym trybie nie mają zastosowania zapisy dotyczące oceny strategicznej, w tym 10% limit alokacji. W regulaminie konkursu FIO w 2017 r. kontynuowano te zmiany, jednoznacznie doprecyzowując zapisy w tym zakresie. Tym samym, Ministerstwo podjęło wszelkie możliwe działania w zakresie uregulowania zasad ściśle limitujących liczbę dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursach ofert.

Podsumowując, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej każdorazowo wdraża uwagi pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, w celu zapewnienia przejrzystości realizacji Programu FIO. Ministerstwo kieruje się równocześnie dbałością o podnoszenie jakości współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz bierze pod uwagę głos przedstawicieli III sektora, wyrażany między innymi za pośrednictwem Komitetu Sterującego-Monitorującego. Aktualnie rząd przedstawił projekt ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, jest to zatem dobry moment na pogłębioną analizę i weryfikację stanu realizacji Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. To również okazja do zaproponowania nowych rozwiązań dotyczących Programu, w formule szeroko prowadzonych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Równocześnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wniesie do tej debaty wszystkie dotychczasowe uwagi, zalecenia i sugestie, w tym Najwyższej Izby Kontroli, razem z doświadczeniem wynikającym z długoletniego zarządzania Programem.

Z wyrazami szacunku,

11. **MINISTER**
wz. 
Krzysztof Michalikiewicz
SEKRETARZ STANU