



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KPS.410.006.01.2016
P/16/039

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/039 – Realizacja Programu Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Bożena Matyjasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/21/2016 z dnia 4 lipca 2016 r. Tomasz Marcin Grudziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS 23/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej Ministerstwo lub MRPiPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od dnia 16 listopada 2015 r. Pan Władysław Kosiniak-Kamysz, Minister Pracy i Polityki Społecznej, do dnia 16 listopada 2015 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-17)</p>

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ i sformułowanych uwag, działalność Ministra w zbadanym zakresie.

W kontrolowanym okresie Ministerstwo przeprowadziło cztery konkursy na udzielanie organizacjom pozarządowym dotacji ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (zwanego dalej FIO) realizując zadania określone w Programach FIO².

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność i polegały m.in. na: długotrwałym procesie zawierania umów z beneficjentami; błędach popełnionych przy zawieraniu umów z ekspertami; niezachowaniu ustawowego terminu zatwierdzenia rozliczenia dotacji.

Jednocześnie NIK sformułowała szereg uwag dotyczących usprawnienia realizacji Programu FIO, w tym: wymaganie konkretyzowania wskaźników rezultatu w ofertach i ich weryfikacji przez ekspertów; zweryfikowanie wskaźników realizacji Programów FIO, rozważenie zasadności udzielania dotacji w trybie tzw. oceny strategicznej Ministra, doprecyzowanie pojęć stosowanych w Regulaminach konkursów FIO i wzorach dokumentów. Stosowany system mierników realizacji zadań przez beneficjentów nie pozwala na jednoznaczną ocenę w jakim stopniu ich wykonanie przyczynia się do osiągania celów Programów FIO. W ocenie NIK stwierdzone wady systemu zarządzania FIO podważają skuteczność monitorowania osiągniętych efektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie dotowanych zadań oraz prawidłowość danych w ofertach i sprawozdaniach

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2015 na realizację dwóch Programów FIO wydatkowano z części 44 – Zabezpieczenie społeczne łącznie 235.394,1 tys. zł, z tego na dotacje 227.667,3 tys. zł³, a na obsługę Programu FIO 7.726,8 tys. zł. Stanowiło to ogółem 91,8% planu (po zmianach) oraz odpowiednio 98,3% planu dotacji i 91,8% planu wydatków na koszty obsługi FIO.

(akta kontroli str. 142)

1.2. W okresie objętym kontrolą Minister ogłosił cztery edycje konkursu na realizację zadań publicznych w ramach Programu FIO, w dniach: 13 stycznia 2012 r., 28 listopada 2012 r., 7 lutego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Program Operacyjny FIO na lata 2009-2013 i Program FIO na lata 2014-2020, zwane dalej Programami FIO.

³ Z tego 50.127,9 tys. zł stanowiły środki przyznane w latach 2011, 2012 i 2014 na projekty z wieloletnim okresem realizacji.

2014 r., 8 grudnia 2014 r., w każdym przypadku zachowując 21 dniowy termin do składania ofert określony w art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴. Badaniem objęto prawidłowość realizacji trzech otwartych konkursów na projekty dofinansowane w latach 2013-2015 ze środków ww. Programu. Stwierdzono, że ogłoszenie informacji o konkursie oraz jego wynikach zostały opublikowane w sposób przewidziany w art. 13 ust. 3⁵ oraz art. 15 ust. 3 pkt 2 lit. j⁶ ustawy o działalności pożytku publicznego. W odniesieniu do konkursu ofert na 2015 r. ustalono, że informacja o wydłużeniu terminu składania ofert o 2 dni – do 21 stycznia 2015 r. ukazała się w BIP MPiPS 22 stycznia 2015 r., tj. z jednodniowym opóźnieniem. Było to spowodowane zbyt późnym zgłoszeniem tej informacji do umieszczenia w BIP przez Departament Pożytku Publicznego (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; trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze ofert i terminu 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 organizacjom pozarządowym i podmiotom⁷. W okresie objętym kontrolą Minister, działając na podstawie art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸, powołał dwie komisje konkursowe w celu zaopiniowania ofert złożonych w trybie otwartego konkursu, odpowiednio w ramach PO FIO w latach 2011-2013 oraz P FIO 2014-2020⁹. W skład komisji zostali powołani zarówno przedstawiciele Ministerstwa, jak i osoby zgłoszone przez organizacje pozarządowe nie biorące udziału w konkursie.

(akta kontroli str. 153-202, 2998-2999, 3002)

1.3. Badaniem w zakresie sprawdzenia terminowości: zawierania umów na realizację zadania publicznego po ogłoszeniu wyników objętych badaniem konkursów, ich realizacji oraz rozliczania objęto dziewięć umów¹⁰ wybranych losowo z wykazów umów realizowanych w ramach objętych badaniem konkursów (po 3 z każdego konkursu), na podstawie których przyznano dotacje w łącznej kwocie 875.603 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 miesięcy¹¹. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umowy te powinny być zawarte bez zbędnej zwłoki. Dyrektor DPP opóźnienia w zawieraniu umów tłumaczyła m.in. błędami popełnianymi w wygenerowanych przez oferentów umowach¹², nieprzesyłaniem przez nich umów partnerskich, koniecznością dostosowania kosztorysu w sytuacji, gdy przyznana kwota dotacji była niższa niż wnioskowana, złożonością obowiązującej w Ministerstwie procedury zawierania umów¹³.

Wszystkie umowy spełniały wymagania określone w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji za-

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.).

⁵ Jak wyżej – art. 13 ust. 3 stanowi, że otwarty konkurs ofert ogłasza się: w BIP; siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; stronie internetowej organu administracji publicznej.

⁶ Jak wyżej – art. 15 ust. 3 pkt 2 lit. j stanowi, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty, w sposób określony w art. 13 ust. 3.

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

⁸ Jak wyżej – art. 15 ust. 2a-2d stanowi, 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 przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki, a w skład komisji powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu. W skład komisji wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione (...), z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty (...), biorące udział w konkursie.

⁹ Zarządzenia nr 5 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej ds. opiniowania ofert złożonych w ramach Programu Operacyjnego 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 Programu Inicjatyw Obywatelskich w latach 2014-20120.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Najczęstszymi błędami są: podpisanie umowy przez osoby nieuprawnione, niezgodność danych w umowie z KRS, błędy w kosztorysach, brak wymaganych załączników.

¹³ Pięć szczebli procesu zawarcia umowy: 1) weryfikacja przez pracowników DPP, 2) weryfikacja w Biurze Dyrektora Generalnego (parafa radcy prawnego Ministerstwa), 3) weryfikacja w Biurze Budżetu i Finansów (parafa gł. księgowego resortu), 4) parafa Dyrektora Generalnego, 5) podpis Dyrektora DPP upoważnionego przez Ministra.

dania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁴. 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 wymagania określone w zał. nr 3 do wskazanego rozporządzenia MPiPS. z wyjątkiem jednej umowy¹⁵ z terminem realizacji zadania dłużej niż 1 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 kolumny *Poprzedni okres sprawozdawczy*, wymaganej wzorem stanowiącym zał. nr 3 do ww. rozporządzenia. 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 kolumny *Poprzedni okres sprawozdawczy*. 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 danego roku sprawozdawczego.

Wszyscy zleceniobiorcy dochowali, określonego w umowie, 30 dniowego terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego¹⁶.

Zleceniobiorcy w sprawozdaniach dokonali oceny osiągniętych celów i zrealizowanych działań¹⁷.

W przypadku jednej umowy (spośród dziewięciu badanych)¹⁸ nie został zachowany 30 dniowy termin zatwierdzenia przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, do czego zobowiązywał art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁹. Sprawozdanie końcowe zostało złożone w wersji elektronicznej 30 stycznia 2016 r., w wersji papierowej 3 lutego 2016 r. i ocenione przez eksperta 11 lutego 2016 r., który uznał m.in., że należy uzupełnić kolumny w cz. II.2 sprawozdania. Pierwsze pismo Zastępcy Dyrektora DPP o uzupełnienie sprawozdania o brakujące dane zostało sporządzone 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 ww. sprawozdania. Przyczynę opóźnienia w zatwierdzeniu rozliczenia tłumaczono m.in. zaangażowaniem pracowników DPP w realizację innych zadań wynikających z P FIO. W przypadku jednej umowy²⁰ 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.

(akta kontroli str. 423-1082, 3032-3036)

1.4. Kontrola przeprowadzona przez NIK bezpośrednio u 30 beneficjentów Programów FIO w latach 2012-2015, obejmująca łącznie 92 projekty wykazała m.in., że 16 z nich (ponad połowa) w sprawozdaniach z realizacji 26 projektów (w tabeli w pkt. 2 sprawozdania *Rozliczenie ze względu na źródło finansowania w ... roku*) wykazało środki z innych źródeł jako własne lub błędnie podało albo nie podało kwoty środków własnych lub z innych źródeł (w obu kolumnach). 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.

Kontrole NIK u beneficjentów stwierdziły przypadki zlecenia realizacji zadań o charakterze merytorycznym podwykonawcom, którzy nie byli wskazani w umowie, mimo że jej wzór²¹ przewidywał zapis, że *Zleceniodawca wyraża zgodę na bezpośrednie wykonanie następującej części zadania publicznego przez podmioty wybrane przez Zleceniobiorcę (-ów) w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję*. Zauważyć w związku z tym należy, iż art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że *zadanie publiczne nie może być realizowane*

¹⁴ 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.), zwane dalej również w skrócie *rozporządzeniem MPiPS z 15 grudnia 2010 r.*

¹⁵ Umowa nr 520_II/2015.

¹⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁷ Jak wyżej – art. 18 ust. 4 pkt. 1.

¹⁸ Umowa nr 621_I/2015.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

²⁰ Umowa nr 824_I/2014.

²¹ Por. § 4 rozporządzenia MPiPS z 15 grudnia 2010 r.

przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego²². Naruszenie tego przepisu 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. 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 naruszenia wskazanego przepisu prawa.

(akta kontroli str. 6635-6636)

1.5. W okresie objętym kontrolą, w czterech postępowaniach złożono 17.938 ofert²³, z których 1.997²⁴ oceniono negatywnie pod względem formalnym. Szczegółową kontrolą objęto 20 ofert (po 5 z każdego roku)²⁵. Badanie wykazało, że oferty oceniono negatywnie pod względem formalnym zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniach (*Zasadach przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO* obowiązujących w latach 2012-2013 i w *Regulaminach konkursu FIO*, obowiązujących w latach 2014-2015). Głównymi przyczynami odrzucenia ofert było niespełnienie kryteriów formalnych określonych w ogłoszeniach i ww. dokumentach, w tym m.in. złożenie ich po terminie określonym w ogłoszeniu lub przez nieuprawniony podmiot, niezgodność ofert z obszarem wsparcia określonego dla danego priorytetu, działania przewidziane w projekcie nie były zgodne ze statutem organizacji.

(akta kontroli str. 143, 1083-1219)

1.6. W zakresie realizacji przez MPiPS w latach 2012-2013 zamierzeń określonych w PO FIO 2009-2013 stwierdzono, że zaplanowane środki przeznaczone na te lata i ich planowany procentowy udział nie były zgodne z podziałem środków przeznaczonych na ich realizację wynikającym z Programu²⁶. Skutkowało to nieprzestrzeganiem planowanego dla niektórych Priorytetów poziomu wydatków. Np, w Priorytecie 3 zaplanowano w Programie środki w wysokości 18.600 tys. zł rocznie, a faktycznie w 2012 r. kwota planowana w tym Priorytecie wyniosła 18.909 tys. zł.

W zakresie realizacji przez MPiPS w latach 2014-2015 zamierzeń określonych w Programie FIO na lata 2014-2015 stwierdzono, że w 2014 r. przewidywał on realizację działań strażniczych i rzeczniczych. Jako realizację tego działania, w Regulaminie konkursu na 2014 r., przewidziano 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. Ministerstwo wyjaśniło, że 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 Działania 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 komponencie. 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.

W 2014 r. w Priorytecie 2 zaplanowano, zgodnie z Programem FIO, środki w wysokości 30.000 tys. zł. Wydatki wyniosły 32.307,2 tys. zł (108% planu). Skutkowało to przekroczeniem założonego w Programie dla tego Priorytetu udziału wydatków w wysokości 50% sumy dotacji. W Priorytecie 4 zaplanowano natomiast, zgodnie z Programem FIO, środki w wysokości 5.400 tys. zł, wydatkowano zaś 5.523,6 tys. zł (102,3% planu). Przekroczono tym samym założony w Programie dla tego Priorytetu udział wydatków w wysokości 9% środków na dotacje.

Dyrektor DDP tłumaczyła powyższe tym, że środki zaplanowane na dotacje w poszczególnych priorytetach są założeniem programowym, które może być realizowane w regulaminie konkursu

²² Norma ta została utrzymana także po nowelizacji art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązującej po dniu 8 listopada 2015 r.

²³ Z tego: 4.008 w 2012 r., 4.017 w 2013 r., 4.252 w 2014 r. i 5.661 w 2015 r.

²⁴ Z tego: 580 w 2012 r., 612 w 2013 r., 307 w 2014 r., 498 w 2015 r.

²⁵ Wybranych według osądu kontrolera z list rankingowych z lat 2012-2015.

²⁶ Str. 55 Programu.

na poziomie planowania kwot alokacji na poszczególne priorytety, a w konsekwencji listy rankingowe. W praktyce niemożliwe jest zrealizowanie każdego z priorytetów na poziomie 100%. Na etapie tworzenia tych list, kwoty środków w każdym roku dzielone były zgodnie z Programem i Regulaminem konkursu. Różnica między kwotą zaplanowaną a zrealizowaną wynikała m.in. z rezygnacji przez beneficjentów z realizacji projektów oraz ze zwrotów dotacji. Ponadto, po uwolnieniu się środków decyzje dotyczące dofinansowań (tzw. *decyzje resztówkowe*) 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. Zdaniem NIK, możliwe było udzielenie dotacji w ramach środków zaplanowanych na poszczególne priorytety, ponieważ w każdym z nich były pozytywnie ocenione projekty niedofinansowane z powodu braku środków. Ponadto stosowana praktyka ograniczania kosztów realizacji poszczególnych projektów pozwalała na ściśle dostosowanie wykonania kwot dotacji planowanych w poszczególnych priorytetach.

(akta kontroli str. 135-141, 144-152, 3039-3040, 3044-3046)

1.7. W okresie objętym kontrolą poszerzono możliwość wykorzystania środków FIO na projekty realizowane w trybie tzw. *regrantingu*. Według tej formuły organizacje, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, mogą zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, niebędącym stronami umowy. Postawą tych działań stanowił art. 16 ust. 3, a obecnie 16a wskazanej ustawy²⁷.

W PO FIO 2009-2013, w formule *regrantingu* realizowano trzy komponenty, tj. Komponent Regionalny Projektów Wsparcia Przedsiębiorczości Społecznej w latach 2011-2012 (w ramach Priorytetu 4), Komponent Wolontariatu Długoterminowego (w ramach Priorytetu 1) i Komponent Regionalny w latach 2012-2013 (w ramach Priorytetu 2). Celem pierwszego z komponentów 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. W odpowiedzi na ogłaszane przez operatorów konkursy wpłynęło 155 wniosków, z których 79 otrzymało dofinansowanie. Drugi z komponentów realizowany był w latach 2012-2013 przez trzech operatorów, których zadaniem było wspieranie idei wolontariatu długoterminowego, jako formy integracji społecznej, edukacji nieformalnej, a także kształcenia ustawicznego. Komponent ten miał charakter pilotażowy. Jego celem było sprawdzenie i opracowanie mechanizmu wspierania wolontariatu długoterminowego. W ramach trzeciego komponentu realizowanego na terenie pięciu województw, 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 r. 5.166,7 tys. zł. Największe koszty zostały poniesione na uczestnictwo bezpośrednich adresatów zadania – 4.699,8 tys. zł. Na pozostałą kwotę 466,9 tys. zł złożyły się koszty operatorów²⁸: osobowe merytoryczne, obsługi zadania publicznego (w tym administracyjne), funkcjonowania organizacji, wyposażenia i adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji zadania, wyjazdów służbowych, związanych z działaniami promocyjnymi projektu. W tej grupie największe koszty poniesiono na obsługę zadania publicznego przez operatorów (w tym administracyjne) – 240,9 tys. zł (51,6% pozostałej kwoty).

Z analizy sprawozdań operatorów z realizacji zadań publicznych wynika, że adresatami wsparcia były podmioty określone w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (m.in. fundacje, stowarzyszenia, kluby sportowe, OSP, spółdzielnie socjalne).

Dyrektor DPP tłumaczyła, że koszty realizacji trzech komponentów realizowanych w PO FIO w latach 2011-2013 wraz z efektami działań zostały przeanalizowane i przedstawione Komitetowi Sterująco-Monitorującemu (KS-M) przy tworzeniu Regulaminu FIO w 2014 r. Projekty realizowane w komponentach obowiązujących w ramach FIO 2012 były realizowane do 30 września 2013 r., co umożliwiło uwzględnienie efektów tych działań w nowej perspektywie. Ponieważ rolę operato-

²⁷ Po nowelizacji, która weszła w życie 9 listopada 2015 r.

²⁸ W Komponentie Regionalnym Projektów Wsparcia Przedsiębiorczości Społecznej określono w zakresie kosztów w 2012 r., że wkład własny będzie mniejszy niż 20% i służy pokryciu kosztów obsługi zadań (kat. I – koszty osobowe merytoryczne, kat. II – koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne). W Komponentie Wolontariatu Długoterminowego dla kat. III (koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania) określono *minimum 90% dotacji* w 2012 r. i 2013 r. W Komponentie Regionalnym ustalono 10% limit kosztów w kat II i 10% w kat. IV (koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania) – w 2012 r. i 2013 r.

rów w nowej perspektywie rozszerzono (o rolę animatorów społecznego zaangażowania), nie było podstaw, aby limity dotyczące poszczególnych kategorii kosztów, w tym obowiązek przeznaczenia określonej kwoty na mikrodotacje (wsparcie) dla grup nieformalnych, zostały wprost przełożone z zasad obowiązujących do 2013 r. do regulacji dotyczących limitów kosztów określonych w ramach Regulaminu konkursu FIO w 2014. W MPiPS nie dokonywano analiz wykorzystania potencjału operatorów pełniących tę funkcję w latach 2011-2013 w zakresie możliwości pełnienia przez nich funkcji operatorów w latach 2014-2016 i nie są one planowane. 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. Dotyczy to np. operatora z terenu województwa lubuskiego, tj. Fundacji „Porozumienie Wzgórz Dałkowskich”, który uczestniczył w realizacji zadań w kompetencji regionalnym w latach 2012-2013. Oferta wspólna złożona przez ten podmiot i Fundację na rzecz Collegium Polonicum w konkursie FIO 2014 w ramach Priorytetu 1 przegrała z ofertą złożoną przez Związek Lubuskich Organizacji Pozarządowych, która według Zespołu Oceny Projektów zawierała rozbudowaną sieć partnerów, a także propozycję działań animacyjnych prowadzonych na poziomie powiatowym. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP, które pełniło rolę operatora w kompetencji regionalnym projektów wsparcia ekonomii społecznej realizowanym w latach 2011-2012, nie złożyło oferty w konkursie FIO w Priorytecie 1.

Koszty działań realizowanych w formule *regrantingu* (Priorytet 1) określono w Programie FIO na lata 2014-2020 na poziomie 10.200 tys. zł rocznie. W latach 2014-2015 koszty działań w tym Priorytecie, poniesione przez 17 operatorów, wyniosły 19.945,8 tys. zł. Największe koszty związane były z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania – 14.896,0 tys. zł. Na pozostałą kwotę 5.049,7 tys. zł składały się poniesione przez operatorów koszty: osobowe merytoryczne, obsługi zadania publicznego (w tym administracyjne), funkcjonowania organizacji, wyposażenia i adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji zadania, wyjazdów służbowych, a także związane z działaniami promocyjnymi projektu²⁹. W tej grupie największe środki poniesiono w kategorii kosztów osobowych merytorycznych – 2.487,1 tys. zł oraz w kategorii kosztów obsługi zadania publicznego (w tym koszty administracyjne) – 1.375,3 tys. zł. Koszty związane z działaniami promocyjnymi wyniosły 533,4 tys. zł, a wyposażenia związane z realizacją zadania – 162,9 tys. zł.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., część 44 – Zabezpieczenie społeczne, NIK przedstawiła wniosek w brzmieniu: *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. W piśmie podano, że: *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 na ww. pismo 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. W celu obniżenia kosztów ponoszonych przez operatorów, jak tłumaczyła Dyrektor DPP: *Ministerstwo zaproponowało także 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, podjęta została decyzja o wykreśleniu tego zapisu. Komitet na podstawie informacji pozyskanych od operatorów zdecydował, że generatory dostosowane do lokalnych potrzeb i specyfiki regionów, będą dla operatorów najlepszym rozwiązaniem. Ostatecznie w Regulaminie konkursu 2017 określono, iż koszty obsługi zadania publicznego dla operatorów w Priorytecie 1 nie mogą być wyższe niż 26,5% dotacji*.

²⁹ W tym Kompetencji określono dla kosztów łączny 20% limit dotacji dla kat. II i IV w 2014 r., 2015 r. i 2016 r.

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.

Operatorzy regionalni realizujący zadania w Priorytecie 1 (*Małe inicjatywy*) przekazali w latach 2014-2015 kwotę 14.642,8 tys. zł na 3.574 projekty młodych organizacji pozarządowych (inicjatywy grup nieformalnych), z tego w 2014 r. 6.521,1 tys. zł na 1.500 podmiotów, a w 2015 r. 8.121,7 tys. zł na 2.074 podmioty.

Podczas 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 określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W związku z wnioskiem, aby udzielać dotacji ze środków Programu FIO tylko 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 finansowe 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 rozbiciu pozycji „mikrodotacje” na dwie pozycje: *Mikrodotacje dla młodych organizacji pozarządowych* (w pozycji tej należało wykazać również środki przekazane bezpośrednio patronom grup nieformalnych) oraz *Środki na wsparcie realizacji lokalnych przedsięwzięć* (w pozycji tej należało wykazać 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 przygotowania³⁰.

W przyjętych założeniach, operatorzy regionalni wyłonieni w konkursie FIO 2014 mają pełnić rolę animatorów społecznego zaangażowania, stając się jednocześnie ekspertami w dziedzinie aktywności społecznej na swoim terenie. Ponieważ projekty realizowane przez operatorów obejmują okres trzyletni (lata 2014-2016), monitoring ich realizacji prowadzony był przez składanie sprawozdań częściowych z realizacji zadań i prowadzenie wizyt monitorujących³¹. W 2017 r. planowana jest ponadto ewaluacja Programu FIO, która zmierzy także efekty działań podjętych w ramach Priorytetu 1.

(akta kontroli str. 88-106, 135-141, 144-152, 2998-3027, 3037-3038, 3041-3056)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku jednej umowy stwierdzono niezachowanie 30-dniowego terminu na zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Ponadto dla sześciu umów, upływ czasu od daty rozpoczęcia realizacji zadania określonego w umowie, do daty zawarcia umowy, wynosił powyżej 5 miesięcy.

³⁰ Umowa nr 783_III/2014.

³¹ W 2015 r. pracownicy DPP przeprowadzili wizyty monitorujące u sześciu operatorów regionalnych. Z analizy kart monitoringu wynika, że projekty były realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami.

1. Długotrwały proces zawierania umów z beneficjentami i zatwierdzania rozliczeń dotacji wskazuje – na przykładzie wyników badania dziesięciu umów – na potrzebę jego usprawnienia, m.in. przez zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowością zawierania umów i rozliczaniem dotacji.
2. Podjęto wprawdzie działania dla zgodnego z przepisami prawa przekazywania dotacji grupom nieformalnym, jednak grupy te funkcjonują nadal jako część patronującej im organizacji. Należy zauważyć, że Ministerstwo realizuje wadliwe prawnie działania przewidziane w P FIO 2014-2020.
3. Podczas realizacji P FIO 2014-2020 respektowany powinien być planowany procentowy i kwotowy podział środków w poszczególnych priorytetach, do czego zobowiązują zapisy Programu.
4. Za celowe należy uznać opracowanie dla beneficjentów środków z P FIO wskazówek (instrukcji) pomocnych w prawidłowym sporządzaniu sprawozdań z realizacji projektów w tej ich części, która dotyczy rozliczenia kosztów ze względu na źródła ich finansowania.
5. Za celowe należy też uznać ujednoczenie sprawozdań z wykonania zadań w wersji elektronicznej, przyjętej w Generatorze oraz ustalonej w rozporządzeniu MPiPS.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

2.1. Efekty programów FIO monitorowano na podstawie wskaźników realizacji celów. Dla zakończonego PO FIO 2009-2013 ustalono łącznie 19 wskaźników. Dla celu głównego³² 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 siedem³³ 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 (uzyskano wyniki od 110% do 2.484%). 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 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).

³² 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.

³³ Tj. ministerstwa, urzędy centralne, wojewódzkie i marszałkowskie, miasta na prawach powiatu, powiaty i gminy.

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. Wartość omawianych wskaźników produktu – jak wyjaśniano – *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 69.145 zł, przy limicie wysokości wnioskowanej dotacji od 5 do 250 tys. zł. W ramach konkursu z 2013 r., średnia kwota przyznanej dotacji wyniosła 80.725 zł, przy limicie od 10 do 200 tys. zł.

Niezrealizowanie wskaźników oznaczonych lit. e i f wyjaśniano, 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 uzyskiwały 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, 0,85.

Niezrealizowanie wskaźników oznaczonych lit. g i h wyjaśniano, 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. Np. największe wykazane przekroczenia docelowych wartości dotyczyły następujących wskaźników:

- Liczba beneficjentów ostatecznych (osób z grup zagrożonych marginalizacją społeczną) objętych działaniami w ramach Priorytetu III PO FIO. Źródłem danych miała być sprawozdawczość Ministerstwa (DPP). 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, które w rozdz. 5, pn. *Ocena skuteczności realizacji ce-*

łów 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 rozestany do 100% zleceniobiorców Programu³⁴. 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. W pkt 2.4 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.

Wykonane na zamówienie Ministerstwa opracowanie pn. Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020, w rozdziale 5, 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.

(akta kontroli str. 3064-3172, 6369-6453, 6460-6477, 6547-6629)

2.2. 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.

Spśród sześciu wskaźników ustalonych dla celu głównego³⁵ Ministerstwo przedstawiło dane dla następujących pięciu:

- a. Liczba umów zawieranych przez organy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w ramach otwartych konkursów ofert oraz innych trybów. Wartość wyniosła 74.206 w 2014 r., 77.074 w 2015 r. (odpowiednio 87,3% i 90,7% wartości docelowej).
- b. Liczby organizacji pozarządowych w Polsce według Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego. Wartość 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 oraz 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% założonej na 2020 r. wartości. Źródłem danych wskaźnika jest opracowanie Stowarzyszenia Klon Jawor, które nie opublikowało jeszcze danych za 2015 r.

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.

Należy zwrócić uwagę na wysokie zaawansowanie realizacji wskaźników celu głównego. Po upływie 28,75% 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

³⁴ CAWI (Computer Assisted Web Interview) – wspomagany komputerowo wywiad internetowy.

³⁵ Cel główny: Zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne.

tylko ww. dwa, ale – zdaniem NIK – charakter taki mają także inne wskaźniki celu głównego. Np. trudno stwierdzić zależność między realizacją FIO, a wskazanym po 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 łącznie 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 pkt. 1.6 wystąpienia. 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.).

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

- p. Liczba założonych na bazie lokalnych inicjatyw nieformalnych organizacji pozarządowych;
- q. Odsetek 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. Wzrost 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. udzielenie dotacji grupom nieformalnym. Pozostałe dwa wskaźniki tego celu³⁶ 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

³⁶ Podane powyżej po lit. a i b.

objęła 5 zadań realizowanych w ramach Priorytetu 1³⁷. Nie stwierdzono przypadków wymagania przez Ministerstwo zbierania danych dotyczących realizacji omawianych wskaźników³⁸. 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 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%.

(akta kontroli str. 6178-6207, 6378-6453, 6460-6477)

2.3. Programy FIO stanowią, że *monitorowanie służy zapewnieniu odpowiedniej jakości wdrażania Programu. Jest ono prowadzone przez Instytucję Zarządzającą³⁹ i Komitet Sterująco-Monitorujący Program FIO⁴⁰. (...) 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.

W 2010 r. Instytucja Zarządzająca zleciła wykonanie badania pn. *Ocena rezultatów projektów jednorocznych dofinansowanych w konkursie w ramach PO FIO w 2009 r.* Jego wyniki 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. Według wyjaśnień MRPiPS wprowadzenie ww. rekomendacji pozwoliło na skuteczniejszy monitoring planowania założonych rezultatów.

Członkowie Komitetu Sterująco-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 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: 44,74%, 18,80%, 17,62% i 23,14%. W 2015 r. było to za lata 2014-2015 odpowiednio: 44,74%, 33,30%, 31,90% i 38,00%. 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. Nie przedstawiono w omawianym dokumencie 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 skumulo-

³⁷ Z tego 3 zadania zlecone dwu lub czterem organizacjom, a dwa realizowane przez pojedyncze podmioty.

³⁸ W jednym przypadku, umowy zawartej z Fundacją Fundusz Lokalny Ziemi Biłgorajskiej, oferta przewidywała rezultat w postaci powstania nowych organizacji, ale nie podawano wykonania tego rezultatu w sprawozdaniu i nie było to egzekwowane przez Ministerstwo.

³⁹ Funkcję tę pełni minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego

⁴⁰ Dla PO FIO 2009-2013 – Komitet Monitorujący PO FIO.

waną za okres działania P FIO 2014-2020. Zdaniem NIK, niektóre ze wskaźników mierzą przeciwną tendencję, 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. 4.4 zalecenia audytu wewnętrznego także wykazały potrzebę przepracowania P FIO 2014-2020. Raport cząstkowy zleconego badania przekazano w trakcie kontroli, a po jej zakończeniu udostępniono *Raport końcowy. Badanie systemu monitorowania realizacji P FIO 2014-2020*. 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 opisu 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. 2.2. 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 nieustalane wskaźniki podane w pkt. 2.2. 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.

(akta kontroli str. 2424-2476, 2505-2565, 2594-2647, 2672-2704, 2726-2753, 2822-2886, 2911-2933, 5773-6080, 6378-6477)

2.4. Sposób wyboru ofert i oceny osiągnięcia wyznaczonych rezultatów sprawdzono na próbie 10 zrealizowanych projektów: pięciu⁴¹ z 2014 r. i pięciu⁴² 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 wykazywało 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:

- a. Zakładał wzrost umiejętności na podstawie samego wykonania dotowanych działań, bez sprawdzenia osiągniętych rezultatów. Np. w projekcie nr 4361 z 2015 r. jednym z zadań było przeprowadzenie 12 szkoleń dla 120 osób. Zakładanym rezultatem tego 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 min. 30% odwiedzających kawaleryjskie obozowisko *przywiązania do miejscowości położonych na szlaku wyprawy oraz wiedzy nt. historii polskich walk narodowo-*

⁴¹ Oferty o numerach FIO: 605, 1938, 2389, 2993, 3413 z 2014 r.

⁴² Oferty o numerach FIO: 133, 1191, 2143, 2747, 4361 z 2015 r.

wyzwoleńcych. Dla obu rezultatów źródłem informacji o osiągnięciu wskaźników zwiększenia poziomu przywiązania oraz wiedzy były *dokumentacja fotograficzna, szacowana ilość uczestników, rozdane przewodniki*.

- b. 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 sześciu spośród dziesięciu 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 projektów nie przewidziano ankiet (testów) przy monitorowaniu rezultatów, jakkolwiek trzy z tych projektów zakładały przeprowadzenie szkolenia lub warsztatu, jako jednego z realizowanych zadań. Na pytania, jak odnoszono wartości docelowe projektów do wartości bazowej, która nie została podana, wyjaśniało, że *realizacja celu następuje przez osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. W związku z powyższym wartość bazowa z zasady wynosi 0, chyba, że oferent zaznaczy inaczej*.

Zasady FIO⁴³ z lat 2012-2014 rozróżniały występowanie efektów realizacji projektów na trzech poziomach: produktu, rezultatu i oddziaływania. Według zawartych tam definicji *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, w ocenie 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 projektu⁴⁴. Każdy z ekspertów oceniał około pięćdziesięciu spośród kilku tysięcy zgłaszanych co roku ofert.

W pięciu z dziesięciu sprawdzanych ofert⁴⁵ wnioskowana dotacja została zmniejszona 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 ewentualnych wartości docelowych. Stopień realizacji wskaźników był zróżnicowany i nie zawsze proporcjonalny do zmniejszenia budżetu projektu. W omawianych ofertach 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 oferta⁴⁶ ustalająca rezultaty, które tym samym obowiązywały, jakkolwiek – stosownie do treści wyjaśnień – były nieaktualne. Dyrektor DPP podała, że *planuje wprowadzić do wzoru umowy o dofinansowanie stosownego postanowienia regulującego kwestię rezultatów oraz ich aktualizacji – w takiej sytuacji rezultaty będą dostosowywane do kwoty dotacji*.

W pięciu kontrolowanych ofertach, którym nie zmniejszono wnioskowanej kwoty dotacji, sformułowano 44 wskaźniki. Według sprawozdań w pełni zrealizowano 33. Dla 11 z nich brak jest jednak

⁴³ W latach 2012-2013 Zasady przyznawania i rozliczania dotacji (...), a od 2014 r. Regulamin konkursu (...) – zwane dalej Zasadami FIO.

⁴⁴ 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?, W jakim stopniu osiągnięcie zakładanych rezultatów przyczyni się do realizacji celu projektu?

⁴⁵ Oferty o numerach FIO: 1938/14, 2389/14, 1191/15, 2143/15, 4361/15.

⁴⁶ Według standardowej treści umowy, oferta oraz aktualizacje opisu poszczególnych działań*/harmonogramu*/kosztorysu*(...) są integralną częścią umowy w ustalonym końcowym brzmieniu.

szczegółowego odniesienia co do zakresu realizacji. Podano jedynie ogólną informację o realizacji zadań, bez szczegółowego odniesienia do planowanych wartości wskaźników.

Łącznie w odniesieniu do ośmiu, z dziesięciu kontrolowanych 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, Dyrektor DPP wyjaśniała koniecznością rozliczenia zadania w ciągu 30 dni od dnia jego przedstawienia (...), Departament 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, Departament 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.

Zdaniem NIK, różnorodność projektów, swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru, utrudniały ekspertom porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami. Należy zauważyć, że według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 5204-5598, 6478-6546)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Oceniając pozytywnie zapoczątkowane działania na rzecz analizy systemu wskaźników, NIK zwraca uwagę, że wymagają one nie tylko zmiany przewidzianych w P FIO wartości docelowych, ale także weryfikacji treści lub uściślenia pojęć. Niedoprecyzowanie i wynikające stąd błędy interpretacyjne mogą być przyczyną znaczących różnic w pomiarze stanu realizacji planowanych wartości docelowych.

2. Część wskaźników, dla których dotąd nie przeprowadzono pomiaru, może być ustalanych na podstawie ankiet wypełnianych przez operatorów lub końcowych beneficjentów. Ustalenie wartości tych wskaźników jest istotne przed dokonaniem zapowiedzianej oceny realizacji PO FIO.

3. Rezultat jest znaczącą, celową i mierzalną zmianą osiąganą w wyniku realizowanego wsparcia. W przypadku programów FIO zasady tej nie spełniało szereg wskaźników, odnoszących pomiar do poziomu całego społeczeństwa lub sektora organizacji pozarządowych. Udział i wpływ środków FIO był, bowiem zbyt mały, by powodować znaczące zmiany ilościowe lub jakościowe o tak szerokim zakresie. Stąd też brak bezpośredniego związku między realizacją Programu, a wartością niektórych wskaźników, jest ich istotną wadą.

4. Przy ocenie projektów i ich wykonania w niewystarczającym stopniu są uwzględniane rezultaty i jakość realizowanych zadań. Zdaniem NIK należy w tym celu zwiększyć wymagania stawiane ofertom w zakresie podawania wskaźników jakości i rezultatów realizowanych zadań. Należy też ściśle egzekwować realizację wskaźników o tym charakterze.

5. Charakter Programu FIO i sposób zarządzania nim utrudnia porównywanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym stosowanie zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w czterech postępowaniach konkursowych złożono 17.938 ofert, z których dofinansowanie ze środków FIO otrzymało 2.557 ofert⁴⁷. Negatywnie pod względem merytorycznym eksperci ocenili 2.650 ofert⁴⁸. Szczegółową kontrolą objęto 20 losowo wybranych ofert (po 5 z każdego roku), odrzuconych na etapie oceny merytorycznej. W jej wyniku ustalono, że odrzucenie ofert ocenionych negatywnie pod względem merytorycznym nastąpiło zgodnie z kryteriami określonymi w obowiązujących w danym roku *Zasadach rozliczania dotacji w ramach PO FIO 2012-213* i *Regulaminach konkursów w ramach FIO 2014-2015*. Głównymi przyczynami odrzucenia tych ofert było niespełnienie minimum punktowego w jednym z obszarów określonych

⁴⁷ Z tego: 549 w 2012 r., 527 w 2013 r., 844 w 2014 r. i 637 w 2015 r.

⁴⁸ Z tego: 380 w 2012 r., 534 w 2013 r., 797 w 2014 r. i 939 w 2015 r.

dla kryterium merytorycznego, stwierdzone przez dwóch ekspertów w tzw. karcie oceny merytorycznej oferty.

(akta kontroli str. 143, 1083-1085, 1220-1374)

3.2. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 40 ofert ocenionych pozytywnie merytorycznie, wybranych losowo z list rankingowych z lat 2012-2015 i z decyzji Ministra wydanych w tym okresie (po 10 z każdego roku). W badanej próbie dziewięć ofert zostało ocenionych przez Ministra w tzw. trybie oceny strategicznej, a dziesięć otrzymało dotacje z tzw. uwolnionych środków na mocy decyzji Ministra (ustalenia kontroli w zakresie zamieszczono w pkt. 3.3. i 3.4 wystąpienia). Wszystkie objęte badaniem oferty zostały złożone przez uprawnione podmioty i zawierały informacje oraz deklaracje, o których mowa w art. 14 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności: szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji; termin i miejsce realizacji zadania; kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania; informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne; informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania oraz o planowanej kwocie środków finansowych na realizację zadania pochodzących z innych źródeł; deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania. Przy rozpatrywaniu ofert respektowano postanowienia zawarte w art. 15 ust. 1 wskazanej ustawy, tj. oceniano w kartach oceny merytorycznej m.in. możliwość realizacji zadania przez uprawniony podmiot; przedstawioną kalkulację kosztów jego realizacji; proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których będzie realizowane zadanie. Oferty objęte badaniem zostały ocenione przez dwóch ekspertów, którzy każdorazowo sporządzili karty oceny merytorycznej a w przypadku wystąpienia w ich punktacji różnicy wynoszącej min. 30 pkt, oferta była kierowana do oceny przez trzeciego eksperta. Ekspert ten wypełniał kartę oceny merytorycznej dysponując podwójną pulą punktową, zgodnie z obowiązującymi w danym roku zasadami/regulaminami w zakresie FIO. Podczas trzeciej oceny oferta była poddawana wtórnej analizie, po zapoznaniu się z punktacją obu ekspertów.

W przypadku dwóch ofert złożonych w konkursie z 2014 r. i dofinansowanych ze środków FIO, trzeci ekspert w karcie oceny merytorycznej przyznał w kilku obszarach projektowi niższą niż minimalna liczbę punktów, ustalonych w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. (część A, rozdz. V, pkt 1), dla kryterium merytorycznego dokonywania wyboru projektu. W Regulaminie tym zapisano, że *Kryteria merytoryczne dotyczą ogólnych zasad odnoszących się do treści oferty, wiarygodności i zdolności projektodawcy do podjęcia realizacji projektu oraz zasad finansowania projektów w ramach FIO*. Kryteria te obejmowały: kwestie horyzontalne dla priorytetu, merytoryczną zawartość oferty, budżet, partycypację/aktywizację, zasoby osobowe. Dla tych kryteriów ustalono maksymalną i minimalną liczbę punktów, co łącznie wyniosło odpowiednio 100 i 63. Zgodnie z zapisami Regulaminu konkursu FIO w 2014 r., oferta za spełnienie kryteriów merytorycznych mogła otrzymać maks. 200 pkt od dwóch ekspertów (taką samą pulą punktów dysponował trzeci ekspert). W przypadku pierwszej badanej oferty⁴⁹ stwierdzono, że otrzymała ona od trzeciego eksperta 94 pkt., podczas gdy łączne min. punktowe określone w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. dla kryterium merytorycznego oferty wynosiło 126 pkt. Po dodaniu 3 pkt. za osiągnięcie I kryterium strategicznego, oferta otrzymała 97 pkt.⁵⁰ i znalazła się na liście rankingowej projektów dofinansowanych w Priorytecie 3. W przypadku drugiej badanej oferty⁵¹ ustalono, że otrzymała ona od trzeciego eksperta łącznie 104 pkt., podczas gdy łączne min. punktowe określone w Regulaminie konkursu FIO w 2014 r. dla kryterium merytorycznego wynosiło 126 pkt.⁵² Ponadto, ekspert nie przyznała żadnych punktów za spełnienie kryterium horyzontalnego dla priorytetu, stwierdzając, m.in., że *potrzeba realizacji projektu została wskazana w sposób mało doprecyzowany, opis*

⁴⁹ Nr FIO 605/2014. Oferta w obszarze: *Budżet* otrzymała 12 pkt, tj. poniżej min. punktowego (min. 65%=28 pkt.), w obszarze *Zaangażowanie społeczności* otrzymała 4 pkt, tj. poniżej min. punktowego (min. 65%=16 pkt).

⁵⁰ W uzasadnieniu przyznanej oceny, trzeci ekspert podał m.in., że oferent nie określił potencjalnej liczby odbiorców projektu, brak jest opisu działań umożliwiających ocenę prawidłowości kalkulacji kosztów i wydatków oraz lokalnej diagnozy problemu, określenia potrzeb, na które odpowiada tematyka działań edukacyjnych oraz charakterystyki grup adresatów, co ogranicza możliwość działań w projekcie przez społeczność lokalną.

⁵¹ Nr FIO 2993/2014. Oferta w obszarze : *Zasoby osobowe rzeczowe oferenta* otrzymała od trzeciego eksperta 3 pkt. tj. poniżej min. punktowego (min 50%=12 pkt).

⁵² W uzasadnieniu oceny ekspert podała m.in., że oferent nie przedstawił jakie kwalifikacje i jakie doświadczenie posiada kadra merytoryczna, nie opisano ich kwalifikacji i doświadczenia adekwatnie do zaangażowania w projekcie, poziom opisu zasobów lokalowych i wyposażenia był ogólny, brak konkretnego opisu, nie wskazano, jakie kwalifikacje ma kadra zarządzająca projektem.

problemów odnosi się do ogólnej sytuacji sektora rybołówstwa, co nie jest w pełni adekwatne do założeń konkursu. Mimo zastrzeżeń trzeciego eksperta, oferta znalazła się na liście rankingowej projektów dofinansowanych w Priorytecie 4. Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył, że 97 pkt. i 104 pkt., które otrzymały oferty, wystarczyło do ich zakwalifikowania do dofinansowania zgodnie z listą rankingową opublikowaną 30 maja 2014 r. Duży wpływ na dofinansowanie tych ofert miała mniejsza konkurencja w priorytetach: 3 i 4 wśród ofert jednorocznych (niższy pułap punktowy kwalifikujący do dofinansowania).

Zdaniem NIK, sytuacja w której ocena negatywna trzeciego eksperta dotycząca kategorii dyskwalifikujących projekty nie wyklucza jego dofinansowania, narusza zasadę Regulaminu konkursu FIO w 2014 r. (część A, rozdział VI, pkt. 2, ppkt. 1), że *zadaniem oceny merytorycznej jest wyłonienie z ofert tych projektów, które są najlepsze i gwarantują szanse na sukces realizacyjny*. Zwłaszcza, że powodem skierowania projektu do oceny przez trzeciego eksperta jest różnica punktowa wskazująca na negatywną ocenę jednego z poprzednich ekspertów.

(akta kontroli str. 140-141, 341, 203-422, 1692-2997, 3066-3067, 3075-3077)

3.3. W okresie objętym kontrolą, w trybie tzw. oceny strategicznej Ministra dofinansowanie w kwocie 22.129,3 tys. zł otrzymały 342 projekty⁵³. Tryb ten wynikał z zapisów *Zasad przyznawania i rozliczania dotacji w 2012 r. i 2013 r. oraz Regulaminów konkursów FIO w 2014 r. i 2015 r.* W Zasadach 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 (podniesienie 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 w kwocie 11.368,8 tys. zł. Przykładem braku szczegółowych zasad dotyczących ww. trybu oceny strategicznej są wyniki badania oferty nr FIO 2313/2012 z 2012 r. Stwierdzono, że w dokumentacji tej oferty 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 w trybie tzw. oceny strategicznej⁵⁴. W uzasadnieniu korekt w punktacji ww. oferty, Minister podał 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. (...)*

W wyniku przeprowadzonej w 2012 r. kontroli w MPiPS, NIK zaleciła⁵⁵ zdefiniowanie w procedurze wyboru ofert realizowanych w ramach Programu FIO przypadków, w których ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego przysługuje prawo weryfikacji ocen ekspertów oraz wprowadzenia korekt do projektów w zakresie planowanych działań i wysokości oraz struktury budżetu. W związku z tym, w *Zasadach przyznawania i rozliczania dotacji w 2013 r. oraz w Regulaminach konkursów w 2014 r. i 2015 r.* został określony tryb tzw. oceny strategicznej Ministra. Z dokumentów tych wynika m.in., że Minister, mając wgląd do wszystkich złożonych ofert oraz 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 przypadków⁵⁶. Ocena strategiczna 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*⁵⁷.

W dokumentach, o których jest mowa, zapisano też, że minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego stosując procedurę może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji środków

⁵³ Z tego 116 w 2012 r. na kwotę 11.368,8 tys. zł, 45 w 2013 r. – 4.170,7 tys. zł., 70 w 2014 r. – 2.941,2 tys. zł, 111 w 2015 r. – 3.648,6 tys. zł.

⁵⁴ Decyzja Ministra z 30 kwietnia 2012 r.

⁵⁵ Nr I/12/001 pn. Wybór projektów i rozliczanie dotacji w PO FIO w latach 2009-2012.

⁵⁶ 1) oferta zakłada realizację ważnego interesu społecznego (publicznego), 2) oferta zakłada podjęcie próby rozwiązania istotnych kwestii i problemów społecznych, 3) oferta charakteryzuje się efektywnością społeczną i ekonomiczną projektu, 4) oferta zakłada realizację szczególnie istotnego tematu z punktu widzenia celów PO FIO, 5) oferta zakłada realizację projektu przez podmiot z regionu o niższej aktywności społecznej, 6) oferta zakłada realizację projektu przez podmiot z regionu słabiej reprezentowanego w PO FIO, 7) oferta zakłada realizację projektu przez podmiot pełniący istotną rolę w otoczeniu środowiskowym, posiadający potencjał zapewniający duży zasięg i szerokie oddziaływanie na społeczność lokalną (społeczeństwo), 8) duża rozbieżność w ocenie oferty przez ekspertów.

⁵⁷ 1) kryteria horyzontalne, 2) merytoryczna zawartość oferty, 3) budżet, 4) zasoby osobowe i rzeczowe Oferenta.

przeznaczonych na dotacje w danym roku. W latach 2013 -2015 stosując tzw. tryb oceny strategicznej Minister dofinansował 226 projektów w kwocie 10.760,5 tys. zł.

Szczegółowe badanie ośmiu ofert⁵⁸, którym przyznano dofinansowanie w tym trybie wykazało, że Minister przyznał tym ofertom łącznie maksymalną ocenę punktową, ustaloną w *Regulaminach konkursu FIO w latach 2014-2015*⁵⁹, za spełnienie następujących kryteriów i kwestii: horyzontalnych dla wskazanego priorytetu, merytoryczną zawartość oferty, budżet, zasoby osobowe i rzeczowe oferenta. Wzór karty oceny strategicznej przewidywał możliwość przyznania określonej liczby punktów za spełnienie ww. kryteriów i kwestii, a nie tylko maksymalnej liczby punktów. Różnice między liczbą punktów przyznaną przez Ministra na podstawie tzw. oceny strategicznej, a dokonaną przez ekspertów, którzy ocenili oferty pod względem merytorycznym, wynosiły od 27 do 50 pkt. Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył, 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 przypadku dwóch ofert⁶⁰ (z ośmiu badanych) w karcie oceny strategicznej, w uzasadnieniu przyznanej przez Ministra łącznie maksymalnej oceny punktowej (200 pkt.) brak było szczegółowego odniesienia do poszczególnych kryteriów oceny, tj. kwestii horyzontalnych, merytorycznej zawartości oferty, budżetu, zasobów osobowych i rzeczowych. W karcie oceny strategicznej jednej oferty⁶¹ (spośród ośmiu badanych) wpisano, że obniżono punktację za brak partnera, podczas gdy faktycznie jej nie obniżono, nie uzasadniono również przyczyny przyznania 10 pkt za spełnienie przez projekt kwestii horyzontalnych. W karcie oceny strategicznej jednej oferty⁶² (spośród ośmiu badanych) nie podano, z jakiego powodu przyznano maksymalną ocenę punktową za zasoby osobowe i rzeczowe oferenta, a jedynie wpisano, że oferent posiada doświadczenie, zasoby lokalowe, rzeczowe i kadrowe. Ustalono, że obszary te zostały już ocenione przez ekspertów i udokumentowane w kartach oceny merytorycznej oferty.

W karcie oceny strategicznej jednej oferty⁶³ (spośród ośmiu badanych) nie podano przyczyny przyznania 10 pkt za spełnienie przez projekt kwestii horyzontalnych. W karcie oceny strategicznej jednej oferty⁶⁴ (spośród ośmiu badanych) podano w uzasadnieniu, że w projekcie brakuje szczegółowej informacji o osobach kluczowych i ich kwalifikacjach, a także zakresach obowiązków, dlatego *nieznacznie obniżono punktację*, podczas gdy faktycznie jej nie obniżono, bo za spełnienie kryterium zasoby osobowe i rzeczowe oferenta przyznano maksymalną liczbę punktów.(20). Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył, 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.* Podał także, że podstawą do wprowadzenia trybu tzw. oceny strategicznej Ministra są zapisy Programu FIO, z których wynika, że Instytucją Zarządzającą jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, a do jego kompetencji należy m.in. wybór, w oparciu o przygotowane kryteria, projektów, które będą dofinansowane; uprawnienia Ministra do rozstrzygania konkursu wynikają z art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DPP, kryteria oceny strategicznej zostały sformułowane z uwzględnieniem najważniejszych czynników wpływających na realizację priorytetowych, bieżących polityk publicznych i nie było możliwe wpisanie niektórych kryteriów z oceny strategicznej do oceny merytorycznej oferty, której dokonują eksperci. Wynikało to z faktu, że eksperci dokonujący oceny ofert 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. Instytucja Zarządzająca FIO nie prowadziła statystyk dotyczących najczęściej stosowanych kryteriów oceny strategicznej.

Spośród objętych badaniem ośmiu kart strategicznych tylko trzy z nich (z 2014 r.) zostały podpisane przez Sekretarza Stanu w MPiPS. Dyrektor DPP tłumaczyła, że karty oceny strategicznej

⁵⁸ Nr FIO: 2389/2014, 985/2014, 1938/2014, 2656/2015, 1479/2015, 1191/2015, 4361/2015, 3570/2015.

⁵⁹ Trzem ofertom z 2014 r. po 200 pkt. i pięciu z 2015 r. po 215 pkt.

⁶⁰ Nr FIO 2389/2014 i 985/2014.

⁶¹ Nr FIO 1479/2015.

⁶² Nr FIO 1191/2015.

⁶³ Nr FIO 4361/2015.

⁶⁴ Nr FIO 3570/2015.

projektów dofinansowanych oceną strategiczną Ministra w ramach konkursu FIO 2015 nie zostały podpisane, a potwierdzeniem dokonania oceny strategicznej są listy rankingowe podpisane przez Pana Jarosława Dudę – Sekretarza Stanu w MPIPS zawierające informację, które oferty zostały dofinansowane oceną strategiczną.

(akta kontroli str. 34-39, 139-152, 229, 324, 331, 352, 389, 395, 404, 409-410, 2423-2499, 2622-2648, 2754-2822, 2842-2910, 1855-1872, 3038-3039, 3043-3044, 3057-3172, 3207-3226)

- 3.4. W latach objętych kontrolą, Minister w oparciu o postanowienia określone w Zasadach/Regulaminach dotyczących FIO (obowiązujących w tym okresie), w przypadku uwolnienia środków wynikającego m.in. z rezygnacji z realizacji zadania przez organizację, oszczędności z pomocy technicznej, miał możliwość dofinansowania innego projektu, który został oceniony pozytywnie na etapie oceny merytorycznej, kierując się kryteriami określonymi dla tzw. oceny strategicznej⁶⁵. W *Regulaminie konkursu FIO w 2015 r.* zapisano też, że Minister w przypadku uwolnienia środków ma możliwość dofinansowania innego projektu i podejmując taką decyzję wybiera do dofinansowania ofertę spośród listy rezerwowej.

Działając w oparciu o ww. zapisy Zasad/Regulaminów w zakresie FIO, Minister przyznał 147 projektom⁶⁶ dofinansowanie w łącznej kwocie 9.269,6 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto dziesięć ofert⁶⁷, które otrzymały dotacje ze środków FIO na podstawie siedmiu decyzji Ministra. W przypadku oferty⁶⁸, która uzyskała 117 pkt. i otrzymała dofinansowanie na podstawie decyzji Ministra z 8 czerwca 2012 r., eksperci w kartach oceny merytorycznej stwierdzili m.in., że niewłaściwie zostały określone rezultaty zadania i nie mają one związku z zakładanym celem, a monitoring rezultatów i ewaluacji działań został niewystarczająco zaplanowany. W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania, jak również w jego korekcie, oferent nie podał, w jakim stopniu zostały osiągnięte zakładane wartości docelowe trzech spośród pięciu wskaźników rezultatu. Ekspert oceniający sprawozdanie wskazał, że zleceniobiorca zrealizował wszystkie zaplanowane działania, ale nie dokonał oceny stopnia realizacji ww. wskaźników rezultatu. Zastępca Dyrektora DPP wyjaśnił, że Minister przyznając ofercie dofinansowanie uzasadnił to koniecznością wsparcia podmiotów realizujących istotne zadania przyczyniające się do realizacji polityk publicznych. Podał również, że CRZL uwzględniając ocenę eksperta, wezwowało do złożenia korekty sprawozdania, która nie dotyczyła uzupełnienia informacji nt. osiągnięcia trzech spośród pięciu wskaźników rezultatu.

Ekspert mieli również zastrzeżenia, co do treści kolejnej oferty⁶⁹. W karcie oceny merytorycznej wskazali m.in., że cele projektu i jego rezultaty przedstawione są bardzo ogólnie, budżet nie odnosi się w wielu miejscach do opisu działań, struktura kosztów jest nieczytelna. Mimo zastrzeżeń ekspertów, trzeci ekspert⁷⁰ zaakceptował ich oceny i postanowił dowartościować projekt, przez zwiększenie łącznej liczby punktów od dwóch ekspertów z 97 pkt⁷¹ do 136 pkt (o 45 pkt). Na mocy decyzji Ministra z 2 listopada 2012 r. oferta ta 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.

W uzasadnieniu oceny następnej oferty⁷², 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 celu realizacji projektu. Z analizy oferty wynika, że nie podano w niej miary i wartości wskaźników, które miały być osiągnięte w celu realizacji projektu. W kolumnie planowany poziom wskaźników (wartość docelowa) w odniesieniu do trzech wskaźników podano jedynie *wyższy od aktualnego*, nie wskazując wartości aktualnej. Mimo uwag ekspertów do treści oferty, Minister decyzją z 2 lipca 2013 r. przyznał ofercie dofinansowanie argumentując m.in., że podmioty (w tym również objęty kontrolą) zadeklarowały gotowość do realizacji zadań określo-

⁶⁵ Szczegółowe kryteria, jakimi kieruje się Minister przy wyborze projektów do dofinansowania, wprowadzono w Regulaminach Konkursów obowiązujących w latach 2014-2015. W Regulaminie konkursu FIO w 2015 r. zapisano także, że Minister w przypadku uwolnienia środków ma możliwość dofinansowania innego projektu i podejmując taką decyzję wybiera do dofinansowania ofertę spośród listy rezerwowej.

⁶⁶ Z tego 20 w 2012 r. na kwotę 1.487,9 tys. zł, 53 w 2013 r. – 3.882,5 tys. zł, 51 w 2014 r. – 3.206,1 tys. zł, 23 w 2015 r. – 693,1 tys. zł.

⁶⁷ Nr FIO: 1129/2012, 2691/2012, 1688/2013, 911/2013, 264/2014, 3413/2014, 963/2014, 2143/2015, 4792/2015, 4849/2015.

⁶⁸ Nr FIO 1129/2012.

⁶⁹ Nr FIO 2691/2012.

⁷⁰ W 2012 r. funkcję trzeciego eksperta pełnił Dyrektor DPP Pan Krzysztof Więckiewicz.

⁷¹ 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.

⁷² Nr FIO 911/2013.

nych 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. W skorygowanym sprawozdaniu końcowym, wnioskodawca nie odniósł się do uwagi eksperta i nie podał informacji nt. propagowania sportu w regionie. Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył m.in., że mimo nieprecyzyjnego określenia zakładanych rezultatów realizacji zadania, można było je zweryfikować opierając się na przedstawionym opisie w części merytorycznej sprawozdania. Wyjaśnił również, że dofinansowanie zarówno tej oferty, jak i pozostałych dwóch, wynikało z zapisów *Zasad przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2012 i 2013 r.*, że w przypadku uwolnienia środków (...) w ramach kompetencji Ministra pozostaje możliwość dofinansowania innego projektu, który został oceniony pozytywnie na etapie oceny merytorycznej. Dofinansowanie na mocy decyzji Ministra z tzw. uwolnionych środków nie jest dokonywane przez weryfikację ocen ekspertów i przyznanej przez nich punktacji i nie zostaje zmieniona przez Ministra. Wybór ofert do dofinansowania każdorazowo dokumentowany był stosowną decyzją Ministra.

(akta kontroli str. 139-141, 149-152, 243-245, 288-290, 363-368, 417-420, 1692, 1900-2038, 2318-2391, 2648-2726, 2911-2997, 3064-3172, 3173-3174, 3207-3226)

3.5. Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w 2013 r oraz Regulaminy konkursu w latach 2014-2015 stanowiły, że Minister mając wgląd do wszystkich ofert i ocen dokonanych przez ekspertów, ma prawo do ich weryfikacji oraz do dokonania oceny strategicznej. Stosując tę procedurę może zdecydować o dofinansowaniu 10% alokacji środków przeznaczonych na dotacje w danym roku.

Poziom 10% alokacji środków w trybie decyzji strategicznej był przekraczany, m.in. przez:

- a. Przyznawanie, w omawianym trybie, środków na projekty wieloletnie, przy czym środków przyznanych tymi decyzjami w poprzednich latach nie uwzględniano jako wchodzących do limitu w danym roku. Np. decyzjami z 2012 r. przyznano z dotacji na 2013 r. 3.497.069 zł w trybie oceny strategicznej. Natomiast decyzjami z 2013 r. w omawianym trybie przyznano 4.170.767 zł. W rezultacie z dotacji na 2013 r. decyzjami wydanymi w trybie oceny strategicznej z lat 2012-2013, przyznano 7.667.837 zł. W 2015 r. kumulowały się decyzje podjęte w trybie oceny strategicznej z lat 2014-2015 na kwotę 6.349.581 zł.

Stosowanie w latach 2012-2014 zasad oceny strategicznej do rozdysponowania środków ze zwrotów i „resztówek”. Np. w 2013 r. było to 3.882.495 zł, a w 2014 r. 3.206.115 zł. Zastępca Dyrektora DPP argumentował, że są one realizowane odrębną procedurą. Ocena strategiczna realizowana jest na etapie tworzenia list rankingowych, a decyzje Ministra (tzw. „resztówkowe”) są rozstrzygnięciami dodatkowymi i zapadają po uwolnieniu się środków. NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ zgodnie z pkt. 17 *Regulaminów konkursu w 2014 i 2015 r.*, w przypadku uwolnienia środków, Minister ma możliwość dofinansowania innego projektu, a *podjmując 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.* Zdaniem NIK tylko jedna procedura tzw. oceny strategicznej Ministra pozwala weryfikować oceny ekspertów i była ona stosowana także do rozdysponowania uwolnionych środków.

W rezultacie, uwzględniając oba ww. działania, w trybie decyzji strategicznej rozdysponowano w latach 2012-2015 kolejno: 12.856.765 zł, 8.053.262 zł, 6.147.275 zł i 3.648.630 zł. Stanowiło to odpowiednio 22,7%, 14,2%, 10,7% i 6,4% kwot dotacji rozliczonych w tych latach. Z tym, że nie obejmuje to dotacji na projekty trzyletnie i dwuletnie przyznane decyzjami podjętymi w trybie oceny strategicznej w latach 2010-2011, które nie były objęte kontrolą. Podana za 2015 r. suma nie obejmuje 693.121,00 zł dotacji przyznanej przez Ministra na realizację 23 projektów z uwolnionych środków, ponieważ Minister wybrał do dofinansowania oferty spośród listy rezerwowej projektów. Tym samym – w ocenie NIK – Ministerstwo zastosowało się do wniosków pokontrolnych w tym zakresie, przedstawionych po kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa w części 44 – Zabezpieczenie społeczne.

Zdaniem NIK kwota środków, które mogą być przyznawane na podstawie szczególnych kryteriów weryfikujących oceny przyznawane w konkursie ofert powinna być ograniczona do niezbędnego i uzasadnionego limitu, powyżej którego środki powinny być dzielone według standardowych kryte-

riów obowiązujących w konkursie. Powinno to dotyczyć także środków pochodzących z uwolnionych środków. Jeżeli ustanowione kryteria są szczególnie istotne, ich spełnienie powinno być elementem ocenianym przez ekspertów w podstawowym trybie konkursu.

(akta kontroli str. 18-134, 139-141, 149-152, 3038-3039, 3043-3044, 3207-3226)

3.6. Celem głównym *PO FIO na lata 2009-2013* było zwiększanie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych. Dla wykonania celu głównego przyjęto cztery cele szczegółowe, które miały być realizowane, z uwzględnieniem kryterium terytorialnego, potencjału organizacji i obszaru działania w ramach czterech priorytetów, przez wspieranie: indywidualnych działań inicjowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych, wspólnych inicjatyw obywatelskich w ramach partnerstwa publiczno-społecznego, wspólnych działań podejmowanych w ramach partnerstw wewnątrz III sektora. W każdym z priorytetów określono obszary wsparcia⁷³.

Z porównania zakresu obszarów wsparcia wskazanych w poszczególnych priorytetach z katalogiem zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika, że priorytety te i obszary w nich określone wpisywały się w konkretne zadania publiczne. Np.: obszar wsparcia nr 8 (*pielęgnowanie tożsamości narodowej i kulturowej*) w priorytecie 1 (*aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne*) wpisuje się w zadanie publiczne określone w art. 4 pkt 4 wskazanej ustawy w zakresie podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; obszar wsparcia nr 2 (*wolontariat w organizacjach pozarządowych*) w Priorytecie 2 (*sprawne organizacje pozarządowe w dobrym państwie*) wpisuje się w zadanie publiczne o którym mowa w art. 4 pkt 27 (*promocja i organizacja wolontariatu*); obszar wsparcia nr 1 (*wspieranie podstawowych funkcji rodziny*) w priorytecie 3 (*integracja i aktywizacja społeczna, zabezpieczenie społeczne*) wpisuje się w zadanie publiczne określone w art. 4 pkt 31 ustawy (w zakresie działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka); obszar wsparcia nr 2 (*przedsiębiorczość społeczna i upowszechnienie idei partnerstwa trójsektorowego*) w priorytecie 4 (*rozwój przedsiębiorczości społecznej*) wpisuje się w zadanie publiczne określone w art. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie działalności wspomagającej rozwój gospodarczy.

Dla *Programu Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020* celem głównym jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Dla realizacji celu głównego przyjęto cztery cele szczegółowe, które miały być realizowane, z uwzględnieniem kierunków działania w ramach czterech priorytetów. W Programie przyjęto, że projekty mają zakładać zaangażowanie społeczności lokalnej w działania projektowe, a organizacje pozarządowe powinny w ramach realizacji projektu zbliżać się w swoich działaniach do obywateli. W każdym z priorytetów określono kierunki działania⁷⁴.

Z porównania zakresu kierunków działania wskazanych w poszczególnych priorytetach z katalogiem zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika, że priorytety te i obszary w nich określone wpisywały się w zadania publiczne. Niemniej jednak niektóre kierunki działania określone w priorytetach 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 art. 4 pkt 4, 13, 16, 17 ustawy⁷⁵. Zdaniem Dyrektora DPP, ostateczny kształt priorytetów i kierunków działania przyjętych w Programie jest efektem zarówno koncepcyjnych prac Departamentu, jak również konsultacji społecznych oraz ewaluacji ex-ante. Wynika on przede wszystkim z przyjętych celów Programu i w związku z tym nie odnosi się bezpośrednio do sfer pożytku publicznego, określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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

⁷³ W Priorytecie 1 wyodrębniono 11 obszarów wsparcia, w Priorytecie 2 – dwa, w Priorytecie 3 – 14, a w Priorytecie 4 – dwa takie obszary.

⁷⁴ W Priorytecie 1 wyodrębniono trzy kierunki działania, w Priorytecie 2 – siedem, w Priorytecie 3 – cztery, a w Priorytecie 4 – dwa kierunki.

⁷⁵ 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.

pełnić funkcję przykładów. (...) kierunki działań i ich katalog są przydatnym instrumentem, pomocnym organizacjom w przygotowywaniu ofert w ramach konkursów FIO, a także służy Instytucji Zarządzającej do celów sprawozdawczych oraz do udzielania informacji nt. wsparcia P FIO w konkretnym zakresie tematycznym. Zdaniem NIK, zakres merytoryczny projektów realizowanych w ramach P FIO 2014-200 jest zbieżny z zakresami innych konkursów przeprowadzanych przez Ministerstwo, np. w Rządowym Programie Osób Starszych (RP ASOS). W opinii DPP, w związku z tym, że zakres możliwych do realizowania działań w ramach P FIO 2014-2020 obejmuje wszystkie wymienione w art. 4 ustawy sfery zadań publicznych, zakres tematyczny oraz grupy docelowe w projektach mogą się pokrywać z innymi programami. Jednak tylko projekty dofinansowywane w ramach FIO mają, w odróżnieniu do innych programów w efekcie doprowadzić do zwiększenia zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Na 2017 r. zostało zaplanowane badanie ewaluacyjne uwzględniające m.in. analizę kierunków działania. Impulsem do zmian w Programie FIO na lata 2014-2020 jest przebudowa strategicznego planowania rozwoju państwa, odzwierciedlona w projektowanej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jak również zalecenia audytu wewnętrznego, który wykazał potrzebę przeformułowania P FIO, m.in. w zakresie kierunków działania, już w chwili obecnej, co zostało omówione w pkt. 4.4 wystąpienia.

(akta kontroli str. 135-141, 3028-3031, 3068, 3079-3081)

*Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1. Trzeci ekspert ocenia projekt biorąc pod uwagę wcześniejsze oceny 2 ekspertów i dysponuje podwójną pulą punktów. W związku z tym niska ocena powinna dyskwalifikować projekt. Jednocześnie występuje sytuacja, w której wysoko ocenione merytorycznie projekty są dyskwalifikowane z powodu negatywnej oceny przez dwóch ekspertów tego samego obszaru. Należy rozważyć, czy w takiej sytuacji nie powinno to także podlegać weryfikacji. Powszechnie występuje, bowiem, sytuacja w której projekty z wysoką liczbą punktów są z ww. powodu dyskwalifikowane, a dofinansowane są projekty znacznie niżej oceniane. Jest to o tyle uzasadnione, że ocena projektów ma w znaczącym stopniu charakter uznaniowy. W takiej sytuacji suma punktów oceny merytorycznej ma większą wiarygodność, niż dyskwalifikowanie wysoko ocenionych projektów, ze względu na negatywną ocenę obu ekspertów w tym samym obszarze.

2. W latach 2013-2015 Minister przekraczał limit 10% środków PO FIO i P FIO, jakie mógł rozdysonować na podstawie weryfikacji ocen ekspertów. Limit ten – zdaniem NIK – dotyczy zarówno decyzji o rozdysonowaniu uwolnionych środków, jak i dotacji przyznanych w programach wieloletnich na następne lata. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że limit ten jest faktycznie fikcyjny.

3. Wzór karty oceny strategicznej przewiduje możliwość przyznania ofertom zakwalifikowanym do oceny strategicznej Ministra niższej niż maksymalna liczby punktów. Jednak badanie całej próby ośmiu takich ofert wykazało, że Minister nie skorzystał z tej możliwości i przyznał tym ofertom najwyższą liczbę punktów (200/2015). Z list rankingowych zatwierdzonych z upoważnienia Ministra wynika, że wszystkie projekty zakwalifikowane na podstawie procedury oceny strategicznej obowiązującej od 2013 r. otrzymały maksymalną liczbę punktów i znalazły się na liście rankingowej z ocenami wyższymi, niż pozostałe projekty. Wskazuje to, że ocena strategiczna nie różnicowała jakości projektów, które były różnie oceniane przez ekspertów oraz że zakwalifikowanie do oceny strategicznej było jednoznaczne z przyznaniem dotacji.

Należy zauważyć, że dotacji nie otrzymują projekty, które znajdowały się po ocenie podstawowej wyżej na liście rankingowej od zakwalifikowanych do oceny strategicznej, a stosowane w ocenie strategicznej kryteria są tożsame ze sformułowanymi w kartach oceny merytorycznej.

4 Konieczne jest podpisywanie przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego kart oceny strategicznej, w celu wyeliminowania przypadków ich nierzetelnego sporządzenia.

5. W 2012 r. trzy projekty spośród dziesięciu badanych otrzymały dotacje z uwolnionych środków, mimo zastrzeżeń ekspertów oceniających zawartość merytoryczną ofert. Z analizy dysponowania uwolnionymi środkami w 2015 r. wynika, że zrealizowano wniosek NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. dotyczący wprowadzenia do Programu FIO zasad ściśle limitujących liczbę dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym w trybie weryfikacji przez Ministra ocen ekspertów przyznanych w konkursach.

4. Skuteczność nadzoru nad realizowanymi projektami, metod zarządzania nimi i ewaluacji osiągniętych rezultatów

4.1. Instytucją Zarządzającą PO FIO 2009-2013 i P FIO 2014-20120 jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, do którego należało m.in. przygotowanie kryteriów i procedur wyboru projektów. Do czuwania nad efektywnością i jakością wdrażania Programów powołano Komitet Monitorujący (dla PO FIO) i Komitet Sterująco-Monitorujący (dla P FIO), które wykonywały przypisane przez Ministra zadania, m.in. przez analizowanie rocznych sprawozdań z realizacji Programu, zapoznawanie się z danymi w zakresie poziomu osiągnięcia wskaźników po każdym roku jego realizacji. W celu oceny systemu monitorowania realizacji P FIO 2014-2020, KS-M rekomendował przeprowadzenie badania ewaluacyjnego.

W latach 2012-2015 Biuro Kontroli przeprowadziło łącznie 70 kontroli prawidłowości wykorzystania środków przyznanych organizacjom pozarządowym w ramach PO FIO i P FIO (67 kontroli planowych i 3 doraźne). Ponadto, w 2013 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrolę gospodarki finansowej CRZL, w trakcie której zbadano m.in. 14 umów cywilnoprawnych sfinansowanych ze środków PO FIO. Wyniki badania wykazały, że 26 rachunków (spośród 41 badanych), stanowiących podstawę dokonanych wypłat z tytułu ww. umów, nie zawierały stosownych informacji o zatwierdzeniu wydatku przez gł. księgowego i kierownictwo Centrum oraz daty tego zatwierdzenia. Doboru jednostek do ujęcia w planach kontroli na poszczególne lata dokonywał Dyrektor DPP, po przeprowadzeniu analizy liczby dofinansowanych projektów, wysokości przekazanych środków w poszczególnych priorytetach, wyników monitoringu projektów w trakcie ich realizacji, uwag ekspertów oceniających sprawozdania. Biuro Kontroli brało także pod uwagę skargi, które wpłynęły do Ministerstwa.

NIKK zauważa, że w 2015 r. Biuro Kontroli przeprowadziło kontrole planowe w 10 podmiotach, podczas gdy w 2014 r. przeprowadzono 25 takich kontroli. Przyczynami zmniejszenia liczby kontrolowanych pomiotów, jak wyjaśniła Dyrektor Biura Kontroli, było m.in. realizowanie innych zadań kontrolnych, zgłoszonych przez pozostałe komórki organizacyjne Ministerstwa oraz wykonywanie kontroli doraźnych, zleconych w danym roku przez dysponenta części budżetowych. Nieprawidłowości i uchybienia przy wykorzystaniu dotacji stwierdzono podczas 28 kontroli (stanowiło to 39,4% wszystkich kontroli). 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. Z informacji nadesłanych przez skontrolowane podmioty wynika, że zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą prowadzany był przez pracowników DPP i CRZL bieżący monitoring stanu realizacji projektów dofinansowanych z Programów FIO, przez przeprowadzenie 301 wizyt monitorujących. Typowanie projektów do monitoringu następowało w drodze losowej spośród wszystkich projektów jednorocznych i wieloletnich, których termin realizacji kończył się w danym roku. W trakcie wizyty monitorującej sprawdzano m.in. zgodność działań z harmonogramem projektu, stopień osiągnięcia zakładanych rezultatów projektu, prawidłowość zasobów kadrowych (w szczególności zgodność z umową zatrudnionych osób do realizacji zadania). Wyniki przeprowadzonego monitoringu były dokumentowane w formie karty monitoringu, przedkładanej każdorazowo Dyrektorowi DPP. Składane przez wykonawców sprawozdania za dany etap realizacji zadania, jak i końcowe, pozwalały na zbieranie informacji o osiągniętych efektach/produktach i rezultatach (z odniesieniem się do zakładanych wskaźników/mierników – w większości przypadków), zakresie realizowanych projektów, osobach korzystających ze wsparcia oraz ponoszonych kosztach realizacji projektu, z uwzględnieniem środków pochodzących z dotacji Ministerstwa.

(akta kontroli str. 3008-3027, 6081-6207, 6369-6377, 6454-6477)

4.2. Pierwsze nabory na ekspertów oceniających oferty i sprawozdania w ramach PO FIO 2009-2013 odbyły się przed wprowadzeniem Programu, tj. przed 2009 r. Nie dokonywano odrębnego naboru ekspertów oceniających oferty lub sprawozdania; oceny dokonywali eksperci z listy, która obowiązywała przy realizacji konkursu FIO 2008.

Nabory uzupełniające na ekspertów zostały zrealizowane w 2012 r. i 2014 r. Od kandydatów wymagano wypełnienia deklaracji bezstronności i poufności oraz kwestionariusza osobowego, w którym wskazywano m.in. wykształcenie i doświadczenie zawodowe, w tym w deklarowanych do oceny obszarach tożsamy z priorytetami danego programu FIO oraz doświadczenie w kwestii rozliczania dotacji celowych ze środków publicznych.

Ocena w zakresie spełniania przez kandydatów na ekspertów wymaganych kryteriów dokonywana była przez pracowników DPP realizujących czynności związane z wdrażaniem Programu FIO. Źródłami tej oceny były dane zawarte w przesyłanych w wersji elektronicznej formularzach (kwestionariuszach osobowych). Tylko w przypadku osób zakwalifikowanych, dokumentacja elektroniczna była uzupełniana dokumentacją w wersji papierowej. Kandydaci przysyłali następujące dokumenty: dyplom potwierdzający wykształcenie, podpisane kwestionariusze osobowe i dokumenty potwierdzające kompetencje kandydata, a także oświadczenie o niekaralności i deklaracje bezstronności i poufności. W Ministerstwie nie gromadzonp wersji papierowych dokumentacji osób, które nie spełniły wymagań.

Przed naborami uzupełniającymi, liczba ekspertów do oceny ofert wynosiła 126 osób, a do oceny sprawozdań 14 osób. W maju 2012 r. odbył się nabór na ekspertów do oceny ofert i wyłoniono 65 osób, natomiast w maju 2014 r. 83 osoby. W wyniku uzupełniającego naboru ekspertów do oceny sprawozdań z września 2012 r. wybrano 31 osób. Wszystkie wybrane osoby spełniały wymagane przy naborze kryteria. W lipcu 2015 r. dokonano uzupełnienia listy ekspertów o 10 osób, które uzyskały największą liczbę punktów i znajdowały się na liście rezerwowej kandydatów wyłonionych w wyniku naboru z maja 2014 r. Na liczbę ekspertów, z którymi współpracowano, wpływ miała dokonywana od 2013 r. weryfikacja pracy ekspertów oceniających oferty. W rezultacie, po ocenie ofert w konkursie FIO 2013 zrezygnowano ze współpracy z 15 ekspertami, po konkursie FIO 2014 z 13 osobami, po konkursie FIO 2015 z 15 osobami. Po ostatnim uzupełnieniu liczby ekspertów (z maja 2014 r.), lista rekomendowanych ekspertów wynosiła 243 osoby. Metodologia przydziału ofert ekspertom zakładała równy ich podział, a niewielkie różnice wynikały m.in. z występujących rezygnacji ekspertów w trakcie oceny, co powodowało potrzebę dodatkowego przydziału ofert; deklaracji ze strony ekspertów, że dokonają mniejszej liczby ocen; zgłoszenia konfliktu interesów. W umowach zawieranych z ekspertami określano maksymalną liczbę ofert podlegających ocenie lub stawkę za ocenę. W przypadku rezygnacji z kilku ofert przez eksperta, jego oferty przekazywano – po uzgodnieniu telefonicznym – innym ekspertom, z zachowaniem zasady przydziału ofert do ekspertów dokonujących oceny najlepiej i najsprawniej – do limitu określonego w umowie. W przypadku konkursu FIO 2014, ze względu na dużą liczbę ofert, dodatkowy przydział był związany z zawarciem 21 aneksów do umów, zwiększających maksymalną liczbę ocen. W konsekwencji liczba ocen w przypadku części ekspertów wynosiła od 57 do 61, przy standardzie 52/53 oceny na eksperta. W przypadku konkursu FIO 2015, w związku z rezygnacjami ekspertów, część z nich zdecydowała się przyjąć do oceny 55 ofert. Spełnienie kryteriów branych pod uwagę przy wyborze eksperta, określonych w naborze w stopniu minimalnym oznaczało pozytywną ocenę kandydatury eksperta, jednak nie gwarantowało zakwalifikowania się na listę ekspertów. W ostatnim naborze uzupełniającym w 2014 r. wyłoniono spośród 235 kandydatów 83 nowych ekspertów, którzy w największym stopniu spełniali wymagania (w zakresie wykształcenia i doświadczenie w obrębie problematyki związanej z działalnością podmiotów uprawnionych oraz doświadczenie w ocenie ofert). Ponadto, na liście rezerwowej znalazło się 10 osób, które w 2015 r. zakwalifikowały się na listę ekspertów.

Osoby zakwalifikowane, jako eksperci były zapraszane na szkolenia dotyczące zasad oceny ofert w ramach FIO. Brali w nich również udział eksperci z lat poprzednich. Szkolenia dla ekspertów oceniających oferty w ramach konkursów FIO 2012 – FIO 2015 realizowane były w każdym roku, po przyjęciu *Zasad przyznawania dotacji* i *Regulaminu konkursu*, ale przed przydziałem ofert. Prowadzili je pracownicy DPP odpowiedzialni za wdrażanie Programu. Zakres szkoleń obejmował: najważniejsze informacje dotyczące PO FIO i P FIO, *Zasad przyznawania dotacji* i *Regulaminu konkursu*, funkcjonowania Generatora Ofert FIO, głównych zasad oceny ekspertów, a także najczęściej popełnianych przez ekspertów błędów. Np. w 2012 r. odbyło się szkolenie z zakresu zasad wykorzystania dotacji oraz kosztów niekwalifikowalnych i kwalifikowalnych. W jego trakcie wskazano sytuacje związane z wydatkowaniem dotacji w nadmiernej wysokości, wykorzystywaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem oraz najczęściej popełniane błędy podczas realizacji zadania publicznego. W latach 2012-2015 Instytucja Zarządzająca opracowała wytyczne dla ekspertów oceniających oferty, w których znajdowały się m.in. odpowiedzi na pytania ekspertów, zada-

wane podczas szkoleń oraz związane z dokonywaną oceną ofert. Wytyczne te przekazano wszystkim ekspertom uczestniczącym w ocenie ofert przez Generator Ofert FIO.

Pod koniec 2015 r. Ministerstwo przekazało ekspertom oceniającym sprawozdania wytyczne, gdzie wskazano, w jaki sposób powinni oceniać informacje zawarte w sprawozdaniu w zakresie realizacji celu zadania, skali zaplanowanych i zrealizowanych działań oraz stopnia osiągnięcia rezultatów zadania⁷⁶.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPP, merytoryczne przygotowanie ekspertów, zarówno oceniających oferty, jak i sprawozdania, następuje przez okresowe szkolenia. Bezstronność zapewniona jest przez obowiązek dołączenia do umowy dotyczącej, odpowiednio oceny ofert albo sprawozdań, oświadczenia o bezstronności i poufności, w której eksperci zobowiązują się *podjąć wszelkie działania konieczne do uniknięcia ryzyka konfliktu interesów*. Ponadto eksperci przed przydziałem ofert deklarują w Generatorze Ofert, powiązania z organizacjami. Jeśli zachodzi konflikt interesów, eksperci zobowiązani są do poinformowania o tym Instytucji Zarządzającej. Przy pomocy Generatorsa projekty te są usuwane z ich konta i przydzielane kolejnym ekspertom. Powiązania ekspertów z oferentami nie są dodatkowo weryfikowane. Od konkursu FIO 2012 eksperci oceniający oferty byli weryfikowani w zakresie poprawności i rzetelności sporządzanych ofert. Weryfikacja ekspertów oceniających oferty w konkursie FIO 2015 została przeprowadzona na podstawie doboru celowego, z uwzględnieniem następujących czynników: nieuzasadnione spóźnienia w zakończeniu ocen; zgłoszone zastrzeżenia – informacje dotyczące błędów i nieprawidłowości w ocenach wykryte w bieżących pracach Instytucji Zarządzającej; najniższa średnia ocen lub najwyższa średnia ocen (pięciu ekspertów z najwyższą średnią ocen oraz pięciu ekspertów z najniższą średnią ocen); najwięcej ofert skierowanych do oceny III eksperta (największa liczba dużych rozbieżności z drugim ekspertem); najniższe odchylenie standardowe (oznacza małe zróżnicowanie ocen); wynik z testu dla ekspertów poniżej 80% poprawnych odpowiedzi.

(akta kontroli str. 2998-3027, 5599-5772, 6478-6483, 6630-6632)

4.3. W ramach PO FIO i P FIO wyodrębniono Priorytet 5 *Pomoc Techniczna*, którego celem jest zapewnienie właściwego zarządzania, wdrażania i promocji Programów. Na realizację tego celu zaplanowano środki publiczne z budżetu państwa w kwocie 2.400 tys. zł rocznie.

Analiza planów wydatków po zmianach oraz sprawozdań z ich realizacji w części 44 – Zabezpieczenie społeczne wykazała, że w latach 2012-2015 na zadania przewidziane w Priorytecie 5 wydatkowano łącznie 7.726,8 tys. zł, co stanowiło 91,8% planu po zmianach. W podziale na poszczególne lata przedstawiało się to następująco:

- 1) W 2012 r. wydatkowano 1.971,2 tys. zł (95,4% planu po zmianach), w tym Instytucja Wdrażająca PO FIO 2009-2013, tj. CRZL⁷⁷ wydatkowało 1.668,8 tys. zł (97,6% planu), Ministerstwo wydatkowało 302,4 tys. zł (85,1%). Dominującą pozycję w wydatkach CRZL (86%) stanowiły wydatki z tytułu umów zlecenia i o dzieło zawartych z ekspertami w celu oceny ofert i sprawozdań z realizacji zadań w ramach Programu (1.442,4 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły m.in. zakupu usług cateringowych, poligraficznych, gadżetów z logo FIO, obsługę tłumaczeń, wsparcia technicznego Generatorsa ofert FIO, opłat czynszowych, usług pocztowych i materiałów promocyjnych. Sfinansowano także przeprowadzenie i opracowanie wyników badania ewaluacji komponentu wolontariatu długoterminowego w latach 2012-2013, oraz ocenę wpływu FIO 2009-2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, których koszt wyniósł w 2013 r. 62 tys. zł.
- 2) W 2013 r. wydatkowano 2.026 tys. zł (95,5% planu po zmianach), w tym CRZL wydatkowało 1.593,4 tys. zł (96,5% planu)⁷⁸. Środki CRZL w kwocie 1.374,9 tys. zł przeznaczono głównie na sfinansowanie zawartych z ekspertami umów o dzieło i zlecenia. Pozostałe wydatki dotyczyły zakupu usług cateringowych, poligraficznych, gadżetów z logo FIO, obsługę gali i spotkań, a także na wsparcia techniczne Generatorsa ofert FIO. Sfinansowano też opracowania dotyczące: przeprowadzenia i opracowania wyników badania ewaluacji komponentu wolontariatu długoterminowego w latach 2012-2013 (42,6 tys. zł – koszty poniesione w 2013 r.); badania oceny realizacji systemu wdrażania komponentu regionalnego w priorytecie IV oraz w

⁷⁶ Wytyczne, oprócz uwag w zakresie występujących błędów w ocenach sprawozdań (w części merytorycznej), odnosiły się również do błędów występujących przy ocenie finansowej projektu.

⁷⁷ Porozumienie zawarte 19 lutego 2009 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Dyrektora CRZL dotyczyło powierzenia Centrum obsługi części działań związanych z realizacją Programu. W okresie objętym kontrolą było ono kilkakrotnie zmieniane.

⁷⁸ Od listopada 2013 r. zadania realizowane przez CRZL zostały przejęte przez MPIPS.

priorytecie II w ramach FIO 2009-2013 (49.815 zł); ewaluacji (ex-ante) programu FIO 2014-2020 (64,6 tys. zł).

- 3) W 2014 r. Ministerstwo na obsługę Programu FIO wydatkowało 1.494 tys. zł (81,6% planu po zmianach), głównie na sfinansowanie umów o dzieło i zlecenia, w tym zawartych z ekspertami (1.195,4 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły zakupu usług poligraficznych, cateringowych oraz wsparcia technicznego i administrowania aplikacji Generators ofert i sprawozdań FIO.
- 4) W 2015 r. na obsługę Programu FIO wydatковано 2.235,6 tys. zł (93,2%) planu po zmianach głównie na sfinansowanie umów zleceń i o dzieło (1.944,1 tys. zł). Z kwoty tej sfinansowano m.in. umowy zawarte z ekspertami (1.477,1 tys. zł) oraz umowę na przeprowadzenie badania wpływu FIO 2009-2013 na wzrost aktywności społecznej obywateli w Polsce (115,5 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły zakupu usług cateringowych oraz wsparcia technicznego i administrowania aplikacji Generators ofert i sprawozdań FIO.

Szczegółowe badanie 15 umów z ekspertami wykazało, że: w trzech⁷⁹ wskazano realizację dzieła wcześniej (6 dni) niż data zawarcia umowy; a w czterech⁸⁰ oświadczenie o bezstronności eksperta dołączone do umowy nie zawierało daty lub/i nie wskazywało numeru umowy, której dotyczy. Ponadto w przypadku jednej umowy⁸¹, 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); kilkuetapową, czasochłonną i pracochłonną procedurą ich zawierania⁸²; niedopatrzoniami 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.

(akta kontroli str. 3926-3966, 4168-4201, 4313-4332, 4750-4867, 5601-5728, 6378-6425)

Jak już wspomniano, w latach 2012-2015, na zlecenie Ministerstwa zawierano umowy o dzieło na przygotowanie opracowań i ekspertyz⁸³. Informacje i rekomendacje zawarte w przedłożonych raportach z badań ewaluacyjnych PO FIO na lata 2007-2013 posłużyły w procesie projektowania Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020. Ww. materiały były jednym ze źródeł informacji w ramach ewaluacji ex ante nowego Programu. Rekomendacje zawarte w raportach ewaluacyjnych były także bieżąco analizowane, pod kątem możliwości ich wykorzystania do wprowadzenia usprawnień w kolejnych edycjach konkursu ofert, zarówno w ramach PO FIO 2007-2013, jak i P FIO 2014-2020. Przyczyniły się do dostosowania dokumentacji konkursowej, tj. regulaminu, do potrzeb zdiagnozowanych przez ewaluatorów, jak również do wprowadzenia rozwiązań praktycznych usprawniających proces wdrażania Programu.

Np. dzięki rekomendacji *udzielanie informacji zwrotnych dla organizacji, które nie otrzymały dofinansowania w ramach danego konkursu, na temat przyczyn braku dofinansowania*, zawartej w dokumencie pn. *Ocena wpływu PO FIO 2009-2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych*, Ministerstwo w 2013 r. wprowadziło w Generatorze ofert rozwiązanie, dzięki któremu oferent ma możliwość zapoznania się z treścią zanonimizowanych (bez danych osobowych oceniających) kart oceny swojej ofert. Inny wniosek dotyczył zbudowania bazy wiedzy o projektach realizowanych w ramach PO FIO (np. w formie katalogu dobrych praktyk). Od dwóch lat Ministerstwo co roku wydaje *Atlas dobrych praktyk FIO*, w którym oferenci mają możliwość zaprezentowania projektów zrealizowanych dzięki dofinansowaniu w ramach Programu. Do regulaminu konkursu,

⁷⁹ Umowy nr: DPP/534/2015, DPP/533/2015, DPP/2015/277.

⁸⁰ Umowy nr: DPP/6/2015, DPP/533/2015, DPP/29/2013, DPP/3/2014.

⁸¹ Umowa nr DPP/2015/277.

⁸² 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.

⁸³ Badania Ocena wpływu PO FIO 2009-2013 na funkcjonowanie organizacji pozarządowych w kwocie 49.694,46 zł w ramach umowy nr UM/44/2012/07/00004 z 24 lipca 2012 r. oraz Ewaluacja komponentu wolontariatu długoterminowego wdrażanego w latach 2012-2013 w ramach umowy nr DPP/8/2012 z 10 września 2012 r. w kwocie 54.931,80 zł; ekspertyza dotycząca oceny możliwości wyprowadzenia dwuetapowego systemu oceny wniosków (ofert), w ramach umowy nr DPP/11/2013 z 8 sierpnia 2013 r. w kwocie 24.600 zł; badanie Ocena realizacji systemu wdrażania komponentu regionalnego w priorytecie IV (2011-2012) oraz komponentu regionalnego w priorytecie II (2012-2013) w ramach FIO 2009-2013 w ramach umowy nr DPP/6/2013 z 11 marca 2013 r. w kwocie 49.815 zł oraz badanie wpływu PO FIO 2009-2013 na wzrost aktywności społecznej obywateli w Polsce w ramach umowy nr DPP/281/2015 w kwocie 115.495,20 zł.

zgodnie z rekomendacjami z ww. raportu, wprowadzono premię punktową za nawiązywanie partnerstwa, m.in. z biznesem.

Badanie *Ewaluacja komponentu wolontariatu długoterminowego wdrażanego w latach 2012 – 2013* wykazało pozytywne efekty jego wdrożenia. Z uwagi m.in. na wysokie koszty jego realizacji, zwłaszcza w przeliczeniu na odbiorcę, Ministerstwo nie zdecydowało się na kontynuację tej formuły wsparcia wolontariatu długoterminowego. Jednak dzięki pozytywnym rekomendacjom ewaluatorów, w P FIO 2014-2020 (Priorytet 2, kierunek działania 2 *Rozwijanie wolontariatu*), wspierane są działania nakierowane na wolontariat długoterminowy.

Wyniki badania pn. *Ocena systemu wdrażania komponentu regionalnego w priorytecie 4 (2011-2012) oraz komponentu regionalnego w priorytecie II (2012-2013) w ramach PO FIO 2009-2013*, zostały wzięte pod uwagę przy planowaniu wsparcia w Priorytecie 1 w Programie FIO na lata 2014-2020. Natomiast w wyniku *Badania wpływu PO FIO 2009-2013 na wzrost aktywności społecznej obywateli w Polsce*, ewaluator rekomendował podtrzymanie podziału na kryteria strategiczne oraz formalne i merytoryczne, co zostało – co do meritum – zachowane w P FIO 2014-2020. Zastosowanie znalazło również zalecenie dla KS-M oraz IZ, dotyczące okresowego i końcowego kontrolowania postępu w zakresie osiągania celu głównego oraz celów szczegółowych Programu. Corocznie IZ przedstawia KS-M wyliczenia dotyczące stopnia osiągnięcia poszczególnych wskaźników w danym roku wdrażania Programu. Rekomendowane podtrzymanie działań programowych związanych z ekonomią społeczną znalazło odzwierciedlenie w P FIO 2014-2020 w Priorytecie 2 (*aktywne społeczeństwo*) w kierunku działania nr 6 (*Rozwój przedsiębiorczości społecznej*). Raporty z przeprowadzonych badań udostępniono członkom Komitetu Sterującego-Monitorującego oraz opinii publicznej, za pośrednictwem strony internetowej www.pozYTEK.gov.pl.

W latach 2014-2015 w ramach Programu FIO (Komponent Działań Systemowych w Priorytecie 4) zrealizowane zostało zadanie pn. *Nieodkryty wymiar III sektora-badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikostwa*, na realizację którego z dotacji przyznano 499,7 tys. zł. W jego wyniku opracowano publikacje: *Nieodkryty wymiar trzeciego sektora; Krajobraz społecznościowego 2014 i Autobiografia sektora społecznościowego. Efekt motyla*. Każda z powyższych publikacji została przez zleceniobiorcę⁸⁴ wydana w nakładach po 500 sztuk. Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył, że przyjętymi przez zleceniobiorcę celami zadania było odkrycie nowych motywacji społecznikowskich ułatwiających uruchomienie komunikacji i dialogu między sektorem publicznym, a środowiskiem pozainstytucjonalnych inicjatyw społecznych; uzyskanie stosowanej/praktycznej wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania nowymi inicjatywami społecznymi; zapewnienie własnego głosu społecznikom *nieodkrytego wymiaru III sektora*. Wypracowane rekomendacje będą mogły posłużyć administracji rządowej, np. Ministerstwu w ramach budowania strategii FIO na kolejne lata czy administracji lokalnej. Celem projektu nie było wykorzystanie publikacji w bieżących pracach Ministerstwa, lecz umożliwienie skorzystania z rekomendacji przy planowaniu strategicznym. Efekty realizacji projektu (do których zaliczają się wspomniane publikacje) zostało omówione na posiedzeniu KS-M w dniu 7 grudnia 2015 r. Uczestniczący w nim przedstawiciele organizacji realizujących projekty systemowe przedstawili informacje dotyczące poszczególnych działań w realizowanych zadaniach, w tym opracowane publikacje.

W latach 2014-2015 z dotacji w kwocie 500.000 zł sfinansowano także zadanie (w ramach Komponentu Działań Systemowych w Priorytecie 4) pn. *Badania-Wiedza-Rozwój III sektora*. Zleceniobiorca zadania⁸⁵ opracował wyniki badań w raporcie końcowym *Kondycja III sektora 2015*", stworzył *Mapę dotacji* oraz opracował autorską metodologię badania wizerunku organizacji pozarządowych. Raport ten stanowił także istotne źródło danych do *Sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015*. Dane z badania zawarto także w publikacji *Polskie organizacje pozarządowe 2015*" i wykorzystywane są bieżąco do przygotowywania i wdrażania polityk publicznych, analiz, wystąpień kierownictwa Ministerstwa oraz innych opracowań dotyczących III sektora.

(akta kontroli str. 141-142, 354, 3230-4876, 5601-5728, 6378-6453, 6634)

4.4. Audyt wewnętrzny MRPiPS zrealizował w 2015 r. zadanie pt. „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 w Programie celów i mierników. W ocenie audytorów, wskaźniki rezultatu są nieadekwatne dla

⁸⁴ Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

⁸⁵ Stowarzyszenie Klon/Jawor.

określonego w Programie celu głównego (strategicznego). Wskazywali także na fakt, 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. liczba 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 publicznego. 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 audytowego⁸⁶ zostały sformułowane zalecenia kluczowe (4), zalecenia istotne (9) oraz propozycje w ramach czynności doradczych. W ramach zaleceń kluczowych wskazano, że zaplanowana ewaluacja międzyokresowa Programu 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; ocenę mierników dla celu głównego oraz celów szczegółowych; ocenę stopnia zapotrzebowania na stworzenie miernika oddziaływania na poziomie celu głównego Programu. Zasygnalizowano również potrzebę dokonania zmiany zasad oceny kryteriów formalnych poprzez zakończenie oceny formalnej decyzją o przekazaniu wniosku do etapu oceny merytorycznej. W ramach zaleceń istotnych wskazano na uszczegółowienie kwestii horyzontalnych w poszczególnych priorytetach, tj. zdefiniowanie ich w sposób umożliwiający określenie celów, które mają być realizowane przez projekty spełniające wymogi danego priorytetu. Audytorzy zalecili także wprowadzenie do treści Programu FIO zapisów dotyczących metodologii doboru projektów do kontroli/ewaluacji/monitoringu oraz zasad dokumentowania procesu. Zaproponowano także dokonanie zmian w regulaminie m.in. w odniesieniu do kategorii kosztów i ich weryfikacji oraz uzgadniania ostatecznej wersji kosztorysu i harmonogramu po akceptacji przez ministra listy rankingowej czy przyznawania ocen w zakresie kryteriów strategicznych. W ramach czynności doradczych audytorzy zaproponowali wprowadzenie jednego generatora wniosków dla wszystkich realizowanych w Ministerstwie programów skierowanych do III sektora; dobór projektów do kontroli przy uwzględnieniu parametru czasu trwania i kryteriów oceny (wartość, realizacja w partnerstwie oraz czas do zakończenia).

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.

W związku z wynikami audytu, na 2017 r. (po trzech pełnych latach funkcjonowania P FIO) zaplanowano w Ministerstwie m.in. przeprowadzenie badania ewaluacyjnego uwzględniającego m.in. analizę kierunków działań pod kątem ich przejrzystości i spójności z priorytetami. Będzie ono konsultowane, w zakresie założeń do ewaluacji, z Komitetem Sterująco-Monitorującym. Zastępca Dyrektora DPP tłumaczył m.in., że obecnie trwają prace nad koncepcją zmian w Programie z uwagi na przebudowę strategicznego planowania kierunków rozwoju państwa, odzwierciedlonych w projektowanej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jak i zalecenia audytu. W dniu 29 września 2016 r. propozycje zmian w Programie zostały przedstawione KS-M i obecnie rozważa się możliwość zastąpienia planowanej ewaluacji mid-term P FIO 2014-2020 przez ewaluację ex-ante na lata 2018-2023. Zakres badania ewaluacyjnego – na razie – nie został ostatecznie określony, gdyż założenia do niego zależą od ustaleń dotyczących zmian w Programie.

W zakresie m.in. oceny mierników i celów przyjętych w Programie, stwierdzono, że w 2016 r. zostało przeprowadzone w MRPiPS *Badanie systemu monitorowania realizacji P FIO 2014-2020*. Z raportu końcowego z tego badania wynika, że w zakresie wskaźników rezultatu dla celu głównego Programu konieczne jest m.in. (wskaźnik nr 1) zweryfikowanie (w miarę możliwości) ile z podmiotów widniejących w zestawieniach statystycznych faktycznie jest aktywnych, rozważenie możliwości wprowadzenia dodatkowego wskaźnika *liczba partnerstw zawieranych między NGO a JST w ramach P FIO*; (wskaźnik nr 2) zestawienie jego wartości z dodatkowymi danymi np. z danymi dotyczącymi liczby organizacji, z którymi organy administracji publicznej współpracowały na etapie tworzenia lub konsultowania aktów normatywnych. W zakresie wskaźnika kontekstowego nr 7 (wysokość średniego budżetu rocznego organizacji pozarządowej) wskazywano na rozważenie

⁸⁶ Sprawozdanie z zadania audytowego z 23 listopada 2015 r.

rozszerzenia badań dotyczących źródeł finansowania organizacji pozarządowych, prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, aby możliwa była diagnoza, które podmioty funkcjonują głównie dzięki dotacjom projektowym, które pozyskują dofinansowanie głównie z samorządu, a które skutecznie wykorzystują takie źródła jak np. składki członkowskie czy odpłatną formę działalności statutowej. W odniesieniu do celów szczegółowych Programu (wskaźniki rezultatu) zarekomendowano dla celu szczególnego nr 1 m.in. potrzebę nie tylko ilościowej analizy poszczególnych wskaźników, ale także uchwycenie szerszego kontekstu poprzez spoglądanie „za fasady” określonych działań, konsekwentne uwzględnianie podejścia jakościowego w procesie ewaluacji, które przybliży obraz rzeczy często widocznych jedynie lokalnie przez bezpośrednich uczestników czy świadków działań. W zakresie wskaźników produktu dla tego celu wskazywano, iż w przypadku inicjatyw oddolnych liczy się również ich jakość, a nie sam fakt ich zrealizowania, często jedna inicjatywa na danym terenie może powodować większą zmianę społeczną niż kilka przedsięwzięć. Zaproponowano utworzenie administracyjnej mapy projektów uwzględniającej charakterystykę celów i zadań projektowych podejmowanych na danym obszarze, która będzie przydatna zarówno dla IZ, jak i dla NGO. W odniesieniu do wskaźników rezultatu dla celu szczególnego nr 2 wskazywano m.in. za zasadne znalezienie sposobu na wyodrębnienie unikatowych jednostek (osób) zaangażowanych w realizację lokalnych inicjatyw a także wprowadzenie pytania do ankiety wypełnianej przez organizacje pozarządowe dotyczącego wskazania liczby uczestników projektów w podziale wg kategorii czynnego i biernego uczestnictwa. W zakresie wskaźników produktu dla ww. celu zarekomendowano m.in. wypracowanie sposobów weryfikowania zarówno profilu uczestników projektów, np. poprzez ankietyzację, pytając o dotychczasowy udział w projektach, jak też prowadzenie bardziej szczegółowej identyfikacji. Ponadto, zdaniem wykonawcy badania, przedmiotem wewnętrznych ewaluacji powinna być diagnoza wzrostu kompetencji uczestników projektów mierzona nie tylko po zakończeniu projektu, ale również na poziomie „wejścia” przed projektem, w celach porównawczych. Po analizie wskaźnika rezultatu określonego dla celu szczególnego nr 4 przeprowadzający badanie wskazali na wprowadzenie wskaźnika określającego liczbę organizacji objętych wsparciem finansowym lub wskaźnik określający liczbę/odsetek organizacji, które dzięki wsparciu finansowemu wzmocniły swój potencjał rzeczowy czy lokalowy (np. na podstawie deklaracji) a także uwzględnienie wskaźnika *Liczba zatrudnionych osób w organizacji pozarządowej* lub (*procentowy*) *wzrost zatrudnienia osób w organizacji pozarządowej* jako wskaźnika produktu dla celu *wzrost kompetencji organizacji pozarządowych*. Wskaźniki te mogą być mierzone w trakcie realizacji P FIO oraz w 12 miesięcy po zakończeniu realizacji w trakcie ewaluacji. W odniesieniu do wskaźnika produktu sugerowano podnoszenie kompetencji organizacji w zakresie skutecznego poszukiwania i wykorzystywania różnych źródeł finansowania zadań statutowych a także prowadzenie działań promujących podejmowanie aktywności zawodowej w organizacjach pozarządowych (głównie przez osoby młode).

W wyniku przeprowadzonego badania zostały opracowane także ogólne wnioski i rekomendacje, które odnoszą się do szeroko pojętych założeń P FIO. Wskazywano m.in. na: rozwijanie formuły wizyt monitorujących; rozszerzenie karty monitoringu o dodatkowy zakres tematyczny dotyczący np. barier związanych z realizacją projektu oraz sposobów ich pokonywania, wpływu projektu na sytuację jego uczestników, rozszerzenia opisu roli partnerów w realizacji projektu, opinii uczestników o organizacji projektu, opinii organizatorów o zaangażowaniu uczestników, wartości dodanej (elementów występujących w jego trakcie nie zakładanych wcześniej); tworzenie opracowań zbiorczych (raportów) z wyników monitoringu; rozważenie pomysłu rozpisania konkursu w ramach komponentu tematycznego dotyczącego regrantingu, którego zwycięzca współpracowałby z operatorami regionalnymi i zbierał dane nt. grup nieformalnych w ramach Priorytetu 1; uwzględnienie w systemie monitoringu badań jakościowych obejmujących spotkania i wywiady z beneficjentami, zleceniobiorcami, częste wizyty w miejscu realizacji projektów, np. poprzez pełniejsze wykorzystanie wizyt monitoringowych; pomiar wartości wskaźników powinien być kontynuowany w trybie ewaluacji on-going przy wykorzystaniu formularza ankiety elektronicznej (dane ilościowe pozwalają uzyskać informacje dotyczące tego, jaki jest poziom realizacji wskaźników itp. jednak, aby efektywnie zarządzać i planować działania P FIO warto uzupełniać je na bieżąco o dane, które są zbierane w kartach monitoringu); w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie projektów szczególnego znaczenia nabierają przeprowadzone przez oferentów diagnozy, dlatego należałoby rozpatrzyć możliwość zwiększenia premii punktowej z tytułu przeprowadzenia rzetelnej i wiarygodnej diagnozy problemu; poszerzenie i pogłębienie wiedzy ekspertów oceniających oferty poprzez szkolenie dotyczące podstaw metodologii badań społecznych (metody ilościowe a jakościowe, źródła danych, reprezentatywność, rzetelność).

Jak wyjaśniono, ocena stopnia realizacji priorytetów oraz kierunków działań FIO i ich kompatybilności z Programem zostanie zrealizowana także za pomocą corocznej weryfikacji dodatkowych wskaźników zaproponowanych przez IZ lub KS-M wynikających z bieżącej realizacji programu w zakresie wskaźnika obrazującego liczbę ofert dofinansowywanych w ramach danego priorytetu.

(akta kontroli str. 6208-6368, 6460-6477, 6547-6629, 6638-6733)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Błędy stwierdzono w siedmiu spośród piętnastu objętych kontrolą umów z ekspertami.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Biuro Kontroli w 2014 r. skontrolowało wszystkie zgłoszone przez DPP podmioty (25), a w 2015 r. objęło kontrolą 10 organizacji, pomimo iż DPP zgłosiło do planu 29 podmiotów. Zdaniem NIK, przy zmniejszającej się ilości jednostek obejmowanych kontrolą, należałoby 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”. Jednocześnie NIK zauważa, że może to wymagać zwiększenia zatrudnienia przez IZ.

2. Działania Ministerstwa w zakresie wyboru ekspertów dokonujących w imieniu MRPiPS merytorycznej oceny ofert i ich wyboru oraz oceny stopnia realizacji dofinansowanych projektów, były prawidłowe. Biorąc jednak pod uwagę istotność przyjmowanych w projektach mierników i ich wartości zasadnym wydaje się poszerzenie szkoleń ekspertów w tym obszarze. Zdaniem Izby, rozważenia wymaga także opracowanie zasad umożliwiających weryfikację pracy ekspertów Dla zwiększenia jakości dofinansowywanych przedsięwzięć i gospodarności przy wydatkowaniu środków publicznych zasady te powinny być przygotowane we współpracy z Komitetem Sterującym Programu FIO.

3. 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 interwencji Biura Budżetu i Finansów MRPiPS z października i grudnia 2014 r. DPP, po konsultacji z Biurem Dyrektora Generalnego wycofało się z tych praktyk. Praca ekspertów polegała de facto na wypełnianiu np. karty oceny merytorycznej ofert wg wzoru przygotowanego przez MRPiPS (zakres, tematyka, obszar, wartości punktowe). W związku z tym, zdaniem NIK, trudno wypełnione przez ekspertów karty uznać za przygotowane dzieła a kwestia zatwierdzenia umów przez radcę prawnego nie może być jedyną przesłanką stosowania takiego trybu umowy. W opinii Izby należałoby rozważyć zmianę formy umów zawieranych z ekspertami.

4. Komponent systemowy obejmujący najdroższe badania ewaluacyjne⁸⁶ zakończono po ustaleniu zasad P FIO 2014-2020. Wnioskiem z tych badań jest m.in. wstępna hipoteza dalej potwierdzona w badaniach, że „sektor społecznościowy stanowi swoisty przejaw społeczeństwa obywatelskiego oraz aktualnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałąź trzeciego sektora”. Ma to wynikać w pierwszej kolejności „z autonomicznych decyzji aktywnych obywateli oraz ich krytycznego podejścia do nieuchronnej profesjonalizacji i przypuszczalnego odejścia od etosowej motywacji” (Nieodkryty-wymiar-III-sektora. str. 17). Tymczasem istotną częścią P FIO 2014-2020 jest wspieranie w Priorytecie 1 działań oddolnych, poprzez finansowanie przejawiania inicjatywy. Jednocześnie z zakończonych wcześniej badań Klon Jawor i GUS wynika istnienie dużej liczby małych organizacji, które nie podejmują działania z braku środków. Rozszerzenie definicji młodej organizacji postulowano także w kontrolach NIK u beneficjentów.

⁸⁶ Omówione w pkt 4.2. wystąpienia.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań dla skrócenia czasu opracowywania umów na realizację zadań publicznych.
2. Zapewnienie terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji przedstawionych przez beneficjentów.
3. Respektowanie określonej w P FIO 2014-2020 struktury podziału środków pomiędzy poszczególne priorytety merytoryczne.
4. Przeanalizowanie potrzeby uzupełnienia Regulaminu konkursu o obowiązek kierowania do trzeciego eksperta najwyżej ocenionych projektów, zdyskwalifikowanych ze względu na niską ocenę w tym samym obszarze, jeżeli w danym priorytecie nie wyczerpano limitu środków na dotacje.
5. Rozważenie potrzeby udzielania dotacji w trybie tzw. oceny strategicznej Ministra, ewentualnie ograniczenie kwoty środków przekazywanych na tej podstawie do niezbędnego i uzasadnionego minimum.
6. Podjęcie prac w kierunku doprecyzowania wskaźników realizacji celów Programu FIO i zwiększenia znaczenia pomiaru jakości realizowanych działań.
7. Przygotowanie, do wykorzystania przez beneficjentów, przykładów wskaźników służących do pomiaru realizacji celów Programu.
8. Kontynuowanie prac mających na celu zmianę przyjętych w P FIO kierunków działań i ich spójności z priorytetami, celami i miernikami.
9. Zapewnienie prawidłowego:
 - podawania przez beneficjentów metod pomiaru wskaźników rezultatu w ofertach,
 - weryfikowania przez ekspertów wskaźników rezultatów w ofertach i sprawozdaniach.
10. Zdefiniowanie w dokumentach konkursowych FIO pojęć: środków według źródeł finansowania, podwykonawstwa i wskaźników rezultatu, dla wyeliminowania błędów występujących w ofertach i sprawozdaniach.
11. Przeanalizowanie potrzeby zwiększenia liczby wizyt monitorujących u beneficjentów.
12. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad zawieraniem umów cywilnoprawnych z ekspertami dla wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w tym obszarze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 27 stycznia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutwia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

⁸⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.