



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.006.02.2016
P/16/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/039 – Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Anna Żarek, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/24/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. Marek Przystolik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/25/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP, pl. J. Metziga 26/6, 64-100 Leszno, zwane dalej również w skrócie Stowarzyszeniem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Ewa Gałka, Prezes Zarządu Centrum PISOP. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-10)</p>

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W objętym kontrolą okresie lat 2012-2015, Stowarzyszenie prawidłowo¹ realizowało zlecone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zadanie pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa*, przewidujące organizowanie w latach 2014-2016 konkursów na udzielanie dotacji ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na merytoryczną jakość realizowanego zadania.

Na podstawie zawartej z Ministrem umowy, w latach 2014-2015 zorganizowano trzy konkursy, w wyniku których, po ocenie 1.012 wniosków, przyznano 335 dotacji na kwotę 1.436.821,78 zł, z czego z dotacji Ministerstwa 1.381.953,19 zł. Przewidziany na lata 2014-2015 zakres zadania wykonano w sposób zgodny z umową i zasadami udzielania dotacji, a zmiana sposobu jego realizacji została zaakceptowana przez Ministra. Pomiar efektów dotowanych działań przeprowadzono w zakresie przewidzianym umową i załączoną do niej ofertą.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na sporządzaniu sprawozdań częściowych z realizacji zadania za lata 2014-2015 na podstawie dokumentów księgowych niezatwierdzonych w systemie księgowym, czego skutkiem były rozbieżności między ewidencją księgową a złożonymi do Ministerstwa sprawozdaniami. Stwierdzono również przypadki długotrwałego rozliczania przyznanych mikrodotacji, co skutkowało zwrotem dotacji po terminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie dotowanych zadań oraz prawidłowość ofert i sprawozdań

1.1. Stowarzyszenie na podstawie umowy nr 783_III/2014 zawartej 28 września 2014 r. z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, od 1 czerwca 2014 r. do 30 listopada 2016 r. realizuje zadanie publiczne pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa*. Na wsparcie realizacji zadania, którego koszt całkowity zaplanowano na 3.056.975 zł, Minister w latach 2014-2016 przeznaczył 2.900.000 zł, tj. 94,87% udziału w całkowitym koszcie zadania (II półrocze 2014 r. – 1.000.000 zł, 2015 r. – 950.000 zł, 2016 r. – 950.000 zł). Aneks nr 1² do umowy Minister wyraził zgodę na zmianę kosztorysu zadania o 49.995 zł. Po jego zmianie całkowity koszt zaplanowano na 3.106.980 zł (wzrost o 1,7%), a kwota przeznaczona przez Ministra na realizację zadania wyniosła 2.949.995 zł, tj. 94,95% udziału w jego koszcie całkowitym (II półrocze 2014 r. – 1.000.000 zł, 2015 r. – 999.995 zł, 2016 r. – 950.000 zł).

Zgodnie, z przedstawionym w umowie kosztorysem i harmonogramem, Stowarzyszenie podjęło realizację zadania, którego celem było zwiększenie o 450 liczby inicjatyw oddolnych, m.in. przez:

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej 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 Zawarty w dniu 19 sierpnia 2015 r.

- prowadzenie od czerwca 2014 r., kampanii w celu zachęcenia mieszkańców Wielkopolski do aktywizowania się, tworzenia grup nieformalnych i aplikowania w ramach konkursu Mikrodotacji Wielkopolska Wiara³;
- ogłoszenie konkursu – 4 sierpnia 2014 r., złożono 366 oferty; w 2015 r. konkurs podzielono na dwie edycje, łącznie złożono 646 ofert (I edycja – 563; a II edycja – 83 oferty). Dofinansowanie otrzymało w 2014 r. 129 oferentów (35,2% złożonych ofert) na kwotę 598.020,99 zł, a w 2015 r. w dwóch edycjach dofinansowanie otrzymało 206 oferentów (31,9% złożonych ofert), z tego I edycja – 160 (28,4%), II edycja – 46 (55,4%) na łączną kwotę 838.800,79 zł, z czego z dotacji 783.932,20 zł;
- monitorowanie realizacji projektów – sieć doradców obejmowała całe województwo, doradcy dostępni byli w każdym subregionie⁴, każdy projekt miał przydzielonego opiekuna, który bieżąco wspierał realizację projektu i rozliczenia;
- aktywizację społeczności – zorganizowano szereg spotkań w gminach, warsztaty, indywidualne spotkania oraz podjęto działania na rzecz zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego, w tym instytucji kultury, edukacji, pomocy społecznej, sportu w działania na rzecz organizowania społeczności lokalnej.

1.2. Stowarzyszenie rozpoczęło działania od 1 czerwca 2014 r., tj. w terminie wskazanym w ofercie złożonej 7 marca 2014 r., lecz przed podpisaniem umowy z 28 września 2014 r. o realizacji zadania publicznego zleconego w ramach Programu FIO. Pierwszą transzę dotacji Stowarzyszenie otrzymało 2 października 2014 r. Koszty wcześniejszych działań Stowarzyszenia zostały zrefundowane. Drugą transzę MPiPS przekazało Stowarzyszeniu 2 marca 2015 r., a kwotę wynikającą z aneksowania umowy, tj. 49.995 zł – 24 sierpnia 2015 r.

1.3. Stowarzyszenie złożyło sprawozdania częściowe z wykonania zadania publicznego w 2014 r. w dniu 30 stycznia 2015 r., a w 2015 r. w dniu 29 stycznia 2016 r., tj. zgodnie z terminami określonymi w umowie. Za 2015 r. Stowarzyszenie złożyło korektę sprawozdania⁵ z powodu występujących rozbieżności w sumie kwot faktur, a odpowiadającymi im pozycjami kosztorysu⁶. Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaakceptował złożone sprawozdania. Stowarzyszenie w 2015 r. nie wykorzystało dotacji w wysokości 26.811,56 zł oraz odsetek od dotacji w wysokości 17,29 zł i dokonało zwrotu niewykorzystanej kwoty na rachunek MRPiPS. Dodatkowo w wyniku długotrwałego rozliczania mikrodotacji za 2014 r. dokonano w lipcu 2015 r. zwrotu dotacji w wysokości 426 zł oraz odsetek w kwocie 18 zł. Stowarzyszenie nie pobierało w latach 2014-2015 wpłat i opłat od adresatów zadania.

(akta kontroli str. 48-124; 593-652)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w zbadanym zakresie.

2. Efekty realizowanych zadań i ocena metod ich pomiaru

2.1. Stowarzyszenie realizuje zadanie na podstawie programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) na lata 2014-2020 w priorytecie 1 Małe inicjatywy – pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działaj*, dla którego jako cel szczegółowy określono zwiększenie ilości oddolnych inicjatyw. Wskaźnikami produktu dla tego celu są:

- liczba oddolnych inicjatyw wspartych w ramach programu FIO,
- liczba osób zaangażowanych w realizację lokalnych inicjatyw w ramach programu FIO.

Wskaźnikami rezultatu w programie FIO są:

- liczba założonych na bazie lokalnych inicjatyw nieformalnych organizacji pozarządowych,
- odsetek lokalnych inicjatyw i podmiotów funkcjonujących rok po zakończeniu projektu.

³ Zorganizowano Wielkopolskie Forum Współpracy – tematem przewodnim był rozwój inicjatyw oddolnych w oparciu o mikrodotacje, ukazało się sześć artykułów nt konkursu w prasie regionalnej, na 48 portalach informacyjnych w całym województwie ukazały się informacje o konkursie Mikrodotacji Wielkopolska Wiara, w 2015 r. odbyło się 38 spotkań informacyjnych.

⁴ Województwo wielkopolskie obejmuje subregiony: kaliski, koniński, leszczyński, pilski, poznański.

⁵ Odpowiadając na pismo Departamentu Pożytku Publicznego MRPiPS z 11 marca 2016 r., Stowarzyszenie 12 kwietnia 2016 r. przekazało korektę sprawozdania.

⁶ Kategoria I poz. 1, 4, 7, 8; kategoria III poz. 3, 4, kategoria IV poz. 1, 2.

Stowarzyszenie nie prowadziło statystyk umożliwiających uzyskanie pomiaru efektów dla wskaźników rezultatu. Jako cel realizowanego zadania Stowarzyszenie przyjęło zwiększenie o min. 450 liczby inicjatyw oddolnych, podejmowanych przez obywateli działających w ramach młodych organizacji pozarządowych, grup nieformalnych i samopomocowych w woj. wielkopolskim, w okresie 30 miesięcy.

Projekt *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa* będzie realizowany do 30 listopada 2016 r. Do końca 2015 r. zakończono dwa etapy. Stowarzyszenie zastosowało jeden wskaźnik produktu, tj.: liczba oddolnych inicjatyw – zrealizowano 335 (w 2014 r. – 129, w 2015 – 206), przy planowanym poziomie osiągnięcia min. 450 (min. 130 w 2014 r., min. 160 w 2015 r., min. 160 w 2016 r.). Jako zakładane rezultaty realizacji zadania Stowarzyszenie wskazało:

- wzmocnienie kapitału społecznego w społecznościach woj. wielkopolskiego (35 powiatów);
- wzrost aktywności obywateli w działaniach na rzecz rozwoju społeczności lokalnej – 68 spotkań (w 2014 r. – 30, w 2015 r. – 38) dla 629 uczestników (w tym przedstawiciele 250 NGO – zarówno młodych organizacji pozarządowych, jak i organizacji starających się o miano Patrona i 350 przedstawiciele grup nieformalnych);
- pogłębienie wiedzy z zakresu myślenia projektowego, tworzenia projektów, wypełniania wniosków, tworzenia i rejestrowania NGO – 161 uczestników szkoleń (2014 r. – 89, 2015 r. – 72),
- pogłębienie wiedzy z zakresu rozliczania, sprawozdawczości, realizacji projektu – zrealizowano 335 inicjatyw;
- promowanie aktywności obywatelskiej, tworzenia grup nieformalnych, samopomocowych, NGO – zrealizowano 68 spotkań (2014 r. – 30, 2015 r. – 38);
- zwiększenie liczby działań animacyjnych, prowadzonych na rzecz ożywienia społeczności lokalnej, kreowania liderów lokalnych – zrealizowano 68 spotkań;
- budowanie stałej współpracy samorządów, przedsiębiorców w zakresie ożywienia społeczności lokalnej – średnio 384 godz. pracy każdego animatora subregionalnego (2014 r. – 224 godz., 2015 r. – 160 godz.), 480 godz. pracy fundraiserek (2014 r. – 480 godz., 2015 r. – 0 godz.);
- zwiększenie liczby prywatnych przedsiębiorców zaangażowanych we wspieranie lokalnych inicjatyw – trzy spotkania z przedsiębiorcami (2015 r.), 37 spotkań z Włodarzami Miast i Gmin (2015 r.), 480 godz. pracy fundraisera (2014 r.), jedna akcja informacyjna, promująca I edycję konkursu Mikrodotacji Wielkopolska Wiara (2014 r.), dwie prezentacje (2014 r.).

Wskaźniki przedstawione przez Stowarzyszenie w ofercie zostały zaakceptowane przez Ministerstwo. Jednak w ocenie NIK, w odniesieniu do celu głównego zadania nie dają one pełnej informacji o stopniu osiągnięcia rezultatu. Brak jest odniesienia, jaki stan po zakończeniu realizacji zadania Stowarzyszenie chciałoby uzyskać. Zasady FIO z lat 2012-2014 stanowiły, że „(...) rezultaty odnoszą się do zmian, które mają nastąpić w wyniku realizacji projektu. (...) efekty projektu występują na trzech poziomach: produktu, rezultatu i oddziaływania. (...) Sam produkt nie świadczy jeszcze o tym, że nastąpiła zmiana. Odbycie szkolenia może, ale nie musi wiązać się z poprawą umiejętności. Rezultat to wynik podejmowanych działań, a więc np. wzrost umiejętności uczestników szkolenia. (...) Osiąganie rezultatów stanowi dowód na osiąganie celów szczegółowych projektu. Poziom oddziaływania to wpływ projektu na sytuację grup docelowych i (lub) ich otoczenia po zakończeniu realizacji projektu – to dowód na osiągnięcie celu głównego projektu.

2.2. W kosztorysie na realizację zadania w 2014 r. przewidziano 6.500 zł na zatrudnienie specjalisty w zakresie ewaluacji. W okresie od sierpnia do grudnia 2014 r. zespół ewaluacyjny Fundacji NIWA Edukacji i Rozwoju, na zlecenie Stowarzyszenia przeprowadził badania ewaluacyjne projektu pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa*. Głównym celem ewaluacji była ocena skuteczności⁷, efektywności⁸, trafności⁹ i trwałości¹⁰ projektu na społeczności lokalne, w kontekście zakładanych celów głównego i szczegółowych. Ewaluacja obejmowała system zarządzania, współpracę w ramach sieci wsparcia, zadania ogłaszane na poszczególnych etapach projektu. Zastosowane w badaniu techniki miały charakter jakościowy, a ze względu na fakt, że była to I edycja

⁷ Na ile cele projektu zostały osiągnięte, a podejmowane działania przełożyły się na aktywność i poprawę sytuacji w danych gminach (miejscowościach).

⁸ Na ile nakład finansowy, ludzki i rozwiązania projektowe były adekwatne do osiągniętych celów.

⁹ Na ile zaproponowane działania odpowiadają faktycznym potrzebom grup nieformalnych i młodych organizacji pozarządowych.

¹⁰ Czy wypracowane działania (możliwości działania) mają zastosowanie po zakończeniu realizacji projektu.

konkursu skupiono się przede wszystkim na kwestiach osobowych. W *Raporcie z ewaluacji Projektu* wskazano, że całościowe rezultaty projektu nie zostały osiągnięte, gdyż trwa on do 30 listopada 2016 r. Osiągnięto część rezultatów na etapie 2014 r. Jako wnioski z ewaluacji wskazano:

- oferowane wsparcie jest odpowiednio realizowane,
- liczba dofinansowywanych projektów jest zbyt mała w stosunku do potrzeb,
- realizowane inicjatywy rozwiązują różnorodne problemy społeczne,
- projekt w znacznym stopniu aktywizuje i angażuje obywateli, młode organizacje pozarządowe,
- grupy nieformalne mogą realizować swoje działania bez konieczności ustrukturalizowania,
- wsparcie dla młodych organizacji pozarządowych jest odpowiednie – możliwość zakupu sprzętu, szkolenia, stworzenia planu organizacji pozarządowych – wzmocnienie działań III sektora,
- obywatele zaangażowani i zaktywizowani chcą podejmować kolejne inicjatywy i włączać się w działania społeczne,
- wzrost partycypacji obywateli w życie publiczne i podejmowane działania.

Należy zwrócić jednak uwagę, że jakkolwiek wymóg przeprowadzenia ewaluacji wynikał z postanowień umowy zawartej z Ministerstwem, to od rozpoczęcia realizacji zadania minęło siedem miesięcy, a sama ewaluacja została przeprowadzona w trakcie trwania I edycji konkursu. Jej wyniki nie mogły odnieść się do możliwości uzyskania trwałych efektów z realizacji Programu, a jedynie pozwoliły na identyfikację tych cech realizacji Programu, które mają pozytywny wpływ na działania zmierzające do rozwiązywania problemów społecznych.

2.3. W okresie objętym kontrolą, przy realizacji zadania Stowarzyszenie zatrudniało 62 osoby na podstawie umów o pracę (11), umów zlecenia (31), umowy o dzieło (1), umów o świadczenie usług (5) oraz wolontariuszy. Cała kadra włączona w realizację projektu posiadała wykształcenie wyższe, doświadczenie w zarządzaniu, rozliczaniu projektów oraz w zakresie wspierania organizacji pozarządowych i inicjatyw oddolnych. Kadra posiada certyfikaty specjalistów centrum organizacji pozarządowych zgodne ze standardami¹¹ Sieci SPLOT¹².

Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne, Stowarzyszenie zaplanowało w 2014 r. w kwocie 31.200 zł, w tym wynagrodzenie koordynatora projektu (4/5 etatu) 24.000 zł, księgowość (1/4 etatu, umowa zlecenie 10 godz. tygodniowo) 7.200 zł. W 2015 r. zaplanowano 46.500 zł, w tym wynagrodzenie koordynatora projektu (3/5 etatu) 18.000 zł, księgowość (1/5 etatu) 9.600 zł, koordynator projektu (3/5 etatu) 18.900 zł. Wykonanie w 2014 r. wyniosło 31.199,40 zł, w tym 23.999,40 zł wynagrodzenie koordynatora (1/5 etatu w czerwcu i grudniu 2014 r., 4/5 etatu od maja do listopada 2014 r.), księgowość 7.200 zł (faktura). W 2015 r. wykonanie wyniosło 46.420,05 zł, w tym wynagrodzenie koordynatora projektu 18.000,01 zł (3/5 etatu), księgowość 8.300 zł (1/2 etatu), wynagrodzenie koordynatora¹³ 18.900,04 zł.

Przy zatrudnianiu pracownika na umowę o pracę do danego projektu stawka wynagrodzeń ustalana była przez Zarząd Centrum PISOP, z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- ilość lat pracy zawodowej (w tym staż, praktyki, wolontariat) na danym stanowisku pracy,
- całkowita wartość projektu, w ramach którego pracownik jest zatrudniony,
- zakres obowiązków na danym stanowisku – stanowiska administracyjne (merytoryczne),
- indywidualna ocena pracownika przez Zarząd.

Dodatkowo, w przypadku zatrudniania nowych pracowników, pracownik na okres próbny (3 miesiące) proponowaną ma niższą stawkę wynagrodzenia, aniżeli wynika to ze stawek na danym stanowisku pracy w Centrum PISOP.

2.4. Stowarzyszenie w latach 2014-2015 r. osiągnęło przychody z działalności statutowej w łącznej kwocie 9.147.287,55 zł, w tym od instytucji dysponującymi środkami publicznymi 9.036.078,76 zł (odpowiednio w 2014 r. – 5.560.431,85 zł i 5.524.844,74 zł; w 2015 r. – 3.586.855,70 zł i 3.511.234,02 zł). Kwota środków otrzymanych od MRPiPS w wysokości 1.999.995 zł (2014 r. – 1.000.000 zł, 2015 r. – 999.995 zł) stanowiła 21,9% udziału w przychodach z działalności statuto-

¹¹ Zwiększanie umiejętności zarządzania organizacjami pozarządowymi i umożliwianie im długofalowego działania, rozwój współpracy między instytucjami państwowymi, samorządowymi i pozarządowymi, propagowanie wiedzy o organizacjach pozarządowych.

¹² Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych.

¹³ W kosztorysie koordynator wymieniony był w dwóch pozycjach.

wej. Dodatkowymi źródłami finansowania zadania w latach 2014-2015, którego koszt wyniósł 2.087.243,35 zł, oprócz dotacji z MRPiPS, były środki z innych źródeł w łącznej wysokości:

- osobowy niefinansowy wkład własny – 531.520,72 zł (2014 r. – 234.372,22 zł, 2015 r. – 297.148,50 zł), tj. 25,5%,
- wkład własny finansowy projektu *Leszczyński Ośrodek Wsparcia Ekonomii Socjalnej* – 42.016 zł (2014 r. - 28.138 zł, 2015 r. – 13.878 zł), tj. 2%,
- środki pochodzące z działalności statutowej – 39.711,63 zł (2015 r.), tj. 1,9%,
- wkład własny finansowy projektu *Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarnej* – 38.614,66 zł (2014 r. - 12.113,11 zł, 2015 r. – 26.501,55 zł), tj. 1,9%,
- środki z dochodów własnych Stowarzyszenia – 18.704,94 zł (2014 r. - 14.046,76 zł, 2015 r. – 4.658,18 zł), tj. 0,9%,
- wkład własny finansowy *Rady Pożytku do Standardowego użytku* – 10.400 zł (2014 r. – 2.000 zł, 2015 r. - 8.400 zł), tj. 0,5%,
- dotacja Urzędu Miasta Kalisza na realizację projektu pn. *Wiara Aktywnie Działa w Kaliszu* – 5.997,52 zł (2015 r.), tj. 0,28%,
- wkład własny finansowy projektu pn. *Wiara Aktywnie Działa w Koninie* – 2.500,00 zł (2015 r.), tj. 0,12%,
- wkład własny finansowy projektu pn. *Liderzy wolontariatu aktywnie działają* – 1.600 zł (2015 r.), tj. 0,08%,
- wkład własny finansowy projektu pn. *Wiara Aktywnie Działa w Kaliszu* – 1.500 zł (2015 r.), tj. 0,07%,
- wkład własny finansowy projektu pn. *Wspólnie budujemy kapitał społeczny Kalisza* – wdrożenie standardów współpracy NGO i JST – 1.280 zł (2014 r.), tj. 0,06%.

(akta kontroli str. 48-208; 213-247; 593-652)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w badanym obszarze.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur przy wykorzystaniu środków

3.1. Stowarzyszenie w latach 2014-2015 na realizację zadania pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa* otrzymało dotację w łącznej wysokości 1.999.995 zł. Podział środków na mikrodotacje następował w drodze konkursu. Ogłoszenia o konkursie, terminy składania wniosków i zasady przyznawania środków Stowarzyszenie podawało do publicznej wiadomości¹⁴. Podstawą udzielenia dotacji były oceny przeprowadzone przez ekspertów.

Stowarzyszenie wyodrębniło w ewidencji księgowej konto syntetyczne 597 *FIO Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa*. Do konta prowadzono analitykę 597-¹⁵, na której ewidencjonowano koszty według rodzaju, zgodnie z kwalifikacją kosztów wykazywaną w sprawozdaniu z realizacji zadania.

W sprawozdaniach częściowych z realizacji zadania za lata 2014-2015 wykazano koszty w kwocie 2.085.847,26 zł (2014 r. – 1.013.971,21 zł, 2015 r. – 1.071.876,14 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 1.942.727,54 zł (2014 r. - 969.440,10 zł, 2015 r. - 973.287,44 zł). Na powyższe złożyły się:

- koszty osobowe merytoryczne w kwocie 434.575,46 zł (2014 r. – 263.974,12 zł, 2015 r. – 170.601,34 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 356.737,95 zł (2014 r. - 227.256,61 zł, 2015 r. – 129.481,34 zł);
- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne w kwocie 77.199,45 zł (2014 r. – 31.199,40 zł, 2015 r. – 46.000,05 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 76.399,45 zł (2014 r. – 31.199,40 zł, 2015 r. – 45.200,05 zł);

¹⁴ Strona internetowa Stowarzyszenia <http://pisop.org.pl/>, ogłoszenia w prasie lokalnej.

¹⁵ 597-1: koszty osobowe merytoryczne; 597-2: koszty obsługi zadania publicznego; 597-3: koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania; 597-4: koszty funkcjonowania organizacji; 597-5: koszty wyposażenia związane z realizacją zadania; 597-6: koszty adaptacji pomieszczeń; 597-7 koszty wyjazdów służbowych.

- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w kwocie 1.504.121,61 zł (2014 r. – 665.216,66 zł, 2015 r. – 838.904,95 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 1.441.439,31 zł (2014 r. – 657.403,06 zł, 2015 r. – 784.036,25 zł);
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w kwocie 18.073,86 zł (2014 r. – 6.102,06 zł, 2015 r. – 11.971,80 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 16.273,86 zł (2014 r. – 6.102,06 zł, 2015 r. – 10.171,80 zł);
- koszty wyposażenia, związane z realizacją zadania w kwocie 16.199,99 zł (2014 r. – 16.199,99 zł, 2015 r. – 0 zł), z czego z dotacji pokryto 100% kosztów;
- koszty adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji zadania w kwocie 5.000,00 zł (2014 r. – 5.000,00 zł, 2015 r. – 0 zł), z czego z dotacji pokryto 100% kosztów;
- koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania w kwocie 8.371,50 zł (2014 r. – 3.973,50 zł, 2015 r. – 4.398,00 zł), z czego z dotacji pokryto 100% kosztów;
- koszty związane z działaniami promocyjnymi w kwocie 22.305,48 zł (2014 r. – 22.305,48 zł, 2015 r. – 0 zł), z czego z dotacji pokryto 100% kosztów.

W ewidencji księgowej, wykazano za 2014 r. koszty w kwocie 953.009,32 zł, a za 2015 r. – 884.620,74 zł. Różnice w kwotach dotyczyły:

2014 r.

- kosztów osobowych merytorycznych: sprawozdanie – 227.256,61 zł, ewidencja – 225.864,75 zł (różnica 1.391,86 zł);
- kosztów obsługi zadania publicznego: sprawozdanie – 31.199,40 zł, ewidencja – 34.636,26 zł (różnica (-)3.436,86 zł);
- kosztów związanych z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania: sprawozdanie – 657.403,06 zł, ewidencja – 659.736,76 zł (różnica (-)2.333,70 zł);
- kosztów funkcjonowania organizacji: sprawozdanie – 6.102,06 zł, ewidencja – 7.598,06 zł (różnica (-)1.496,00 zł).

2015 r.

- kosztów osobowych merytorycznych: sprawozdanie – 129.481,34 zł, ewidencja – 129.481,61 zł (różnica (-)0,27 zł);
- kosztów związanych z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania: sprawozdanie – 784.036,25 zł, ewidencja – 804.749,97 zł (różnica (-)20.713,72 zł);
- kosztów funkcjonowania organizacji: sprawozdanie – 10.171,80 zł, ewidencja 11.638,11 zł (-)466,31 zł).

Różnice, o których jest mowa, wynikają z błędnego ujęcia dowodów w ewidencji księgowej. Stowarzyszenie oświadczyło, że ze względu na błędy wykryte w czasie kontroli, zostaną sporządzone stosowne korekty sprawozdań.

2. Badaniem objęto łącznie 43 dowody księgowe (2014 r. – 23; 2015 r. – 20) na kwotę 314.644,26 zł, z czego z Programu FIO sfinansowano 137.392,70 zł (43,7%). Koszty były uwzględnione w budżecie projektu i przedstawione w ofercie w pkt. IV pt. *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego*. Koszty objęte badaniem zostały poniesione w okresie realizacji projektu. Stowarzyszenie rozliczało dotację na podstawie dowodów księgowych. Dowody objęte badaniem zawierały obligatoryjne elementy¹⁶, określone art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷ oraz zawierały trwały zapis obejmujący dane o umowie i zadaniu finansowanym z FIO, opis merytoryczny zadania FIO, przeznaczenie oraz informację o wysokości rozliczenia środków z FIO. Przy dokonywaniu płatności Stowarzyszenie przestrzegało zasady obrotu bezgotówkowego, a płatności gotówkowe dokonywane były w sporadycznych przypadkach, np. rozliczenie delegacji. Z uwagi na liczne zmiany w zakresie liczby realizowanych projektów w danym miesiącu, metodologia podziału kosztów stałych ustalana była comiesięcznie przez dyrektor

¹⁶ Art. 21 ust. 1: dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu; 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto skaldniki aktywów; 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekertacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

finansową Stowarzyszenia. Uwzględniano liczbę realizowanych projektów, roczną alokację przypadającą na dany projekt oraz wielkość kadry zaangażowanej do projektu.

W trzech dowodach księgowych¹⁸ (jeden w 2014 r. i dwa w 2015 r.) na łączną kwotę 14.192,51 zł stwierdzono różnice między ujęciem w księgach rachunkowych, a sprawozdaniami częściowymi z wykonania zadania publicznego *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa* za 2014 r. i 2015 r. W 2014 r. dowód na kwotę 13.000 zł wskazano jako koszt kategorii I poz. 11 – *koszty osobowe merytoryczne – fundraiser*, natomiast w sprawozdaniu wykazano jako koszt kategorii I poz. 3 – *koszty osobowe merytoryczne – animator regionalny*. Dodatkowo umowa zlecenie zawarta z p. EG oprócz czynności fundraiseera obejmowała swym zakresem koordynację działań w projekcie *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa*. Jak wyjaśniono sformułowanie to dotyczy koordynacji działań związanych z fundraisingiem, zgodnie ze wskazaną w umowie funkcją. W 2015 r. dowód księgowy na kwotę 1.000 zł wskazano jako koszt kategorii I poz. 4 – *koszty osobowe merytoryczne – animatorzy subregionalni*, a w sprawozdaniu wykazano jako koszt kategorii I poz. 8 – *koszty osobowe merytoryczne – doradca ogólny* oraz dowód księgowy na kwotę 192,51 zł wskazano jako koszt kategorii IV poz. 3 – *koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania – telefon*, natomiast w sprawozdaniu ujęto jako koszt kategorii III poz. 3 – *koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania – infolinia dla projektodawców, abonament, karty telefoniczne*. Stowarzyszenie wskazało, że nastąpiła pomyłka w przyporządkowaniu kosztu do zadania. Sprawozdań nie korygowano.

Sprawozdania częściowe z realizacji zadania publicznego za 2014 r. i 2015 r., zostały sporządzone przez Stowarzyszenie na podstawie dokumentów księgowych niezatwierdzonych w systemie księgowym.

Dokumenty księgowe za lata 2014-2015 były przechowywane w buforze, w stanie edycji do momentu ich zatwierdzenia w księgach rachunkowych odpowiednio 31 marca 2015 r. i 31 marca 2016 r. Stowarzyszenie nie dokonywało zamknięcia poszczególnych miesięcy, tym samym zapisy w księgach rachunkowych nie były dokonane w sposób trwały w trakcie roku obrotowego. Naruszało to art. 23 ust. 1¹⁹ ustawy o rachunkowości oraz pkt 34²⁰ stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie *niektórych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych*.

Nie stwierdzono wydatków niekwalifikowanych.

(akta kontroli str. 248-293; 353-1025; 1694-1740; 1744-1747)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: utrzymywanie w księgach rachunkowych w trakcie roku zapisów księgowych w stanie edycji, w tzw. buforze, niezatwierdzanie dowodów księgowych w systemie księgowym w trakcie roku oraz niezamykanie poszczególnych miesięcy księgowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w badanym obszarze.

4. Skuteczność nadzoru nad projektami, metody zarządzania i ewaluacja osiągniętych rezultatów

Opis stanu
faktycznego

4.1. Regulamin konkursu FIO na 2014 r., przy podziale środków na mikrodotacje między województwa, uzależnił przyznanie kwoty od liczby ludności na danym terenie. Nie wprowadzono takiej zasady w przypadku działań realizowanych bezpośrednio przez operatorów.

W trzech edycjach konkursu wpłynęło ogółem 1.012 ofert (2014 r. – 366; 2015 r. – 646), w tym 771 (2014 r. – 270, 2015 r. – 501) od grup nieformalnych i samopomocowych, co stanowiło 76,1% ogółu wniosków oraz 241 (2014 r. – 96, 2015 r. – 145) od młodych organizacji pozarządowych, tj. 23,9%. Po ocenie formalnej i merytorycznej komisja odrzuciła łącznie 160 ofert, tj. 15,8% (2014 r. – 112; 2015 r. – 48). Natomiast z powodu braku środków dofinansowania nie otrzymało łącznie 516 ofert (2014 r. – 124; 2015 r. – 392).

¹⁸ Dowód księgowy nr 41/06/14 na kwotę 13.000 zł; nr E/2015/11/9 na kwotę 1.000 zł oraz nr F/20082762/04/15 na kwotę 192,51 zł.

¹⁹ Art. 23 ust. 1: zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.

²⁰ Zamknięcie miesiąca polega na wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów lub korekty zapisów w danym miesiącu.

W regulaminach konkursów Stowarzyszenie przyjęło rozwiązania, polegające na przyznawaniu – w trakcie oceny merytorycznej, w ramach kryteriów strategicznych – punktów za fakt, że na terenie danego powiatu nie było siedziby projektodawcy, który realizował w 2014 r. projekt ze środków FIO, a następnie od II konkursu na terenie powiatu (w III konkursie gminy²¹), nie finansowano (lub nie kierowano do mieszkańców) żadnego projektu w ramach wcześniejszych edycji konkursu. Podstawą przyjęcia takiego kryterium strategicznego był cel związany ze zwiększeniem aktywności obywatelskiej na terenie całego woj. wielkopolskiego i dotarcie z ofertą również do obszarów mniej aktywnych w zakresie aplikowania o środki zewnętrzne.

Po każdej z edycji konkursu Stowarzyszenie prowadziło analizę tzw. białych plam, czyli obszarów na których organizacje nie podejmują działań w ramach mikrodotacji. Analizy wykazały, że po pierwszej edycji było na terenie Wielkopolski osiem powiatów, w których nie realizowano projektu w ramach Konkursu Mikrodotacji Wielkopolska Wiara 2014 r. Przed drugą edycją, postanowiono, że białe plamy będą identyfikowane na szczeblu gmin, a nie powiatów i tak w 2015 r. liczba białych plam zmniejszyła się ze 152 do 120 gmin²². Animatorzy każdorazowo otrzymywali zestawienie podejmując próby aktywizacji mieszkańców na tych terenach. Obejmująca całe województwo lokalna sieć 10 animatorów/superwizorów²³, a także ambasadorów FIO, miała na celu dotarcie do jak największej liczby organizacji pozarządowych, grup nieformalnych i umożliwienie im bezpośredniego kontaktu z doradcą. Lokalni animatorzy podejmowali też działania na terenie tzw. białych plam, przez np. organizację spotkań informacyjnych (doradczych), np. w powiecie krotoszyńskim, powiecie kolskim. Eksperti ds. dotacji kontaktowali się też z pełnomocnikami ds. organizacji pozarządowych z terenu gmin w których nie realizowano dotąd projektów, prosząc o upowszechnianie informacji o konkursie i zgłaszanie potrzeb organizacji lokalnych.

4.2. Stowarzyszenie posiadało własną, od lat prowadzoną, bazę organizacji pozarządowych z terenu woj. wielkopolskiego, która liczy około 1.220 podmiotów. Stowarzyszenie korzystało też z baz danych organizacji pozarządowych znajdujących się na stronach www.bazy.ngo.pl oraz www.wielkopolskiewici.pl. Ponadto Stowarzyszenie dysponowało bazą odbiorców newslettera Centrum PISOP – ok. 2.000 subskrybentów z terenu Wielkopolski.

4.3. Wszystkie dofinansowane projekty podlegały weryfikacji, zarówno na etapie wstępnym, gdzie podlegały ocenie formalnej i merytorycznej, jak i na etapie rozliczania wydatkowanej dotacji, kiedy to oferenci składali sprawozdania merytoryczne i finansowe z wykonanego projektu. Rozliczenie dotacji odbywało się na podstawie opracowanych przez Operatora zasad rozliczania i sprawozdawczości mikrodotacji Wielkopolska Wiara.

4.4. W 2014 r. regulamin oceny merytorycznej ofert złożonych w ramach konkursu mikrodotacji Wielkopolska Wiara zakładał, iż 20% ocenionych merytorycznie ofert, zostanie wyłonionych losowo i poddanych ocenie przez drugiego eksperta. W 2015 r. regulamin ten zakładał, że w przypadku rażącej różnicy w ocenie dwóch ekspertów powoływany będzie trzeci ekspert rozstrzygający. Różnicę punktową, od której trzeci ekspert bada ofertę, wyznaczono w 2015 r. na etapie ogłoszenia konkursu, wprowadzając dane do generatora witkac.pl. Wynosiła ona w I edycji 2015 – 21 pkt (13 ofert zostało ocenionych przez trzeciego eksperta), a w II edycji 2015 – 15 pkt (5 ofert ocenionych przez trzeciego eksperta).

Zdaniem NIK różnica punktowa, od której ofertę bada trzeci ekspert merytoryczny, powinna zostać wpisana do regulaminu konkursu lub oceny merytorycznej, tak aby zachowana została zasada jawności.

4.5. W regulaminie konkursu mikrodotacji Wielkopolska Wiara w 2014 r. i w pierwszej edycji w 2015 r. zamieszczono zapis²⁴, że członkiem grupy nieformalnej (GN) lub grupy samopomocowej nieposiadającej osobowości prawnej (GS) nie może być osoba będąca członkiem zarządu patrona. Stowarzyszenie od II edycji w 2015 r. rozszerzyło dodatkowo powyższy katalog osób o osoby związane z członkami organów statutowych patrona, tzn. osoby pozostające w

²¹ Z analiz wynikało, iż już po pierwszej edycji w 2015 r. pozostał wyłącznie jeden powiat, na terenie którego nie realizowano mikrodotacji. W związku z czym w kolejnej edycji zawężono kryterium do gminy, chcąc zintensyfikować działania na najmniej aktywnych obszarach.

²² Po kolejnej edycji konkursu w 2016 r. liczba tzw. białych plam zmniejszyła się do 53 gmin.

²³ Powiaty województwa zostały podzielone między 10 lokalnych animatorów, każdy powiat został odpowiednio przyporządkowany, a na stronie pisop.org.pl znajduje się baza lokalnych doradców subregionalnych – animatorów i ambasadorów, do których projektodawcy mogą się bezpośrednio zwrócić o poradę.

²⁴ W 2014 r. część III, pkt 3 regulaminu, str. 2, zaś w 2015 r. część IV, pkt 3 regulaminu, str. 5.

związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej. Z powodu naruszenia opisywanych zapisów regulaminu, łącznie odrzucono 14 ofert, w 2014 r. odrzucono dwie oferty, w I edycji konkursu w 2015 r. odrzucono osiem ofert, a w II edycji konkursu odrzucono cztery oferty. Operator w 2016 r. w regulaminie wprowadził zapis, że członkiem GN lub GS mogą być wyłącznie osoby, które nie pełnią funkcji w organach statutowych istniejącej organizacji pozarządowej.

Z analizy regulaminów, formularzy ofertowych i dokumentacji związanej z przeprowadzonymi w 2014 r. i 2015 r. konkursami nie wynika, aby od członków grup nieformalnych lub grup samopomocowych pobierano oświadczenia w opisanym wyżej zakresie. Operator wychodzi bowiem z założenia, że jedno z oświadczeń znajdujących się pod formularzem oferty ma następujące brzmienie: *Wszystkie podane informacje są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym, w tym m.in. dane w ofercie dotyczące składu grupy nieformalnej.*

W ocenie NIK, treść ww. oświadczenia powinna być wprost wpisana do formularza ofertowego, w celu uniknięcia możliwości różnorodnej interpretacji zapisu wskazanego przez Operatora.

4.6. Zgodnie z regulaminami poszczególnych konkursów mikrodotacji Wielkopolska Wiara do kosztów obsługi administracyjnej projektu są zaliczane w szczególności: 1) koszty obsługi projektu w tym m.in. koszty zatrudnienia koordynatora projektu, koszty wykonywania zadań administracyjnych i księgowych; 2) koszty funkcjonowania oferenta związane z realizacją projektu, w tym ponoszone z tytułu opłat za: telefon, faks, pocztę, czynsz, CO.

W dwóch pierwszych konkursach (sierpień 2014 r. i marzec 2015 r.) koszty pośrednie finansowe były kwalifikowalne wyłącznie przy realizacji projektów przez młode organizacje pozarządowe, grupy samopomocowe posiadające osobowość prawną, a ich łączna kwota pokrywana ze środków mikrodotacji nie mogła przekroczyć 20% jej wartości, natomiast środki finansowe przekazane oferentowi, będącemu grupą nieformalną lub grupą samopomocową nieposiadającą osobowości prawnej, wnioskującą o mikrodotację za pośrednictwem patrona, mogą być wykorzystane na pokrycie kosztów obsługi księgowej w wysokości nieprzekraczającej 10% wartości mikrodotacji.

W 2014 r. w przypadku grup nieformalnych i samopomocowych nieposiadających osobowości prawnej wnioskujących o mikrodotację w imieniu własnym, koszty obsługi księgowej stanowiły koszt niekwalifikowalny, zaś w 2015 r. koszty obsługi księgowej stanowiły koszty ponoszone przez operatora.

W trzeciej edycji Konkursu (II konkurs w 2015 r.) zastosowano te same kryteria co do pierwszych dwóch grup. Jednocześnie wskazano, że w przypadku grup nieformalnych oraz grup samopomocowych nieposiadających osobowości prawnej wnioskujących o mikrodotację w imieniu własnym, koszty obsługi księgowej stanowią koszty ponoszone przez operatora, na pokrycie kosztów obsługi księgowej i należało założyć w budżecie projektu, że koszty te wynosić będą 5% wartości mikrodotacji.

4.7. W 2014 r. Stowarzyszenie przekazało 88 (ze 129) dotacji grupom nieformalnym i samopomocowym o nieokreślonym statusie prawnym, a w 2015 r. było to 159 (z 206) dotacji. Dotacje były przyznane na zasadach przewidzianych w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tymczasem w trybie przywołanego przepisu można przekazywać środki jedynie organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ww. ustawy²⁵. Uwaga ta nie ma wpływu na ocenę Stowarzyszenia, które w tym zakresie realizuje zadania zgodnie z umową i regulaminami FIO.

4.8. Badaniem objęto 10 losowo wybranych projektów²⁶, które otrzymały dofinansowanie w ramach konkursu Wielkopolska Wiara. Łączna wartość zrealizowanych projektów wyniosła 77.453,44 zł, z tego 42.422,84 zł wydatkowano ze środków przyznanych w ramach mikrodotacji, zaś wkład osobowy podmiotów, które uzyskały mikrodotacje wynosił 34.985,00 zł (całość wkładu osobowego stanowił wolontariat), a finansowy 46,40 zł. Koszty obsługi administracyjnej badanych

²⁵ Według art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Art. 3 ust. 3 dotyczy natomiast osób prawnych i jednostek organizacyjnych, działających na podstawie przepisów o stosunku państwa do kościołów i związków wyznaniowych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni socjalnych spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i klubów sportowych.

²⁶ Oznaczenia mikrodotacji: 1) 302/WWW/2015, 2) 258/WWW/2015, 3) 473/WWW/2015, 4) 26/WWW/2015/II, 5) 2/WWW/2014, 6) 215/WWW/2014, 7) 92/WWW/2015, 8) 314/WWW/2015, 9) 301/WWW/2014 i 10) 3/WWW/2015/II.

projektów wyniosły 2.559,10 zł, z tego 2.539,10 zł sfinansowano ze środków przyznanych w ramach mikrodotacji, tj. 6% ogółu badanych przyznanych środków. W sześciu przypadkach koszty obsługi zostały rozliczone w kwotach od 150 zł do 1.033,11 zł²⁷. W trzech przypadkach koszty te wyceniono na 0 zł²⁸, zaś w jednym koszty te oszacowano na 20 zł i zostały wniesione do projektu jako wkład własny osobowy²⁹.

4.9. W pierwszych dwóch edycjach konkursu oferent był zobowiązany do wniesienia do projektu co najmniej 10% wkładu własnego, liczonego od wartości wnioskowanej mikrodotacji³⁰. Suma kwoty mikrodotacji oraz kwoty stanowiącej wkład własny stanowiła łączną wartość projektu. Przez wkład własny oferenta należało rozumieć środki finansowe³¹, inne aniżeli pochodzące z FIO, a także wkład osobowy³², tj. wkład pracy wolontariuszy oszacowany na podstawie wyceny rynkowej. W trzeciej edycji utrzymano opisane zasady dotyczące wkładu własnego, z tym że wkład własny musiał być wniesiony w wysokości co najmniej 20% wartości mikrodotacji³³.

Wysokość wkładu własnego kształtowała się w 10 zbadanych projektach w granicach od 500 zł do 23.475 zł, co stanowiło od 9% do 92% łącznej wartości tych projektów³⁴. Łącznie przy realizacji projektów brało udział 70 wolontariuszy, a ich pracę wyceniono w granicach od 10 zł do 40 zł³⁵. W ramach wykonywanych prac wolontariusze m.in. zarządzali projektem, prowadzili wykłady, zajęcia i ćwiczenia z osobami, do których były adresowane realizowane projekty oraz sprząтали cmentarz.

Stawki zaproponowane przez oferentów nie przekraczały stawek rynkowych, a w niektórych przypadkach były wręcz zaniżane przez oferentów, jak np. w projekcie nr 10, gdzie oszacowano, że poprowadzenie księgowości zajmie 2 godz., a usługę tę w ramach wolontariatu wyceniono na 20 zł, czy też w projekcie nr 6, gdzie godzina prowadzenia zajęć przez wolontariuszy, którzy prowadzili animacje, uczyli robić rękodzieła i prowadzili zajęcia ruchowe z lalkami, została wyceniona na 10 zł.

4.10. W przypadku mikrodotacji nr 8³⁶ oferent otrzymał 5.000 zł, z tego wydatkował 4.382,80 zł, w tym 1.033,11 zł na koszty pośrednie (800 zł na usługę księgową, a 233,11 zł na materiały biurowe). Taki sposób wykonania przez oferenta projektu spowodował, że na koszty pośrednie przeznaczono 23,5% wartości wydatkowanej mikrodotacji, a więc przekroczono dopuszczalny regulaminem próg o 3,5%. Złożone przez beneficjenta sprawozdanie zostało w całości zaakceptowane przez Operatora z powodu braku zapisów w regulaminie konkursu i zasadach rozliczenia, które pozwalaloby zakwestionować część wydatku na koszty pośrednie powyżej 20%. Stowarzyszenie wskazało, że w następnych edycjach konkursów FIO, o ile będzie Operatorem, to w dokumentacji dotyczącej przeprowadzania konkursów i rozliczania dotacji doprecyzuje tę kwestię.

4.11. W czterech przypadkach (nr 1, 3, 4 i 5³⁷) Operator weryfikował sprawozdania w sposób długotrwały (odpowiednio: od 20 listopada 2015 r. do 31 maja 2016 r.; od 10 listopada 2015 r. do 25 marca 2016 r.; od 17 grudnia 2015 r. do 25 marca 2016 r.; sprawozdanie złożono w grudniu 2014 r., a zaakceptowano 8 kwietnia 2015 r.). Stowarzyszenie wskazało, że długotrwała weryfikacja sprawozdań przede wszystkim wynikała z edukacyjnej roli Operatora i zachęcania do aktywności obywatelskiej (mieszkańców województwa, czy organizacji pozarządowych, przez realizację projektów). Osoby weryfikujące sprawozdania dokładały wszelkich starań do złożenia przez ofe-

²⁷ W nr 1 – 455,99 zł, nr 2 – 300 zł, nr 3 – 200 zł, nr 7 – 150 zł, nr 8 – 1033,11 zł i nr 9 – 400 zł.

²⁸ W nr 4, 5 i 6.

²⁹ Umowa wolontariacka dotycząca obsługi księgowej.

³⁰ Np. jeżeli organizacja ubiega się o mikrodotację w kwocie 5.000 zł, to musi mieć minimum 500 zł wkładu własnego. Wartość projektu wyniesie wtedy 5.500 zł.

³¹ Dotyczyło to tylko młodych organizacji pozarządowych (MOP) oraz grup samopomocowych posiadających osobowość prawną.

³² Dotyczyło to wszystkich grup beneficjentów, tj. MOP-ów, grup nieformalnych i grup samopomocowych, niezależnie od tego, czy posiadają osobowość prawną, czy też jej nie posiadają.

³³ Np. jeżeli organizacja ubiega się o mikrodotację w kwocie 2.000 zł, to musi mieć minimum 400 zł wkładu własnego. Wartość projektu wyniesie wówczas 2.400 zł.

³⁴ Nr 1 – 1.800 zł (27% łącznej wartości projektu), nr 2 – 500 zł (9%), nr 3 – 900 zł (16%), nr 4 – 23.475 zł (92%), nr 5 – 2.700 zł (38%), nr 6 – 500 zł (9%), nr 7 – 870 zł (15%), nr 8 – 1.000 zł (19%), nr 9 – 2.120 zł (30%) i nr 10 – 1.120 zł (36%).

³⁵ Nr 1 – 6 wolontariuszy, których pracę wyceniono na 20 zł/godz.; nr 2 – 3, 10 zł/h; lp. 3 – 1, 20 zł/godz.; nr 4 – 19, 25 zł/godz.; nr 5 – 3, 30 zł/godz.; nr 6 – 8, 10 zł/godz.; nr 7 – 18, 10 zł/godz. lub 20 zł/godz. oraz 150 zł za opiekę medyczną nr 8 – 1, 25 zł/godz., nr 9 – 5, 20 zł/godz. i nr 10 – 6, 10 zł/godz. lub 40 zł/godz..

³⁶ Patrz przypis 26.

³⁷ Jak wyżej..

renta odpowiednich wyjaśnień. Liczne kontakty, wyjaśnienia wpływały na długość weryfikacji sprawozdań.

4.12. W przypadku mikrodotacji nr 2³⁸ Operator przyjął „pustą” płytę CD-R (na płycie nie są nagrane żadne dane) od beneficjenta jako zał. nr 5 do sprawozdania, które ostatecznie zostało zaakceptowane. Akceptacja sprawozdania nastąpiła, gdyż osoba weryfikująca sprawozdania, na podstawie innej dokumentacji, np. listy obecności i dokumentacji zdjęciowej znajdującej się na portalu społecznościowym³⁹, nie miała wątpliwości co do rzetelności realizacji zadania.

4.13. Zdaniem Operatora wprowadzenie oprogramowania informatycznego do generowania i oceny wniosków o mikrodotacje wiązałoby się z ograniczeniem możliwości indywidualnego kształtowania generatora do potrzeb danego operatora. Operator zwraca uwagę, że wprowadzenie zmian wymagałoby konieczności przeprowadzenia ogólnopolskich konsultacji, co znacząco wydłużyłoby proces, a tym samym utrudniłoby realizację zadania.

Operator korzysta od dwóch lat – w trakcie procesu przyznawania mikrodotacji – z generatora on-line za pośrednictwem aplikacji internetowej witkac.pl. Operator wyraża zadowolenie z możliwości technicznych generatora, gdyż jest on dostosowywany do potrzeb prowadzenia naboru projektów, ich oceny i sprawozdawczości. Witkac sp. z o.o. bieżąco wprowadza zmiany w odpowiedzi na oczekiwania Operatora, np. warianty sortowania ofert według gmin, powiatów, oferentów.

W zakresie wytworzenia i przekazania przez Ministerstwo wzorów dokumentów związanych z procesem przyznania mikrodotacji, Centrum PISOP zauważa, że w okresie realizacji projektu wypracowało już wzory dokumentów, które z roku na rok są dostosowywane do potrzeb potencjalnych realizatorów. Korzystając z ogólnych wzorów możliwość wprowadzenia przez Operatora jakichkolwiek udogodnień byłaby znacząco utrudniona. Zdaniem Operatora wymagałoby to też każdorazowo zaangażowania kadry poszczególnych operatorów, jak i Ministerstwa. Operatorzy musieliby proponowane zmiany uzgadniać ze wszystkimi operatorami, a biorąc pod uwagę różne terminy ogłaszania konkursów, byłoby to dużym utrudnieniem w ich realizacji.

Zdaniem Operatora przekazanie przez Ministerstwo ww. standardowych dokumentów i programu informatycznego nieznacznie ograniczyłoby koszty ponoszone w ramach obsługi konkursów. Operator współpracuje z Witkac sp. z o.o. i z tego tytułu nie ponosi kosztów związanych z korzystaniem z programu informatycznego. Natomiast przekazanie dokumentów obniżyłoby łącznie koszty całego zadania o 7.000 zł, gdyż Operator nie skorzystałby z usługi prawniczej wycenionej na 6.000 zł i pracy nad dokumentacją przez eksperta merytorycznego projektu wycenioną na 1.000 zł.

4.14. Stowarzyszenie wskazało m.in. że na jakość realizacji dotowanych zadań miało wpływ podjęcie ryzyka, polegającego na finansowaniu z własnych środków zadania w okresie między zgłoszonym w ofercie terminem jego rozpoczęcia (1 czerwca 2014 r.), a podpisaniem umowy (28 września 2014 r.) i przekazaniem przez Ministerstwo środków (2 października 2014 r.).

Zdaniem Prezesa Zarządu Stowarzyszenia, współpracę w zakresie wdrażania projektów PFIO usprawniłyby: 1) podpisywanie umów o dofinansowanie przed rozpoczęciem realizacji projektów; 2) przelewanie środków na realizację zadania w pierwszym miesiącu realizacji; 3) bieżące odpowiadanie na pojawiające się wątpliwości; 4) zorganizowanie spotkania informacyjnego dla Operatorów na temat zasad rozliczania wkładu własnego, w tym omówienie poszczególnych możliwości pozyskiwania dodatkowego wkładu przez organizacje pozarządowe i sposobów rozliczania; 5) rezygnacja w regulaminach FIO z zapisu o ponoszeniu przez Operatorów odpowiedzialności za zobowiązania realizatorów mikrodotacji jak za swoje własne.

(akta kontroli str. 736-1636; 1665-1677; 1697-1703; 1708-1733; 1741-1743)

W działalności Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie w zbadanym zakresie.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

³⁸ Patrz przypis 26.

³⁹ https://www.facebook.com/pasiekachmielewscy/?hc_ref=SEARCH&fref=fff 1, 16, 18, 24 wrzesień 2015.

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Dokonanie korekty sprawozdań częściowych z realizacji zadania pn. *Wielkopolska Wiara Aktywnie Działa* za lata 2014-2015.
2. Podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych eliminujących przypadki długotrwałego rozliczania przyznanych mikrodotacji.
3. Rozliczanie przyznanych mikrodotacji w terminie do 31 grudnia.
4. Zatwierdzanie dokumentów księgowych w systemie księgowym i dokonywanie zamknięcia poszczególnych miesięcy w trakcie roku.
5. Wprowadzenie do regulaminu konkursu zapisów dotyczących różnicy liczby punktów, od której badaniu podlega oferta mikrodotacji przez trzeciego eksperta, w przypadku, gdy Stowarzyszenie w kolejnych edycjach Programu FIO będzie pełniło funkcję Operatora.
6. Wprowadzenie do regulaminu konkursu oraz w zasadach rozliczania zapisów dotyczących niekwalifikowalności kosztów obsługi administracyjnej powyżej określonego progu, w przypadku, gdy Stowarzyszenie w kolejnych edycjach Programu FIO będzie pełniło funkcję Operatora.
7. Pobieranie od osób składających oferty projektów oświadczeń dotyczących zasiadania w organach statutowych istniejących organizacji pozarządowych, w przypadku, gdy Stowarzyszenie w kolejnych edycjach Programu FIO będzie pełniło funkcję Operatora.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Stowarzyszenia Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP w Lesznie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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 26 września 2016 r.

Kontrolerzy:
Anna Żafek

Główny specjalista
kontroli państwowej

Marek Ryszard Przystolik

Specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

