



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.006.04.2016
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	Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/26/2016 z 2 sierpnia 2016 r. (akta kontroli str.1-2) Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/30/2016 z 29 sierpnia 2016 r. (akta kontroli str. 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Dębicki Klub Biznesu w Dębicy, ul. Fabryczna 12, zwane dalej również w skrócie Stowarzyszeniem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zbigniew Nosal, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy. (akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W objętym kontrolą okresie Stowarzyszenie prawidłowo¹ realizowało zlecone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej² zadanie pn. *Akademia Aktywnych Obywateli – Podkarpackie Inicjatywy Lokalne*. Realizując umowę z Ministrem, Stowarzyszenie³ w latach 2014-2015 zorganizowano dwa konkursy, w wyniku których, po ocenie 828 wniosków, przyznano 228 dotacji na łączną kwotę 1.035,2 tys. zł. Zadanie publiczne⁴ zostało wykonane przez Stowarzyszenie zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji kosztorysu, w terminie określonym w umowie oraz zgodnie z celem, na jaki uzyskano środki. Sporządzone na podstawie dokumentów księgowych częściowe sprawozdania z realizacji zadania za lata 2014-2015, zostały przekazane w ustalonych terminach i zaakceptowane przez Ministra.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację zadania pod względem merytorycznym i finansowym i dotyczyły: braku na fakturach i rachunkach zapisów potwierdzających sprawozdanie ich pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a także przyjmowania i rozliczania faktur i rachunków bez opisu towaru lub usługi, w zakresie ilości dostarczonych towarów lub wykonywanych usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W dniu 9 września 2014 r. Stowarzyszenie wraz z trzema równoprawnymi zleceniobiorcami⁵ zawarło z Ministrem umowę o realizację zadania publicznego w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich⁶ pn. *Akademia Aktywnych Obywateli – Podkarpackie Inicjatywy Lokalne* na łączną kwotę 1.798 tys. zł. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷, Stowarzyszenie zgodnie z celem na jaki uzyskało

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 Obecnie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwany dalej Ministrem.

³ Zawartą z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej przez Stowarzyszenie wraz z Fundacją GENERATOR INSPIRACJI z siedzibą w Futomiu, Lokalną Grupą Działania Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Ziemi Niżańskiej” z siedzibą w Nisku oraz Fundacją Fundusz Lokalny SMK z siedzibą w Zbydniowie – równoprawnymi oferentami i wykonawcami. Oferenci ci, a także operatorzy, są też dalej w kolejności zwani Oferentami nr 1, 2, 3 i 4, Operatorami nr 1, 2, 3 i 4, a także Beneficjentami nr 1, 2, 3 i 4.

⁴ W części przypisanej w ofercie i umowie Stowarzyszeniu Dębicki Klub Biznesu w Dębicy.

⁵ Por. przypis 3.

⁶ Umowa Nr 788_III/2014 o realizację zadania publicznego zleconego w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, zwanego dalej również w skrócie Programem FIO.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

środki finansowe w ramach Programu FIO oraz ze złożoną ofertą, podpisaną umową, zawartymi do niej aneksami, przedstawionym harmonogramem w podziale na zadania i kosztorysem, jak również ze sprawozdaniami za lata 2014-2015, realizowało zaplanowane do 2016 r. zadania z zakresu przekazanej wiedzy i umiejętności dla realizacji oddolnych inicjatyw przez 600 osób i 220 organizacji pozarządowych na łączną kwotę 1.829 tys. zł.

Działania te polegały na udzieleniu podmiotom wsparcia konsultingowego, szkoleniowego, doradczego i finansowego. W 2014 r., zgodnie z umową i zawartymi aneksami, zaplanowano kwotę 559.220 zł, z tego z dotacji 554.570 zł. Zadanie zostało zrealizowane przez 114 inicjatyw oddolnych w kwocie ogółem 549.746,64 zł, z tego z dotacji 545.762,88 zł, tj. w 99,3% kosztu całkowitego oraz w 98,8% kwoty planowanej dotacji.

W 2015 r. na realizację zadania zaplanowano 556.720 zł, z tego z dotacji kwotę 541.820 zł. Zadanie zostało zrealizowane przez 114 inicjatyw oddolnych w kwocie ogółem 561.914,77 zł, z tego z dotacji 536.078,62 zł, tj. w 95,4% kosztu całkowitego oraz w 98,9% planowanej dotacji.

Stowarzyszenie złożyło sprawozdania częściowe z wykonania zadania publicznego w 2014 r. 30 stycznia 2015 r., a z wykonania zadania w 2015 r. – 29 stycznia 2016 r., tj. z godnie z terminami określonymi w umowie. W obu przypadkach Departament Pożytku Publicznego MRPiPS zaakceptował sprawozdania. W wyniku niepełnego wykorzystania dotacji, Stowarzyszenie dokonało jej zwrotu za 2014 r. w kwocie 10.514,02 zł, a za 2015 r. w kwocie 5.741,38 zł na rachunek MRPiPS. Stowarzyszenie nie pobierało w latach 2014-2015 wpłat i opłat od adresatów zadania.

W badanym okresie 2014-2015, nie było innych programów, które by uczestniczyły w finansowaniu ww. Projektu dodawanego ze środków FIO.

Udział własny Stowarzyszenia w realizacji Projektu w badanym okresie był zgodny z planowanym w umowie procentowym udziałem i wyniósł w 2014 r. 3.983,76 zł, a w 2015 r. 25.836,15 zł. Łączna suma przychodów z FIO wyniosła 1.081.841,50 zł, co stanowiło 60,2% kosztu całkowitego Projektu, realizowanego do 30 listopada 2016r. Zgodnie z warunkami umowy, procentowy udział dotacji w całkowitym koszcie zadania zostanie wyliczony po rozliczeniu dotacji za 2016 r.

Koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, Stowarzyszenie zaplanowało i zrealizowało w 2014 r. w kwocie 18.550 zł, z tego wynagrodzenie koordynatora projektu – 10.500 zł, księgowość projektu – 8.050 zł. W 2015 r. zaplanowano i wykorzystano odpowiednio kwotę 18.200 zł, z tego wynagrodzenie koordynatora 13.200 zł i księgowości projektu – 6.000 zł.

W okresie objętym kontrolą, przy realizacji zadania Stowarzyszenie zatrudniało: na podstawie umowy o świadczenie usług z zakresu księgowości, Biuro Rachunkowe „Asset”, na podstawie umowy o zarządzanie i umowy o pracę jednego koordynatora projektu oraz jedną osobę na podstawie umowy zlecenia. Kadra włączona do realizacji Projektu posiadała doświadczenie w zakresie wspierania organizacji pozarządowych i inicjatyw oddolnych. Przy realizacji projektu, Stowarzyszenie nie zatrudniało wolontariuszy.

(akta kontroli str. 25-193 i 1062-1103)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w zbadanym zakresie.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

1. Objęte kontrolą zadanie pn. *Akademia Aktywnych Obywateli – Podkarpackie Inicjatywy Lokalne* jest finansowane ze środków Programu FIO na lata 2014-2020. Jako cel główny zadania podano wzrost do 2016 r. wiedzy i umiejętności z zakresu realizacji oddolnych inicjatyw przez 600 osób i 220 organizacji pozarządowych. Załączona do umowy oferta zakłada następujące rezultaty realizacji zadania:

- 200 osób, które zwiększą swoje zaangażowanie w realizację zadań (projektów) na rzecz dobra wspólnego swoich społeczności;
- 400 osób, które podniosą swoją wiedzę na temat pozyskiwania i realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych;
- 100 osób, które zniwelują bariery o charakterze psychologicznym w zakresie odpowiedzialności za realizowane zadania;
- 220 organizacji pozarządowych, które przeprowadzą (zorganizują) inicjatywy oddolne;

- 50 organizacji, które do XI.2016 roku złożą wniosek o kolejną dotację na rzecz realizacji swoich pomysłów/inicjatyw spójnych z celami statutowymi.

Monitorowanie trzech pierwszych wskaźników miało być prowadzone za pomocą ankiet ex-ante i ex-post wśród osób będących członkami organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych i samopomocowych realizujących inicjatywy. Przeprowadzenie inicjatyw oddolnych miało być mierzone liczbą podpisanych umów na dotacje udzielone ze środków FIO. Wskaźnik liczby organizacji składających wnioski o kolejną dotację ma ustalić ankietę ewaluacyjną całego zadania przeprowadzoną w listopadzie 2016 r. W sprawozdaniach częściowych wykazano osiągnięcie następujących rezultatów:

- w 2014 r. przekazano dotacje dla ogółem 114 grup, z tego: 43 nieformalnych realizujących inicjatywy samodzielnie, 48 nieformalnych realizujących inicjatywy za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej oraz 23 młodych organizacji. Liczba uczestników szkoleń informacyjnych wyniosła 521, a uczestników szkoleń z zakresu wdrażania inicjatywy 131 osób. Liczba spotkań monitorujących inicjatywy o charakterze doradczym i animacyjnym wyniosła 149;
- w 2015 r. przekazano dotacje dla 114 grup, z tego: dla 41 nieformalnych realizujących inicjatywy samodzielnie, 53 nieformalnych realizujących inicjatywy za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej oraz 20 młodych organizacji. Liczba uczestników szkoleń informacyjnych wyniosła 688, a uczestników szkoleń z zakresu wdrażania inicjatywy 133 osoby. Zorganizowano 124 spotkania monitorujące inicjatywy, mające charakter doradczy i animacyjny.

Obowiązujący przy realizacji umowy Regulaminu Konkursu FIO w 2014 r. stwierdza, że *rezultaty odnoszą się do zmian, które mają nastąpić w wyniku realizacji projektu (...)* Sam produkt nie świadczy jeszcze o tym, że nastąpiła zmiana. Odbycie szkolenia może, ale nie musi wiązać się z poprawą umiejętności. W zaakceptowanych przez Ministra sprawozdaniach częściowych, jako dotychczasowy efekt wykazano głównie sfinansowane z dotacji działania, a nie ich rezultaty. Zgodnie z zawartą umową, pełna analiza wpływu dotacji z FIO na aktywizację nowych inicjatyw oraz osiągniętych rezultatów w zakresie trwałego rozwoju dotowanych organizacji pozarządowych i inicjatyw oddolnych, jak również opis osiągniętych rezultatów, zostanie opracowana w raporcie ewaluacyjnym, którego wyniki będą znane w ostatnim miesiącu realizacji Projektu-zadania publicznego, tj. do końca listopada 2016 r.

(akta kontroli str. 131-193)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w zbadanym zakresie.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu
faktycznego

1. Podczas realizacji Projektu w latach 2014-2015 przestrzegane były zasady jawności i uczciwej konkurencji przy udzielaniu mikrodotacji, z uwzględnieniem zapisów Regulaminu konkursu FIO w 2014 r., oferty realizacji zadania publicznego i regulaminu Projektu.

Informacje na temat naboru podano do publicznej wiadomości na oficjalnych stronach projektu oraz na stronach poszczególnych operatorów:

- w 2014 r. – 28 lipca, z terminem naboru do 20 sierpnia 2014 r.
- w 2015 r. – 19 stycznia, z terminem naboru do 28 lutego 2015 r.

Do publicznej wiadomości podano też terminy przyjmowania wniosków o dotacje i zasady ich przyznawania. Podział środków nastąpił w drodze konkursu, a podstawą do przyznania dotacji były opinie ekspertów (karty oceny merytorycznej). Zgodnie z założeniami, każdy z operatorów miał wskazać ekspertów, którzy: reprezentują organizację pozarządową lub media lokalne (regionalne), albo instytucję samorządową; wykażą się znajomością przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz mają doświadczenie w działalności społecznej (opisują, opiniują lub realizują inicjatywy oddolne).

Na tej podstawie eksperci podpisali porozumienie wolontariackie z Fundacją GENERATOR INSPIRACJI, która z założenia w ofercie zadania publicznego nadzorowała ten obszar i dokonali wymaganej oceny wniosków. Oferty przydzielano ekspertom, z uwzględnieniem miejsca ich realizacji i miejsca zamieszkania. Dodatkowo pouczono ekspertów, że w przypadku zaistnienia jakie-

gokolwiek konfliktu interesów, mają oni obowiązek informowania o tym Fundacji GENERATOR INSPIRACJI.

(akta kontroli str. 25-60, 194-345, 351-352)

2. Wykazane w sprawozdaniach za 2014 i 2015 r. koszty realizacji Projektu wynikają z ewidencji księgowej. Księgowość⁸ Stowarzyszenia prowadzi zewnętrzne Biuro Rachunkowe. Ewidencja księgowa prowadzona jest przy użyciu programu komputerowego. Biuro posiada licencję na jego użytkowanie⁹. Wyodrębniono konta analityczne, na których są ewidencjonowane koszty Projektu. Kwoty wykazane w rozliczeniach są zgodne z danymi w zestawieniach obrotów i sald dla tych kont analitycznych za objęty rozliczeniem okres (konta 510, 713, 708 i 848). Program komputerowy, wraz z modułem *Księgi Handlowe*, spełnia warunki określone w ustawie o rachunkowości¹⁰.

W systemie księgowym, dla celów Projektu wyodrębniono konto kosztowe zespołu 5-510 wraz z analityką. Dla wydatków i wpływów wyodrębniono konto analityczne kasy – 100-01, w celu dokonywania zapłat gotówkowych (obroty kasy ujmowane są w odrębnych raportach kasowych¹¹).

Po wpływie środków dotacji na rachunek bankowy, są one księgowane na koncie 848-01 *Różniczenia międzyokresowe przychodów z tytułu dotacji*. Na koncie tym rejestrowane są, zgodnie z umową, wpłaty dofinansowania, wnioski o płatność i zwroty niewykorzystanych w pełni środków (oszczędności). Dotacja jest następnie przeksięgowywana z konta 848-01 na konto 708-01.

Stowarzyszenie podczas realizacji Projektu prowadziło działalność gospodarczą odpłatną i nieodpłatną (statutową). Realizowało również inne projekty nie finansowane ze środków FIO. Zarówno realizowane projekty, jak i działalność statutowa odpłatna i nieodpłatna, mają wyodrębnione konta rachunkowe (kosztowe i przychodowe). Wynik ustalany jest w oparciu o dany rodzaj działalności. Stowarzyszenie nie podlega obowiązkowi badania sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta¹². W objętym kontrolą okresie lat 2012-2015 nie osiągnęło w roku obrotowym przychodów w wysokości co najmniej 3 mln zł.

(akta kontroli str. 350-544, 1055)

W rozliczeniu sprawozdania częściowego za 2014 r. czterech realizatorów¹³, przekazanego 30 stycznia 2015 r. do MPiPS z realizacji umowy nr 788_III/2014 z 9 września 2014 r.¹⁴, wykazano koszty w kwocie 643.173,65 zł (Stowarzyszenie – 549.746,64 zł), co stanowiło 99,5% (Stowarzyszenie – 98,3%) kwoty w umowie na 2014 r. (646.600 zł, Stowarzyszenie – 559.220 zł). W tym z dotacji 609.485,98 zł (98,3% kwoty w umowie, Stowarzyszenie – 545.762,88 zł), koszty pokryte z własnych środków wyniosły 18.167,67 zł (Stowarzyszenie – 3.983,76 zł), co stanowiło 2,82% poniesionych kosztów (w umowie dla całego zadania ustalono 2,88%), a wkład osobowy 15.520 zł, tj. 194% wartości w umowie. Koszty osobowe merytoryczne (wynagrodzenie dla ekspertów dokonujących oceny wniosków) wyniosły 15.520 zł (przy kwocie w umowie 8.000 zł), przy czym wydatek ten został pokryty z wkładu osobowego Fundacji GENERATOR INSPIRACJI.

Koszty obsługi zadania, w tym administracyjne, wyniosły 70.683,63 zł (99,4% kwoty z umowy, 25.583,74 zł – Stowarzyszenie) pokryte z dotacji 68.049,87 zł i środków własnych Stowarzyszenia w wysokości 2.633,76 zł (wynagrodzenie koordynatora). W dwóch przypadkach dla Stowarzyszenia zwiększono, w porównaniu z umową, koszty obsługi finansowej Projektu z 3.850 zł do 4.400 zł oraz koszty Oferenta nr 3 z 2.100 zł do 4.198,11 zł, zmniejszając jednocześnie do zera wielkość kosztów obsługi prawnej projektu dla Stowarzyszenia i Oferenta nr 3 – łącznie o 2.800 zł.

⁸ Oferentami i Operatorami Projektu są cztery niezależne organizacje. Każda z nich prowadzi odrębną księgowość w zakresie określonym w Projekcie. Koszty wykazane w rozliczeniach projektu FIO przez pozostałe trzy podmioty wynikają z ewidencji księgowej tych podmiotów. Do realizacji projektu wyodrębniono analityczne konta księgowe, na których są ewidencjonowane koszty. Kwoty wykazane w rozliczeniach Programu są zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla kont analitycznych w rozliczanym okresie.

⁹ Oryginały dokumentów księgowych do końca roku kalendarzowego i sporządzenia sprawozdania końcowego, przechowywane są w siedzibie Biura Rachunkowego. Po tym okresie dokumenty przechowywane są w siedzibie Stowarzyszenia.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

¹¹ obroty w kasie: wpływy – Wn konto 100-01/Ma konto 2...; wpływy – Wn konto 2.../Ma konto 100-01.

¹² Stowarzyszenie nie spełnia kryteriów art. 64 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz przepisów wydanego na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285 poz. 2852).

¹³ Por. przypis 3.

¹⁴ Zmiany umowy wprowadzono aneksami nr 1 z 19 grudnia 2014 r., nr 2 z 27 kwietnia 2015 r. i nr 3 z 19 sierpnia 2015 r.

Koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania, przypisane wyłącznie Stowarzyszeniu, wyniosły 518.988,26 zł (98,5% kwoty umownej). Środki związane z realizacją zadania (dla 4 oferentów: czynsze, opłaty telekomunikacyjne, opłaty pocztowe i materiały biurowe) wykorzystano w 93,7% (wyniosły 13.157,85 zł, a w umowie – 14.040 zł, w tym Stowarzyszenie – 3.824,64 zł¹⁵). W trzech¹⁶ przypadkach przekroczono kwoty planowane dla tych pozycji w kosztorysie. Nie planowano i nie poniesiono kosztów wyposażenia, ani też kosztów adaptacji pomieszczeń. Koszty wyjazdów służbowych wyniosły 9.290 zł, czyli 88,5% wartości umownej (dla Stowarzyszenia nie planowano, w związku z czym nie wykazano kosztów z tego tytułu). Koszty związane z działaniami promocyjnymi i rekrutacją beneficjentów do uczestnictwa w projekcie dla 4 oferentów wyniosły 15.533,91 zł ze środków własnych, co stanowiło 97,3% wartości określonej w umowie (Stowarzyszenie – 1.350 zł, tj. 67% wartości umownej).

(akta kontroli str. 131-158)

W rozliczeniu sprawozdania częściowego za 2015 r. czterech realizatorów¹⁷, przekazanego 29 stycznia 2016 r. do MRPIPS z realizacji umowy¹⁸, wykazano koszty w kwocie 696.930,71 zł (Stowarzyszenie – 561.914,77 zł), co stanowiło 106,5% kwoty umownej na 2015 r. (654.152,5 zł, Stowarzyszenie – 556.720 zł. W tym koszty pokryte z dotacji 614.258,62 zł (mniejsze niż w umowie, Stowarzyszenie – 536.078,62 zł, również mniejsze), finansowych środków własnych 4 oferentów 39.792,09 zł (Stowarzyszenie – 25.836,15 zł) i pokryte w wysokości 42.880 zł z wkładu osobowego Fundacji GENERATOR INSPIRACJI, co stanowiło odpowiednio 5,71% i 6,15% poniesionych kosztów (w umowie dla całego zadania ustalono odpowiednio 3,26% i 5,71%). Koszty osobowe merytoryczne (wynagrodzenie dla ekspertów Fundacji GENERATOR INSPIRACJI dokonujących oceny wniosków i wynagrodzenie dla specjalistów ds. monitoringu inicjatyw dla 4 oferentów) wyniosły 54.376,87 zł (przy kwocie umownej 19.000 zł), przy czym część tego wydatku (42.880 zł) była pokryta z wkładu osobowego Fundacji GENERATOR INSPIRACJI oraz (100 zł) z finansowych środków własnych Oferenta nr 4. Koszty z tego tytułu dla Stowarzyszenia wyniosły 3.000 zł, tj. 115,4% wartości umownej. Koszty obsługi zadania wyniosły 101.601,16 zł (112,1% kwoty z umowy), w tym 75.615,56 zł z dotacji i 25.985,60 zł ze środków własnych, głównie Stowarzyszenia – 25.536,13 zł. W pięciu przypadkach realizacja kosztów przewyższała wielkości umowne, a w jednym – dotyczy kosztów obsługi prawnej projektu Stowarzyszenia – nie poniesiono żadnych kosztów, podczas gdy w tej pozycji w umowie zaplanowano 400 zł. Mimo iż koszty obsługi zadania przekroczyły wartość umowną, to udział dotacji był niższy niż w umowie. Koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania poniosło Stowarzyszenie. Wyniosły one 505.815,34 zł, co stanowiło 99,1% kwoty umownej. Określone w umowie środki na koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania (dla 4 oferentów: czynsze, opłaty teleinformatyczne i opłaty pocztowe) wykorzystano w 86,7% (wyniosły 8.136,8 zł, w tym 6.942,43 zł z dotacji i 1.194,37 zł ze środków własnych oferentów nr 2 i 4). Koszty wyposażenia związane z realizacją zadania wyniosły 4.790,26 zł, co stanowiło 119,8% kwoty zawartej w umowie na komputer dla oferenta nr 3 i kserokopiarkę dla oferenta nr 2 (różnicę 790,26 zł pokryto ze środków własnych Oferenta nr 3). Ponownie nie poniesiono kosztów adaptacji pomieszczeń. Koszty wyjazdów służbowych wyniosły 10.450,93 zł, tj. 112,4% wartości umownej. Część kosztów w wysokości 1.962,51 zł pokryto ze środków własnych oferentów nr 2, 3 i 4. Stowarzyszenie nie wykazało kosztów z tytułu wyjazdów służbowych. Koszty związane z działaniami promocyjnymi projektu i rekrutacją beneficjentów do uczestnictwa w projekcie dla 4 oferentów wyniosły 11.759,35 zł, co stanowiło 105,4% wartości określonej w umowie. W tym 2.000 zł z dotacji i 9.759,35 zł ze środków własnych wszystkich oferentów. Stowarzyszenie w związku z działaniami promocyjnymi poniosło koszty w wysokości 300 zł ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 159-193)

Budżet programu zmieniał się następująco:

W ofercie zaproponowano koszt całkowity w kwocie 1.851.940 zł (na 2014 r. – 638.600 zł, na lata 2015-2016 po 606.670 zł), w tym dotacja 1.798.000 zł (na 2014 r. – 620.000 zł i na lata 2015-

¹⁵ Czynsz biura projektu – 700 zł, opłaty teleinformatyczne – 189,56 zł, opłaty pocztowe – 1.294,70 zł i materiały biurowe – 1.640,38 zł.

¹⁶ Oferent nr 4 o 776 zł czynsz, Oferent nr 1 o 594 zł opłaty pocztowe i Oferent nr 3 o 700 zł opłaty pocztowe.

¹⁷ Por. przypis 3.

¹⁸ Nr 788_III/2014 z 9 września 2014 r.

2016 po 589.000 zł) i środki własne 53.940 zł (na 2014 r. – 18.600 zł, na lata 2015-2016 po 17.670 zł). Dotacja stanowiła 97,09%, a środki własne 2,91% całkowitego kosztu Programu.

Według umowy dotacja (1.798.000 zł) miała być wypłacana następująco: 620.000 zł¹⁹ w 2014 r. i po 589.000 zł w 2015 r.²⁰ i 2016 r.²¹ W zał. nr 3 do umowy (bez daty sporządzenia) oprócz dotacji i finansowych środków własnych wprowadzono środki wkładu osobowego Zleceniobiorców w kwocie 24.000 zł (po 8.000 zł rocznie). Zwiększył się koszt całkowity do kwoty 1.875.940 zł. Wprowadzenie wkładu osobowego potwierdzono w aneksie nr 1 z 19 grudnia 2014 r. W aneksie nr 2 z 15 kwietnia 2015 r. zwiększono koszt całkowity Projektu do 1.888.922,50 zł, przez zwiększenie finansowego wkładu własnego o 12.982,50 zł do kwoty 66.922,50 zł. Aneksem nr 3 z 19 sierpnia 2015 r. zwiększono koszt całkowity Projektu o 26.500 zł do kwoty 1.915.422,50 zł, przez zwiększenie kwoty dotacji o 31.000 zł oraz zmniejszenie o 4.500 zł finansowych środków własnych. W wyniku zmian wprowadzonych aneksami, środki własne stanowiły 3,26%, a wkład osobowy 1,25% kosztu całkowitego. Oznacza to, że planowany koszt całkowity trzykrotnie zwiększono z 1.851.940 zł, przez 1.875.940 zł i 1.888.922,50 zł, do 1.915.422,50 zł, tj. o 3,4%. Zwiększyła się również planowana kwota dotacji z 1.798.000 zł do 1.829.000 zł, tj. o 1,7%. Zmiany dotyczyły w 2015 r. m.in. wzrostu kosztów obsługi, zaplanowano koszty wyposażenia, zwiększono koszty wyjazdów służbowych i koszty związane z działaniami promocyjnymi.

W 2014 r. wykorzystano 98,3%, a w 2015 r. 99,1% dotacji. Koszty całkowite (zrealizowane) zadania wyniosły w 2014 r. 643.173,65 zł, a w 2015 r. – 696.930,71 zł. Środki własne stanowiły 2,82% w 2014 r. i 5,71% w 2015 r. kosztu całkowitego programu w tych latach, a wkład własny 2,41% w 2014 r. i 6,15% w 2015 r. kosztu całkowitego. Zleceniobiorcy w latach 2014-2015 zachowali procentowy udział sumy dotacji przekazanych w tych latach w całkowitych kosztach zadania (94,76% w 2014 r. i 88,14% w 2015 r.), określony w § 5 umowy nr 778_III/2014 (95,85%).

(akta kontroli str. 25-193)

3. Sprawozdania z wykonania Projektu zawierają zestawienia faktur (rachunków), na podstawie których rozliczono dotację (w 2014 r. 246 i w 2015 r. – 310 dokumentów księgowych). Do badania wybrano po 10 dokumentów z każdego sprawozdania²² na kwotę 18.568,63 zł za 2014 r. i 10.926,39 zł za 2015 r. (w zakresie dotyczącym Stowarzyszenia). W wyniku badania ustalono, że:

a. Rozliczane wydatki faktycznie poniesiono. Zgodnie z zasadami FIO zleceniobiorcy dokonywali płatności w terminie realizacji zadania określonym w umowie (§ 12 umowy: do 31 grudnia 2014 r. i do 31 grudnia 2015 r. § 2: z terminem ponoszenia kwalifikowanych kosztów od 1 czerwca 2014 r. i od 1 stycznia 2015 r.). Środki FIO przekazane w 2014 r. rozliczono sprawozdaniem z 30 stycznia 2015 r., a środki przekazane w 2015 r. rozliczono sprawozdaniem z 29 stycznia 2016 r. Niewykorzystane środki z dotacji w kwocie²³ 10.514,02 zł za 2014 r. zwrócono w dniach 12-15 stycznia 2015 r., a za 2015 r. kwotę 5.741,38 zł – 15 stycznia 2016 r., zgodnie z warunkami umowy (§ 12 ust. 2 – 15 dni od zakończenia realizacji zadania).

(akta kontroli str. 131-193, 551-552, 1057)

b. Rozliczane wydatki zostały prawidłowo udokumentowane. Rozliczenie dotacji nastąpiło na podstawie dowodów księgowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych, które były podstawą zapisów w księgach rachunkowych. Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, dowody oprócz opisu przewidzianego w art. 21 faktury (rachunku) opłacane z FIO na odwrocie zawierały trwały zapis obejmujący: dane o umowie (nr 788_III/2014 z 9 września 2014 r.) i zadaniu finansowanym z FIO, opis merytoryczny zadania, którego płatność dotyczy, przeznaczenie zakupionej usługi lub towaru. Zawierały również informacje, w jakiej części (kwotowo) należność opłacono z dotacji FIO, a w jakiej ze środków własnych. W wyniku zbadania po 10 dowodów księgowych dotyczących sprawozdań za 2014 r. i 2015 r. stwierdzono, że na jednym dokumencie były jednocześnie dwie informacje, że należy zapłacić przelewem, oraz że zapłacono gotówką. Uchybienie to nie miało wpływu na realizację zadania. Według wyjaśnień Prezesa, fakturę nr F/00115/02/15/MG z 19 lutego 2015 r. za wynajem sali opłacono przelewem 300 zł, nato-

¹⁹ Dla Zleceniobiorcy nr 1 554.570 zł, dla Zleceniobiorców nr 2, 3 i 4 po 21.810 zł.

²⁰ Dla Zleceniobiorcy nr 1 526.720 zł, dla Zleceniobiorców nr 2, 3 i 4 po 20,760 zł.

²¹ Dla Zleceniobiorcy nr 1 524.850 zł, dla Zleceniobiorcy nr 2 25.650 zł i po 19.250 zł dla Zleceniobiorców nr 3 i 4.

²² M.in. dotyczące wynagrodzeń koordynatorów (specjalistów) ds. promocji, usługi księgowej projektu, opłat pocztowych i materiałów biurowych.

²³ Stowarzyszenie zwróciło 8.807,12 zł, a Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Ziemi Nizańskiej” 1.706,90 zł.

miast podczas sporządzania opisu do faktury nieprawidłowo zaznaczono sposób dokonania płatności – gotówka. Rozliczane kwoty potwierdzały dokumenty dotyczące realizacji zadań przewidzianych w ofercie i kosztorysie.

(akta kontroli str. 553-626, 1052-1054)

c. Rozliczane wydatki przewidziano w budżecie projektu. W ofercie będącej załącznikiem do umowy przewidziano wszystkie wydatki objęte badaniem.

(akta kontroli str. 25-60, 131-193, 553-622)

4. Limity kosztów związanych z obsługą realizacji zadania przez czterech operatorów rozliczono w następujący sposób.

W 2014 r. w kategorii II – koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne zaliczono dla czterech operatorów: wynagrodzenia koordynatorów (specjalistów) ds. promocji, monitoringu i ewaluacji, obsługę finansową Projektu, obsługę prawną dla dwóch operatorów i wynagrodzenie dla asystenta koordynatora na łączną kwotę 70.683,63 zł (Stowarzyszenie – 21.183,74 zł), w tym z dotacji 68.049,87 zł i z finansowych środków własnych 2.633,76 zł. Kwota dotacji przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi stanowiła 11,17% dotacji, tj. więcej niż określono w zał. nr 3 do umowy²⁴ ustalonego aneksem nr 2 z 15 kwietnia 2014 r. (11,02%). W kategorii IV – koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania zaliczono czynsz biura projektu dla pierwszego i czwartego operatora, opłaty teleinformatyczne, karta telefoniczna, i Internet dla pierwszego, trzeciego i czwartego operatora, opłaty pocztowe oraz materiały biurowe dla czterech operatorów na kwotę 13.157,85 zł w całości z dotacji, w tym 3.824,64 zł dla Stowarzyszenia. Kwota dotacji przeznaczona na pokrycie kosztów funkcjonowania organizacji stanowiła 2,16% całej dotacji, tj. mniej niż określono w zał. nr 3 do umowy²⁵ ustalonego aneksem nr 1 z 18 grudnia 2014 r. (2,26%).

(akta kontroli str. 145-146)

W 2015 r. w kategorii II – koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne zaliczono dla czterech operatorów: wynagrodzenia koordynatorów (specjalistów) ds. promocji, monitoringu i ewaluacji, obsługę finansową Projektu, obsługę prawną dla Operatora nr 2 i 4 oraz wynagrodzenie dla eksperta merytorycznego całości zadania (Stowarzyszenie) na łączną kwotę 101.601,16 zł (Stowarzyszenie – 49.928,71 zł), w tym z dotacji 75.615,56 zł i z finansowych środków własnych 25.985,60 zł. Kwota dotacji przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi stanowiła 12,31% dotacji, tj. więcej niż określono w zał. nr 3 do umowy²⁶ ustalonego aneksem nr 3 z 19 sierpnia 2015 r. (12,27%). W kategorii IV – koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania zaliczono czynsz biura projektu dla pierwszego i czwartego operatora, opłaty teleinformatyczne (abonament telefoniczny, karta telefoniczna i internet) dla pierwszego, trzeciego i czwartego operatora, opłaty pocztowe dla pierwszego, drugiego i czwartego operatora na łączną kwotę 8.136,80 zł (Stowarzyszenie – 2.623,15 zł), w tym z dotacji 6.942,43 zł oraz z finansowych środków własnych 1.194,37 zł. Kwota dotacji przeznaczona na pokrycie kosztów funkcjonowania organizacji stanowiła 1,13% dotacji, tj. mniej niż określono w zał. nr 3 do umowy²⁷ ustalonego aneksem nr 3 z 19 sierpnia 2015 r. (1,32%).

(akta kontroli str. 177-178)

5. Rozliczenia kosztów nie obejmują wydatków niekwalifikowalnych. W 2014 r. nie rozliczono zakupów środków trwałych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości oraz art. 16a ust. 1 w związku z art. 16d ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁸, jak również nagród, premii i innych form bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania. Koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania oferentów nr 2, 3 i 4 wyniosły 9.290 zł w całości sfinansowane z dotacji. Nie rozliczono w kosztach tego projektu zadań objętych działalnością gospodarczą operatorów.

W 2015 r. w ramach kosztów wyposażenia, związanych z realizacją zadania, rozliczono komputer za 2.500 zł dla Oferenta nr 3 oraz kserokopiarkę laserową kolorową A3 z duplexem za 2.290,26 zł

²⁴ W umowie nr 788_III/14 z 9 września 2014 r. wynosił 10,27%.

²⁵ W umowie nr 788_III/14 z 9 września 2014 r. wynosił 2,47%.

²⁶ W umowie nr 788_III/14 z 9 września 2014 r. wynosił on 11,41%.

²⁷ W umowie nr 788_III/14 z 9 września 2014 r. wynosił 1,96%.

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz.851, ze zm.

dla Operatora nr 2. Z dotacji pokryto koszt w kwocie 4.000 zł, a z finansowych środków własnych 790,26 zł. Koszty wyposażenia wprowadzono aneksem nr 3 z 19 sierpnia 2015 r. do ww. umowy.

(akta kontroli str. 131-193)

6. Generalnie przestrzegana była zasada obrotu bezgotówkowego. Niemniej w przypadku organizacji nieformalnych samodzielnie realizujących inicjatywy Operator nie wypłacał przelewem dotacji, lecz regulował dostarczone rachunki przelewem lub wypłacając gotówkę. Podczas realizacji projektu część płatności realizowana była gotówkowo. W 2014 r. obroty na koncie analitycznym 100-01 wyniosły 18.005,96 zł. W 2014 r. m.in. za gotówkę w kwocie 1.294,70 zł zakupiono znaczki. Ewidencja wypłat gotówkowych w ramach projektu FIO w 2014 r. (w ramach konta 201-FIO) zawiera 24 faktury (m.in. za materiały promocyjne, wyżywienie i inne rachunki) na łączną kwotę 11.665,27 zł. Również w formie gotówkowej wypłacono dla jednej osoby wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę w kwocie 1.191,20 zł i wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia w kwocie 3.720 zł dla jednej osoby (była to realizacja dwóch rachunków). W 2015 r. była to kwota 2.204,46 zł, w tym m.in. za znaczki.

(akta kontroli str. 351, 409-415, 1025-1048)

7. W 2014 r. Stowarzyszenie zawarło umowę o zarządzanie z 1 czerwca 2014 r. na obsługę Projektu z wykonawcą zewnętrznym Biznes Serwis Internet Marketing. Wykonawca – Koordynator Projektu – zgodnie z umową wykonywał następujące czynności: przyjmowanie, koordynowanie, analizowanie i wdrażanie do realizacji Projektu, zgodnie z jego założeniami, obsługa techniczno-organizacyjna Projektu, konsulting i doradztwo dla beneficjentów, pozostałe usługi związane z obsługą Projektu. W okresie czerwiec-lipiec 2014 r. ww. zewnętrzny Operator był jedynym realizatorem projektu ze strony Stowarzyszenia. Wykonawca dostarczył rachunek o wartości brutto 2.999,99 zł, który opłacono przelewem z 23 września 2014 r.

W 2015 r. Stowarzyszenie zawarło umowę z 1 kwietnia 2015 r. na usługę na rzecz Projektu z wykonawcą zewnętrznym Biznes Serwis Internet Marketing. Wykonawca dostarczył dwa rachunki za usługę ekspercką na łączną wartość brutto 5.555,02 zł, które opłacono przelewami z 14 maja i 6 sierpnia 2015 r.

W okresie między terminami obowiązywania ww. umów właściciel ww. podmiotu był zatrudniony w Stowarzyszeniu na podstawie umowy o pracę. W umowie określono jej rodzaj: *Koordynator Projektu Akademia Aktywnych Obywateli – Podkarpackie Inicjatywy Lokalne*.

Według wyjaśnień Prezesa Stowarzyszenia zgodnie z polskimi przepisami prawa, jedną z form „aktywności zawodowej” osoby fizycznej, może być jednoosobowa działalność gospodarcza – Firma Biznes Serwis Internet Marketing została założona przez Pana Pawła W. i należy do tej kategorii podmiotów – co uprawnia ją do wszelkiej działalności gospodarczej w formie samozatrudnienia, na prawach zbliżonych do innych form, np. umowy o pracę, umów cywilnoprawnych. Mając to na względzie z Panem Pawłem W. zawarto stosowną umowę cywilnoprawną (współpracy), którą wskazano w budżecie zadania, zastrzegając przy tym, że wszystkie czynności w nich określone ma wykonywać osobiście, co rzutuje na fakt, że zadania wykonywane w ten sposób nie mają charakteru pracy podzielonej (brak innego podmiotu, osoby niebędącej stroną umowy ze zleceniodawcą, tylko pracy wykonywanej bezpośrednio (osobiście), na warunkach, jakie wykonywać może osoba fizyczna, np. na podstawie umowy o pracę (zlecenie). Dokumenty finansowo-księgowo w formie faktury wystawionej przez firmę Pana Pawła W., są równoważne np. z listą płac do umowy o pracę, czy też rachunku do umowy zlecenia, które dokumentują wykonaną pracę przez osobę fizyczną.

W umowie i w ofercie stanowiącej integralną część umowy wskazano, że obsługa części zadania obejmująca koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne będzie realizowana na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych. Art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w brzmieniu obowiązującym przed 9 listopada 2015 r. stanowił, że zadanie publiczne nie mogło być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o zlecenie realizacji zadania publicznego. NIK uznaje, że funkcja koordynatora projektu nie ma charakteru merytorycznego i nie wchodzi w zakres realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli str. 553, 591-594, 606-608, 1055)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono błąd w opisie faktury nie mający wpływu na realizację zadania. Rozliczane kwoty potwierdzały dokumenty dotyczące realizacji zadań przewidzianych w ofercie i kosztorysie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w badanym obszarze.

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

1. Na podstawie 20 wybranych do kontroli inicjatyw stwierdzono, że beneficjenci składali sprawozdania z wykorzystania środków, a Operator weryfikował realizację zadań. We wszystkich tych inicjatywach m.in. sporządzono formularz merytorycznego raportu końcowego z realizacji umowy (zawierający opis zrealizowanej inicjatywy, wyszczególniający realizatorów projektu, odnoszącego się do zgodności realizacji inicjatywy z umową, rezultatów realizacji inicjatywy i promocji projektu), a także formularz finansowego raportu końcowego (wyszczególniano w nim pozycje kosztowe, źródła finansowania, wkład finansowy i niefinansowy, a także wydzielono koszty programowe i administracyjne).

Podczas badania 20 faktur złożonych przez realizatorów mikrodotacji ustalono, że:

- w 16 przypadkach nie wypełniono rubryk dotyczącej sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez osobę upoważnioną ze strony Operatora,
- w 3 przypadkach opis przedmiotu zamówienia był ogólnikowy, np. nocleg szt. 1, wyżywienie szt. 1; (faktycznie rachunek dotyczył noclegów dla 25 osób przez dwie doby), *Autorskie warsztaty wokalne w ramach Intensive Vocal Weekend w Rzeszowie* (faktycznie była to organizacja dwudniowych warsztatów dla 15 osób przez 2 trenerów, zwrot kosztów dojazdu, noclegu i kosztów wyżywienia trenerów; *przeprowadzenie zajęć rehabilitacyjnych z uczestnikami inicjatywy* (na rachunku i w opisie brak było informacji, jaka to była rehabilitacja, ile dni trwała, ile było zabiegów i dla ilu osób),
- w jednym przypadku brak było potwierdzenia wykonania usługi,
- we wszystkich przypadkach brak było dekretacji faktury (rachunku).

Powyższe braki nie miały wpływu na realizację inicjatyw. Rozliczane kwoty potwierdzają dokumenty dotyczące wykonania zadań przewidzianych w ofercie i umowie. Według Prezesa Stowarzyszenia, *każdy dokument projektu przed jego zapłatą został zweryfikowany pod względem formalno-rachunkowym, brak podpisu w rubryce wynika z niedopatrzeń i zostanie uzupełniony przed zakończeniem realizacji zadania publicznego, tj. do 30 listopada 2016 r. Zgodnie z przyjętą metodologią realizacji inicjatyw przez grupy nieformalne realizujące zadania samodzielnie, za sprawdzenie danego wydatku pod kątem merytorycznym odpowiedzialny był członek grupy nieformalnej lub w przypadku dostarczenia towaru w inne miejsce jego/jej przebywania lub nieobecności lub choroby, podpis składał koordynator lub asystent zadania lub osoba upoważniona do reprezentacji ze strony Stowarzyszenia. (...) Zgodnie z polityką rachunkowości dokumenty księgowo dotyczące grup nieformalnych projektu FIO księgowane są oddzielnie lub zbiorczo na podstawie utworzonego zestawienia. Dokumenty te księgowane są tzw. poleceniem księgowym PK, pod który podpisany jest indywidualny rachunek.*

Zdaniem NIK należało opisać faktury (rachunki) w zakresie sprawdzenia ich pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez upoważnioną osobę. Operator powinien przyjmować do rozliczenia z dotacji tylko faktury zawierające wymagane potwierdzenia. Regulamin konkursu FIO w 2014 r. stwierdza m.in., że *faktury/rachunki związane z realizacją zadania, dotyczące zarówno dotacji jak i wkładu własnego zaangażowanego w projekty realizowane w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, winny być opisane w sposób trwały na odwrocie dowodu księgowego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o rachunkowości²⁹. Ponadto przyjmowane do rozliczenia powinny być faktury (rachunki) zawierające wszystkie wymagane przepisami prawa*

²⁹ Regulamin konkursu FIO w 2014 r. w cz. C rozdz. I pkt 2 stwierdza także, że faktury (rachunki) na odwrocie winny zawierać: 1. Pieczęć organizacji oraz sporządzony w sposób trwały opis: „Operacja dotyczy realizacji zadania (nazwa zadania) ...”, zgodnie z zawartą umową nr ... z dnia ... (...). 2. Opis merytoryczny zadania, którego dotyczy (w tym czas i miejsce) (...). 3. „Sprawdzono pod względem rachunkowym i formalnym” data i czytelny podpis osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych. 4. Dekret księgowy - sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby dokonującej wpisu do ewidencji księgowej oraz numerem dowodu księgowego (a także data i podpis umożliwiający identyfikację osoby podpisującej). 5. Zapis potwierdzający akceptację przez Głównego Księgowego (lub osobę upoważnioną) dowodu księgowego do zapłaty (data i czytelny podpis). 6. Zapis dotyczący zatwierdzenia do zapłaty dowodu księgowego przez Kierownika jednostki lub przez osobę upoważnioną do tej czynności (data i czytelny podpis).

informacje. Ich zakres reguluje art. 106e ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁰ oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wystawiania faktur³¹.

(akta kontroli str. 627-1001, 1017-1024)

2. Żaden z czterech Operatorów nie gromadził danych statystycznych ilustrujących różnice w liczbie i kwotach dotacji przypadających na mieszkańca poszczególnych regionów (powiatów). Zdaniem Prezesa Stowarzyszenia, każdy kto zwrócił się o pomoc (doradztwo, konsultacje) otrzymywał ją, bez względu na miejsce pochodzenia i prowadzonej działalności. Operatorzy nie posiadali też danych o liczbie organizacji przypadającej na mieszkańca w poszczególnych regionach. Według Prezesa Stowarzyszenia, dane takie nie są dostępne.

W przypadku grup nieformalnych i samopomocowych weryfikowano możliwość uczestniczenia tych samych osób w kilku grupach. Stosowny zapis znalazł się w regulaminie projektu: *Do Konkursu podczas naboru w poszczególnych latach (2014, 2015 i 2016), jeden Wnioskodawca może złożyć tylko jeden wniosek, a osoby tworzące grupę nieformalną bądź reprezentujące młodą organizację pozarządową, nie mogą występować w więcej niż jednej Inicjatywie*. Założenia te weryfikowane były podczas oceny formalnej wniosku. Począwszy od 2014 r. weryfikowano (na podstawie oświadczeń załączanych do umowy), czy dany przedstawiciel grupy nieformalnej nie jest osobą należącą do zarządu lub innego organu reprezentacji realizatora³².

(akta kontroli str. 352 i 355)

3. Koszty obsługi realizacji zadań finansowanych z mikrodotacji (np. koszty koordynacji, księgowości, zakupu materiałów biurowych, opłat za telefon, opłat pocztowych, utrzymania pomieszczeń) w przypadku:

- młodych organizacji pozarządowych nie przekraczały 20% kwoty przyznanej dotacji,
- grup nieformalnych i samopomocowych składających wnioski za pośrednictwem organizacji pozarządowej lub innego podmiotu, koszty nie przekraczały 10% wartości dotacji,
- grup nieformalnych i samopomocowych wnioskujących samodzielnie koszty rozliczenia dotacji były niekwalifikowalne.

Stosowne zapisy znalazły się w regulaminie dofinansowania i weryfikowane były podczas oceny formalnej wniosku, a po realizacji inicjatywy w trakcie weryfikowania raportu końcowego z realizacji inicjatywy. W zbadanych 20 inicjatywach tylko w trzech wystąpiły koszty administracyjne, ale dotyczące koordynacji i opłaty pocztowej, a ich udział w kwocie dotacji wynosił od 6,7% do 11,5%. Były to grupy nieformalne samodzielnie realizujące inicjatywy.

W 2014 r. koszty czterech Operatorów (w siedmiu kategoriach) stanowiły 14,85% dotacji, a mikrodotacje 85,15% dotacji, a przypadku Stowarzyszenia 4,9% i 95,1%. W 2015 r. koszty operatorów stanowiły 17,7%, a mikrodotacje 82,3% dotacji (w przypadku Stowarzyszenia 5,6% i 94,4%).

(akta kontroli str. 352, 994-1001)

4. W ocenie Prezesa Stowarzyszenia, ideą mikrodotacji jest wspieranie tych inicjatyw i podmiotów (grup nieformalnych), dla których realizacja dużych przedsięwzięć (projektów) jest dużym wyzwaniem i niejednokrotnie barierą organizacyjną. Ponad trzyletnie doświadczenie Stowarzyszenia w województwie podkarpackim wskazuje na pożyteczną rolę mikrodotacji, zwłaszcza w zakresie wzrostu kapitału społecznego, budowania partnerstw i wzmocnienia więzi³³. Wprowadzenie jednolitych wzorów dokumentów, z punktu widzenia operatorów regionalnych, byłoby więc działaniem celowym. Unormowałoby procedurę pozyskiwania mikrodotacji przez uprawnione podmioty. Działanie to wymagałoby jednak, przed opracowaniem wzorów, skonsultowania z operatorami, ponieważ ich przedstawiciele pozyskali wiedzę, co w tej sprawie budzi największe wątpliwości i

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz.710, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz.1485.

³² Zapis ten ma treść następującą: *Oświadczenie członków grupy nieformalnej. Świadoma/ly odpowiedzialności karnej wyni-kającej z art. 271 kodeksu karnego, dotyczącej poświadczania nieprawdy, co do okoliczności mającej znaczenie prawne oświadczam, że: (...) nie jestem osobą należącą do zarządu lub innego organu reprezentacji Realizatora, tj. nie jestem członkiem zarządu/nie jestem członkiem komisji rewizyjnej/nie jestem członkiem innego organu reprezentacji, (...)*

³³ Według prowadzonej ewidencji, Stowarzyszenie w woj. podkarpackim: nadzorowało 24 inicjatywy w 2014 r. i 27 w 2015 r., udzieliło 680 konsultacji telefonicznych w 2014 r. i 741 w 2015 r., 59 konsultacji osobistych w 2014 r. i 68 w 2015 r., 95 konsultacji drogą elektroniczną w 2014 r. i 110 w 2015 r. Pozostali operatorzy: nadzorowali od 22 do 40 inicjatyw w 2014 r. i od 25 do 31 w 2015 r., udzieliłi od 287 do 440 konsultacji telefonicznych w 2014 r. i od 297 do 315 w 2015 r., od 34 do 60 konsultacji osobistych w 2014 r. i od 49 do 57 w 2015 r., od 71 do 75 konsultacji drogą elektroniczną w 2014 r. i od 69 do 84 w 2015 r. Ogółem 4 operatorów w latach 2014-2015 nadzorowało po 114 inicjatyw, udzieliło 3.398 konsultacji telefonicznych, 422 osobiste i 656 drogą elektroniczną.

kontrowersje. Ten sposób postępowania byłby też zachętą dla lokalnych społeczników (liderów), którzy z powodów biurokratycznych nie angażowali się dotychczas w realizację projektów dofinansowanych z mikrodotacji.

Dla ergonomii czasu pracy pożyteczne byłoby też wdrożenie oprogramowania do generowania i oceny wniosków o mikrodotacje. Niesie jednak ryzyka, dla których takiego rozwiązania nie wprowadzono w województwa podkarpackim w latach 2014-2016. W budżecie projektu nie przewidziano bowiem środków na pokrycie kosztów związanych z jego wprowadzeniem (koszty w granicach od 5 do 13 tys. zł). Ponadto wprowadzenie danych do systemu informatycznego (on-line) wymagałoby zgody Głównego Inspektoratu Ochrony Danych Osobowych. Istnieje też ryzyko utraty danych w wyniku fizycznego lub mechanicznego uszkodzenia serwera lub kradzieży danych (uzyskanie dostępu przez niepowołane osoby). Trudności powodowałyby też obciążenie serwera w szczytowych dniach (np. ostatniego dnia konkursu). Obecnie do obsługi Programu używane są podstawowe narzędzia informatyczne (programy biurowe), które zapewniły stabilność danych przetwarzanych w konkursie.

Wprowadzenie standardowych dokumentów jest celowe, nie prowadzi jednak automatycznie do ograniczenia kosztów zadania publicznego. W przypadku Projektu, wszystkie regulaminy i dokumenty opracowywali koordynatorzy w ramach obowiązków służbowych wykorzystując posiadane kompetencje i doświadczenie. Gdyby ryzyka zostały zredukowane przez MRPIPS do minimum, wówczas wprowadzenie oprogramowania informatycznego spowodowałoby oszczędności czasowe, lecz nie finansowe.

(akta kontroli str. 352-355)

5. Podczas realizacji przez beneficjentów mikrodotacji inicjatyw (zadań) nie stwierdzono znaczących niedogodności, które miałyby niekorzystny wpływ na jakość ich wykonania. Długi okres między złożeniem wniosku, a podpisaniem umowy lub opóźnienie w przekazaniu środków, nie spowodowało skrócenia czasu przewidzianego na realizację zadania publicznego, z wyjątkiem mikrodotacji z tzw. listy rezerwowej (w 2014 r. – 5 i w 2015 r. – 4 dotacje). Powstające oszczędności w zadaniach finansowanych z mikrodotacji (w 2014 r. ok. 3.500 zł, w 2015 r. – ok. 4.000 zł) oraz dodatkowe środki z MPiPS na mikrodotacje (w 2015 r. – 10.000 zł), miały wpływ na negocjacje z potencjalnym wykonawcą zadania, zarówno w zakresie rzeczowym, jak i czasowym (były to sporadyczne przypadki – 2 za rok 2014 i 2015). W całym okresie (lata 2014-2015) nie stwierdzono przypadków ograniczenia przyznanej dotacji, bez podjęcia negocjacji w sprawie zmiany zakresu zadania. W przypadku przyjęcia warunków negocjacyjnych, beneficjenci (realizatorzy) inicjatyw obligowani byli do zaktualizowania wniosków stosownie do ustaleń kończących proces negocjacji.

(akta kontroli str. 351)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono formalną nieprawidłowość, polegającą na braku (na objętej badaniem próbie 20 faktur) zapisów dotyczących sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez upoważnioną osobę. Przyjęto też do rozliczenia faktury (rachunki) bez wystarczającego opisu towaru lub usługi. Powyższe braki nie miały wpływu na realizację inicjatyw. Rozliczane kwoty potwierdzają dokumenty dotyczące wykonania zadań przewidzianych w ofercie i umowie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Uzupelnienie wszystkich faktur i rachunków dokumentujących wydatki poniesione w ramach Programu finansowanego ze środków FIO o stosowne zapisy dotyczące sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.
2. Przyjmowanie do rozliczenia z dotacji faktur i rachunków zawierających pełny zakres danych wymaganych przepisami prawa.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Prezesowi Zarządu Stowarzyszenia Dębicki Klub Biznesu w Dębicy 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

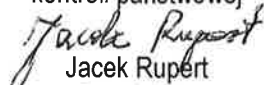
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 4 listopada 2016 r.


Kontrolerzy:

Główny specjalista
kontroli państwowej


Jacek Rupert

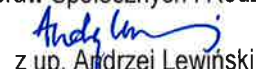
Specjalista

Kontroli państwowej


Piotr Chwalinski

Dyrektor

Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny


z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

