



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.006.07.2016
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
Kontroler	Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/28/2016 z dnia 24 sierpnia 2016 r. (akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie (dalej Stowarzyszenie lub SPD Stop-Klatka).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Zarządu Stowarzyszenia jest od 22 lutego 2013 r. Pani Małgorzata Winiarek Kołucka. W okresie od 15 czerwca 2011 r. do 21 lutego 2013 r. funkcję tę pełniła Pani Aleksandra Chodasz. (akta kontroli str. 571-612)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Stowarzyszenia w zbadanym zakresie. W objętych kontrolą latach 2012-2015, Stowarzyszenie terminowo zrealizowało dwa projekty dotowane ze środków Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013² i Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020³. Zakres przedmiotowy projektów dotyczył: kształcenia wolontariuszy oraz integracji i aktywizacji społecznej młodych ludzi, w połączeniu z doskonaleniem ich umiejętności pracy z grupą przy wykorzystaniu metody dramy stosowanej, a także wydania dwóch publikacji prezentującej sylwetki wolontariuszy i działania przez nich podjęte.

Realizując projekty, Stowarzyszenie nie ustrzegło się jednak nieprawidłowości. Polegały one m.in. na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, w szczególności braku polityki rachunkowości do 2012 r. oraz błędach przy rejestrowaniu dowodów księgowych. Ponadto część zadań, w ramach obu projektów, przekazano do wykonania osobom fizycznym na podstawie umowy z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. Stowarzyszenie nie przestrzegało też, określonych w Zasadach przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO⁵, reguł dotyczących kosztów kwalifikowalnych i przekroczyło w jednej kategorii dopuszczalny próg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie realizowało, na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁶, zadania publiczne pn.:

- *Dramowa Akademia Wolontariacka* - umowa nr 277_II/11 z 29 lipca 2011 r., zawarta z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej⁷ w ramach 2 priorytetu⁸, 2 obszaru wsparcia⁹ PO FIO na lata 2009-2013¹⁰; termin realizacji od 1 sierpnia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.;

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 Zał. do uchwały nr 238/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. pn. *Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013*, dalej: również w skrócie PO FIO.

³ Zał. do uchwały nr 209/2013 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. pn. *Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020*, dalej również w skrócie P FIO.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁵ Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2011 i w 2012 r., później Regulamin konkursu FIO, zwane dalej również w skrócie Zasadami FIO.

⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.) – dalej udppw.

⁷ Dalej MPiPS. Obecnie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwany dalej również w skrócie Ministrem.

⁸ Nazwa priorytetu: Sprawne organizacje pozarządowe w dobrym państwie.

- *Dramowa Akademia Obywatelska* - umowa nr 799_II/2014 z 1 października 2014 r., zawarta z MPiPS w ramach 3 priorytetu¹¹, 2 kierunku działania¹² P FIO na lata 2014-2020¹³; termin realizacji od 1 sierpnia 2014 r. do 30 listopada 2015 r.

W przypadku obu projektów treść ofert, zawarte umowy i sprawozdania z wykonania dotowanych zadań publicznych, sporządzono według wymaganego wzoru¹⁴. Zatwierdzone przez MPiPS oferty określają sposób realizacji zadań, ich rzeczowo-finansowy zakres oraz sposób finansowania ze środków FIO. Wykonanie zaplanowanych działań potwierdzono w sprawozdaniach z realizacji projektów¹⁵, zatwierdzonych przez Instytucję Wdrażającą FIO¹⁶.

Stwierdzono¹⁷, że zakres rzeczowy i wartościowy zadań wykazanych w sprawozdaniach z realizacji projektów był generalnie zgodny z umowami o dofinansowanie¹⁸. Przewidziany w ofertach obu projektów zakres działań w nie został zmieniony co do celów, jednak podczas ich realizacji wprowadzono zmiany wymagające aneksowania umów¹⁹. Zmieniły one sposób wykonania i finansowania projektów w niewielkim zakresie. I tak:

- Projekt DAW. Aneks nr 1 podpisany 30 grudnia 2011 r., zwiększył o 82,31 zł własne środki finansowe przeznaczone na realizację zadania w 2011 r. Aneks nr 2 z dnia 21 grudnia 2012 r. zmienił przeznaczenie 1.000 zł dotacji. Kwotę tę przekazano z przygotowania i przeprowadzenia warsztatów (poz. 7 w I kategorii) na poczęstunek podczas warsztatów (poz. 7 w II kategorii).
- Projekt DAO. Aneks nr 1 z 18 maja 2015 r. zmienił kalkulację kosztów realizacji zadania w 2015 r. (część IV oferty). Zmian, uzasadnianych doświadczeniami w realizacji projektu w 2014 r., dokonano we wszystkich kategoriach. Kwoty kosztów całkowitych oraz realizowanych z dotacji i finansowanych ze środków własnych, nie zmieniły się.

Stowarzyszenie wypełniało (do dnia zakończenia kontroli NIK) warunki § 7 ust. 1 umów o dofinansowanie, zobowiązujące Zleceniobiorcę do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez 5 lat. Odstępstwem od tej zasady jest brak dostępu do elektronicznego systemu księgowego używanego przed 1 stycznia 2012 r. (por. pkt 3.1.).

Oferty²⁰ w części III zawierały dane m.in. o miejscu realizacji zadań (pkt III.7), opisy działań (pkt III.8) i harmonogramy w podziale na działania (pkt III.9). Cz. IV ofert zawierała kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadań. Opisy działań są spójne z harmonogramami i kosztorysami²¹. W obu projektach brak jest wskazania, w jakim stopniu realizacja zadań przyczyni się do rozwiązania problemu społecznego lub złagodzi jego skutki, a w ofercie dla projektu DAW nie określono także, czy zakładane rezultaty będą trwałe²². Dla działania 3.4 Projektu DAO brak jest miernika, a jego opis dotyczy ogólnych ram spotkania podsumowującego (rozdanie dyplomów, wymiana doświadczeń i zaproszenie do udziału w innych przedsięwzięciach), czego nie można uznać za miernik wykonania lub wskaźnik osiągnięcia celu. Uwaga ta nie dotyczy jednak Stowarzyszenia, bowiem obie oferty zostały przyjęte do realizacji przez MPiPS.

⁹ Nazwa obszaru wsparcia: Wolontariat w organizacjach pozarządowych.

¹⁰ Dalej w skrócie Umowa DAW lub Projekt DAW, albo DAW.

¹¹ Nazwa priorytetu: *Aktywni obywatele*.

¹² Nazwa kierunku działania: Rozwijanie edukacji obywatelskiej i kompetencji społecznych.

¹³ Dalej w skrócie Umowa DAO lub Projekt DAO, albo DAO.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) – dalej w skrócie: wzór oferty.

¹⁵ Sprawozdania częściowe i końcowe z wykonania zadania publicznego za lata 2011-2012 dla DAW i za 2014-2015 dla DAO.

¹⁶ Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (w latach 2009-2013) dla DAW oraz Departament Pożytku Publicznego MPiPS (w latach 2014-2015) dla DAO.

¹⁷ W wyniku analizy obejmującej sprawozdania częściowe i końcowe z realizacji Projektów oraz umowy o dofinansowanie.

¹⁸ Zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie Projektów (§ 2, pkt 3), Stowarzyszenie zobowiązane było wykonać każde zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań/harmonogramu/kosztorysu.

¹⁹ Zasady FIO regulują te zagadnienia w części A, rozdział VIII, podrozdział 4 *Zasady zmiany treści umowy*. Np. nie wymagają formy aneksu zmiany w harmonogramach realizacji zadań oraz w poszczególnych pozycjach kosztorysu, jeżeli odpowiednio nie naruszają okresu realizacji projektu i nie wiążą się ze zmianą kwot dofinansowania, ani wkładu własnego.

²⁰ Dla Projektu DAW – oferta nr 3047, dla Projektu DAO – oferta nr 4105.

²¹ Wymóg określony w przypisie 12 wzoru oferty: opis musi być spójny z harmonogramem i kosztorysem. W przypadku oferty wspólnej należy wskazać dokładny podział działań w ramach realizacji zadania między składającymi ofertę wspólną. Stowarzyszenie nie przewidywało oferty wspólnej i nie wskazało podziału zadań w ramach realizacji zadań publicznych.

²² Wymóg określony w przypisie 15 wzoru oferty: należy opisać zakładane rezultaty, czy będą one trwałe oraz w jakim stopniu realizacja zadania przyczyni się do rozwiązania problemu społecznego lub złagodzi jego negatywne skutki.

Dla obu projektów (DAW za 2011 r. i 2012 r. oraz DAO za 2014 r. i 2015 r.) Stowarzyszenie złożyło sprawozdania częściowe za 2011 r. i 2014 r. oraz sprawozdania końcowe za 2012 r. i 2015 r., przy czym do sprawozdania za 2014 r. złożono korektę.

(akta kontroli str. 3-89, 166-273)

W części I *Sprawozdań merytorycznych*, w pkt 1. podano, iż osiągnięto założone cele realizacji zadań, w wymiarze określonym w części III pkt 6 ofert, co potwierdzają ewaluacje projektów. W pkt 2 opisano wykonane działania przyjęte w harmonogramie – części III, pkt 9 oferty oraz terminy ich realizacji. Jako wykonawcę wskazano Stowarzyszenie, przy czym w sprawozdaniu częściowym z 2011 r. podano także – *Oferent przy wsparciu partnerów w regionach*. W ofercie, w opisie działań, nie wskazano podziału zadań na oferenta i partnera (por. przypis 21), tylko dla działań 3 i 8 w opisie ogólnie wskazano współpracę partnerów regionalnych; dla działań 9 i 10 współpracę z tymi partnerami wskazano tylko w harmonogramie. Z kolei w korekcie sprawozdania z 2014 r. nie podano Zleceniobiorcy lub podmiotu wykonującego działanie w zakresie realizowanego zadania. W opisach uwzględniono wszystkie planowane w ofertach działania oraz zakresy, w jakim zostały one zrealizowane. Nie wyjaśniono natomiast, w tej części sprawozdań, występujących odstępstw w odniesieniu do zakresu i harmonogramu realizacji. Dotyczy to:

- Projekt DAW. W sprawozdaniu częściowym dla działania 4; w sprawozdaniu końcowym dla działań: 4, 5, 6, 8 i 10. Dla działania 10 zastrzeżenie, że nie odniesiono się do odstępstwa od zakresu, dla pozostałych brak odniesienia co do odstępstw od terminu realizacji.
- Projekt DAO: W sprawozdaniu końcowym dla działań 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2 i 4.3. Dla działania 3.4 zamieszczono informację, że spotkania odbywały się w wybrane popołudnia i trwały 4 godziny, natomiast brak jest oceny spotkań, dla pozostałych zastrzeżenia dotyczyły odstępstw od terminu realizacji.

Zgodnie z przypisem nr 5 do wzoru sprawozdania opis powinien zawierać m.in. zakres w jakim zostały one zrealizowane i wyjaśnienie ewentualnych odstępstw, w odniesieniu do ich zakresu, jak i harmonogramu realizacji zadań²³.

W sprawozdaniu z Projektu DAW w cz. I.5 (dla działania 10) podano, że w seminariach podsumowujących projekt uczestniczyć miało, zgodnie z ofertą, 160 osób (4 seminaria po 40 osób z regionu). Tymczasem uczestniczyły w nich 124 osoby (mniej o 34 osoby). Uzasadniając mniejszą liczbę uczestników seminariów na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, w pkt I.5 podano, że: koszty organizacji seminariów były minimalne, mniej wydatkowano na catering, a sale użyczono nieodpłatnie, uczestnicy na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie mieli rozszerzone podsumowania bezpośrednio po zakończeniu udziału w projekcie, na których omawiano osiągnięte rezultaty, planowano dalsze, wspólne inicjatywy; kilkakrotnie spotykano się nieformalnie podczas konsultacji kolejnych projektów, a istotnym czynnikiem zmniejszającym liczbę uczestników były zdarzenia losowe. Stowarzyszenie poinformowało MPiPS, że podjęto następujące działania: e-maile i wysyłka publikacji do wszystkich zaproszonych na seminarium instytucji; promocja rezultatów DAW i publikacji podczas szkoleń organizowanych przez inne instytucje (FAO w Rzeszowie, niezależna grupa absolwentów DAW w Lublinie, Stowarzyszenie Klanza). Dodatkowo Stowarzyszenie pismem z 6 grudnia 2012 r., uzasadniając mniejszą niż zakładano liczbę uczestników seminariów na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, wskazało że wolontariusze z tych regionów mieli szerokie podsumowania pod koniec trwania projektu, mogli więc bieżąco wyciągnąć wnioski ze swoich działań i wdrażać je do praktyki, dlatego część z nich zrezygnowała z udziału w seminarium podsumowującym, które odbyło się parę miesięcy później.

Pkt I.5 wzoru sprawozdania wymaga przedstawienia liczbowej skali działań zrealizowanych w ramach projektu, przy użyciu tych samych miar, które zapisano w ofercie, w części III pkt 9, w harmonogramie. Oznacza to, że w tym miejscu powinny znajdować się też, oprócz terminów, także mierniki służące do pomiaru określonej części zadania. Wskaźniki rezultatów ilościowych, jak i mierniki jakościowe, przedstawiono w części III.10 *Zakładane rezultaty realizacji zadania publicznego*, która zgodnie z przypisem 15 wzoru oferty powinna zawierać opisy zakładanych rezultatów: czy będą trwałe oraz w jakim stopniu realizacja zadania przyczyni się do rozwiązania problemu społecznego lub złagodzi jego negatywne skutki.

²³ Stanowi o tym rozporządzenie MPiPS z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25)

Sprawozdania w części I (*Sprawozdanie merytoryczne*) zawierają opisy wykonania zadania, z wyszczególnieniem działań określonych w pkt III.9 ofert²⁴, zawierają szczegółową informację o ich realizacji, a układ sprawozdań jest zgodny z przedstawionym w ofertach, pomijając – jak już wcześniej wskazano – opisanie odstępstw od zakresu i harmonogramu dla części działań.

Analiza dokumentacji źródłowej (finansowej i merytorycznej) dotyczącej realizacji działań w ramach projektów²⁵, mimo stwierdzonych uchybień, potwierdza zgodność ich wykonania z umowami o dofinansowanie i poprawność prezentacji danych o ich wykonaniu w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 3-405, 949-951)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stowarzyszenie zamieściło w sprawozdaniach informacje o faktycznie wykonanych zadaniach, ale nie dokonało wymaganego wyjaśnienia odstępstw w realizacji tych zadań, w odniesieniu do ich zakresu i harmonogramu realizacji.

Zdaniem NIK można poprawić sposób prezentacji w przyszłych sprawozdaniach danych o realizacji zleconych zadań publicznych i projektów wykorzystujących środki publiczne, m.in. przez:

- zapewnienie spójności między założeniami i osiągniętymi rezultatami;
- wskazywanie, w jakim stopniu realizacja zadań przyczyni się do rozwiązania problemu społecznego lub złagodzi jego skutki oraz czy rezultaty zadania publicznego będą trwałe;
- opracowanie dla poszczególnych działań mierników w taki sposób, aby opis dotyczył wykonania zadania lub był wskaźnikiem osiągnięcia celu;
- wskazywanie w sprawozdaniach przyczyn zaistniałych odstępstw, a także odniesienie się w tych dokumentach również do sposobu realizacji działań, pod kątem osiągnięcia celów, w tym do osiągnięcia określonych poziomów oddziaływania, np. podniesienia wiedzy uczestników projektu.

W działalności Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

2.1. Oczekiwane rezultaty Projektów DAW i DAO, wraz z metodami ich pomiaru, określono w ofertach (część III, pkt 6), w oparciu o skwantyfikowane wskaźniki (i ich docelowy poziom), wyszczególnione w części III.10 oferty.

Dla Projektu DAW głównym celem jest podniesienie jakości kształcenia 128 wolontariuszy i wolontariuszek oraz integracja i aktywizacja społeczna młodych ludzi, którzy będą podejmować własne inicjatywy łączące bezinteresowne działania z kształtowaniem więzi społecznych w regionie podlaskim, podkarpackim, lubelskim i świętokrzyskim.

Cele szczegółowe Projektu DAW to:

- podniesienie wiedzy i umiejętności wolontariuszy w obszarze wykorzystania technik dramatycznych do pracy z grupami oraz tworzenia i realizacji własnych warsztatów kształtujących więzi społeczne, w grupach i/lub społecznościach lokalnych;
- wzmocnienie motywacji wolontariuszy oraz ich poczucia sprawstwa w obszarze działań społecznych;
- wzmocnienie III sektora w województwach, w których będzie odbywał się projekt oraz promowanie wolontariatu, jako atrakcyjnej formy budowania więzi społecznych i włączania ludzi w bezinteresowne działania na rzecz innych (korzyści nie tylko dla odbiorców działań wolontariuszy, ale i dla samych wolontariuszy, np. w postaci rozwoju kwalifikacji).

Cele miały być realizowane przez utworzenie i realizację kompleksowego systemu wsparcia wolontariuszy do realizacji ich własnych działań społecznych metodą dramy (warsztaty, tutoring, supervizja) oraz promowanie podjętych przez nich działań w ich regionach (wydanie i dystrybucja publikacji, seminaria podsumowujące *Rola wolontariatu w kształtowaniu więzi społecznych w regionach*).

²⁴ W obu projektach podmiotem wykonującym działania jest Oferent – Stowarzyszenie.

²⁵ Obejmująca kontrolę zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów, ze źródłowymi dowodami księgowymi rozliczonymi w kosztach ich realizacji oraz z dokumentacją merytoryczną potwierdzającą ich wykonanie, w tym kontrolę szczegółową obejmującą wydatki poniesione i rozliczone w projektach, na podstawie 87 dowodów księgowych. Kontroli poddano również wybrane dokumenty rozliczone w sprawozdaniach częściowych.

W sprawozdaniu końcowym Projektu DAW, odnosząc się do pytania, czy osiągnięto zakładane cele realizacji zadania publicznego w wymiarze określonym w części III pkt 6 oferty, potwierdzono osiągnięcie celów założonych na 2012 r., podobnie jak w 2011 r. Zgodnie z założeniem skupiliśmy się na podniesieniu jakości kształcenia wolontariuszy i wolontariuszek (łącznie z 2 lat 129 osób, o jedną więcej niż zakładaliśmy) oraz ich integracji i aktywizacji społecznej, następnie wspierając ich w podejmowaniu własnych inicjatyw łączących bezinteresowne działania z kształtowaniem więzi społecznych w regionie podlaskim, podkarpackim, lubelskim i świętokrzyskim.

Przeprowadzona ewaluacja projektu wskazuje na realizację wszystkich celów szczegółowych:

- podniesienie wiedzy i umiejętności wolontariuszy w obszarze wykorzystania technik dramatycznych do pracy z grupami oraz tworzenia i realizacji własnych warsztatów kształtujących więzi społeczne, w grupach i społecznościach lokalnych;
- wzmocnienie motywacji wolontariuszy oraz ich poczucia sprawstwa w obszarze działań społecznych;
- wzmocnienie III sektora w województwach, w których odbywa się projekt oraz promowanie wolontariatu, jako atrakcyjnej formy budowania więzi społecznych i włączania ludzi w bezinteresowne działania na rzecz innych. Cele zostały osiągnięte dzięki starannie zaplanowanym i przeprowadzonym działaniom, które rozpoczęły się w 2011 r. i były kontynuowane w 2012 r. Udało się je nawet poszerzyć, dzięki dofinansowaniu na realizację „Dramowej Akademii Wolontariackiej” także w województwie mazowieckim, gdzie dodatkowa grupa uczestników przeszła szkolenia i stworzyła własne warsztaty dramatyczne.

W sprawozdaniu brak jest analizy, dlaczego w seminarium podsumowującym wzięło udział mniej uczestników niż zakładano – 134 ze 160 planowanych (po 40 uczestników na region). Seminarium, które zamykało projekt i miało być jego podsumowaniem integracji i aktywizacji społecznej młodych ludzi, którzy będą podejmować własne inicjatywy łączące bezinteresowne działania z kształtowaniem więzi społecznych w regionie podlaskim, podkarpackim, lubelskim i świętokrzyskim, w których wzięło udział odpowiednio: 45, 25, 11 i 43 uczestników.

Ponadto w sprawozdaniu brak jest odniesienia do zakładanego 70% wzmocnienia u wolontariuszy i odbiorców ich projektów poczucia ważności bezinteresownego działania na rzecz innych. Ten cel jest zbieżny, z tym który zakłada, że u 70% uczestników nastąpi wzrost wiedzy o wolontariacie, jako atrakcyjnej formy włączania ludzi w bezinteresowne działania na rzecz innych. W sprawozdaniu brak jest zgodnego z ofertą odniesienia się do tego rezultatu. Należy zauważyć, że zawarte tam stwierdzenie, iż u prawie wszystkich uczestników wzrosła wiara w to, że wolontariat może być jeszcze bardziej rozwijający i atrakcyjny niż sądzili wcześniej oparto o wypowiedzi uczestników w trakcie zajęć, jak również te zebrane w wywiadach przez ewaluatorki. Nie odnosi się to do przywołanych wcześniej wskaźników 70%. W Raporcie końcowym z ewaluacji programu DAW (2011-2012) brak jest także odniesienia do tych celów. Należy jednak zaznaczyć, że sprawozdanie w tym kształcie - bez ustosunkowania się do tych kwestii - zostało przyjęte przez MPiPS.

Drugim rezultatem, którego prezentacja w sprawozdaniu budzi uwagi jest wzrost o 50% liczby miejsc, gdzie wolontariusze realizują własne warsztaty dramatyczne, których celem jest kształtowanie więzi społecznych. Stwierdzenie, że ten wzrost już jest nie odnosi się do wskaźnika wzrostu o 50% ilości miejsc, w których wolontariusze realizują określone warsztaty. Wprawdzie podano, że w wyniku realizacji projektu dotarto z ideą projektu do 36 placówek w których tego typu działań nie prowadzono, ale brak informacji ile jednostek wcześniej realizowało podobne zadania.

Dla Projektu DAO celem głównym jest podniesienie jakości edukacji obywatelskiej (w woj. mazowieckim, podkarpackim i lubelskim), przez: podniesienie kompetencji społecznych w zakresie rozwoju umiejętności współpracy i komunikacji u 80 animatorów, uczestników; podniesienie wiedzy i umiejętności w zakresie pracy metodą dramy u 80 uczestników; zwiększenie poczucia sprawstwa u animatorów i liderów; wyłonienie oraz wsparcie m.in. 10 dramatycznych liderów edukacji obywatelskiej, którzy w przyszłości będą realizować własne działania proobywatelskie w regionach oraz upowszechnianie dobrych praktyk edukacji obywatelskiej, przy wykorzystaniu metody dramy stosowanej.

Stowarzyszenie na pytanie z części I.1 Sprawozdania, czy zakładane cele realizacji zadania zostały osiągnięte w wymiarze określonym w części III pkt 6 oferty, odpowiedziało: Zakładane cele realizacji zadania publicznego zostały osiągnięte. Potwierdzają to wyniki kompleksowo zaplano-

wanej i przeprowadzonej ewaluacji projektu. Podnieśliśmy jakość edukacji obywatelskiej w woj. mazowieckim, lubelskim i podkarpackim, przez: podniesienie kompetencji społecznych, w zakresie rozwoju umiejętności współpracy i komunikacji, u 81 animatorów, uczestników projektu; podniesienie wiedzy i umiejętności w zakresie pracy metodą dramy u 81 uczestników projektu; zwiększenie poczucia sprawstwa u animatorów i liderów; wyłonienie oraz wsparcie min. 10 dramowych liderów edukacji obywatelskiej, którzy w przyszłości będą realizować własne działania proobywatelskie w regionach oraz upowszechnianie dobrych praktyk edukacji obywatelskiej przy wykorzystaniu metody dramy stosowanej.

W części III pkt 4 przedstawiono opis osiągniętych rezultatów, ilościowych i jakościowych. Analiza porównawcza założeń oferty i osiągniętych rezultatów opisanych w sprawozdaniu wskazuje, że wynik jest niespójny z założeniami. W sprawozdaniu, w części I.4, nie odniesiono się do 5 spośród 9 założonych w ofercie rezultatów dotyczących: wzrostu poczucia sprawstwa u 65% animatorów i liderów uczestniczących w projekcie; wzrostu wiedzy i umiejętności w przygotowaniu i prowadzeniu własnego projektu dramowego u 90% liderów; wzrostu umiejętności planowania własnych działań proobywatelskich i ich realizacji u 85% liderów; zwiększenia liczby atrakcyjnych działań obywatelskich prowadzonych na terenie 3 województw - 30 inicjatyw; zainspirowania do stosowania metody dramy stosowanej w działaniach proobywatelskich, przez wysyłkę publikacji - u 80% odbiorców publikacji.

W wyjaśnieniach Wiceprezes Stowarzyszenia stwierdziła, że na pierwsze trzy pozycje informacje znajdują się w raporcie ewaluacyjnym, realizacja poz. 4 jest przedstawiona w sprawozdaniu końcowym w części I.5 „Liczbowe określenie skali działań zrealizowanych w ramach zadania”, gdy zsumujemy dane z dwóch pozycji to otrzymamy 32 dramowe inicjatywy. Z kolei stanowisko Stowarzyszenia dla poz. 5 brzmi „Publikacja „Drama wzmacnia. Drama w edukacji antydyskryminacyjnej i obywatelskiej” zebrała pozytywne komentarze. Pojawiły się one za pośrednictwem maila, jak i komentarzy na portalu społecznościowym Facebook. Dzięki temu, że publikacja była łączona i finansowana z dwóch projektów była również drukowana i wysyłana do bibliotek, uczelni i organizacji.”

Baza wysyłkowa publikacji zawiera 387 podmiotów, do których wysłano publikację, natomiast do kontroli przedstawiono 8 listów (2% ze wszystkich podmiotów) informujących o otrzymaniu pozycji i włączeniu jej do zbiorów bibliotecznych. W wyjaśnieniach Wiceprezes Zarządu stwierdziła: W założeniu w ofercie publikacja została wydana w formie e-booka. W ciągu trzech dni została pobrana 520 razy. Do dnia dzisiejszego (21 września 2016 r.) – 1284 pobrania. O wydaniu publikacji informowaliśmy na naszej stronie internetowej, newsletterze (dociera do ok 3.500 odbiorców), na portalu Facebook Stowarzyszenia (2.479 odbiorców), przez informowanie liderów i animatorów, biorących udział w projekcie oraz przez umieszczenie informacji o możliwości pobrania publikacji z naszej strony internetowej na innych portalach internetowych. W związku z poszerzeniem publikacji pozyskaliśmy dodatkowe środki na druk publikacji w liczbie 800 egzemplarzy (w kwietniu 2016 r.). Publikacja w takiej ilości wysłana została pocztowo do instytucji i organizacji, które mogą aktywizować nasze społeczeństwo obywatelsko (szkół, bibliotek, organizacji pozarządowych – jako zał. nr. 2 załączam bazy wysyłkowe publikacji oraz list dziękujące za jej otrzymanie). Miejsca, do których wysłaliśmy publikację zostały dobrane, aby najlepiej realizować cel: upowszechnianie dobrych praktyk edukacji obywatelskiej przy wykorzystaniu metody dramy stosowanej.

Zdaniem NIK przedstawione dane nie pozwalają odnieść się do kwestii osiągnięcia wskaźnika, że u 80% odbiorców publikacji nastąpiło zainspirowanie do stosowania metody dramy stosowanej w działaniach proobywatelskich. Oczywiście samo wysłanie do bibliotek publikacji, czy umieszczenie jej w sieci Internet może wywołać zainteresowanie tą metodą, lecz Stowarzyszenie nie dysponuje danymi, ile podmiotów i osób, np. na dzień zakończenia kontroli, ma zamiar zainteresować się nią. Akcję tę należy uznać raczej za promocję metody i dotarcie z informacją o niej do jak najszerszego kręgu osób, niż za zainspirowanie do jej stosowania.

NIK uznaje, że zakładane cele dla obu projektów osiągnięto, mimo uwag co do sposobu prezentacji i jakości danych obrazujących realizację projektów oraz rozbieżności między założeniami w ofertach, a zobrazowanymi w sprawozdaniach wynikami działań.

(akta kontroli str.:3-43, 90-113, 118-164, 166-197, 274-303, 305-328, 330-385, 768-851, 949-951)

2.2 Stawki godzinowe dla prac zleconych, umów o dzieło przyjęte w ofertach wyniosły: dla DAW od 100 zł do 150 zł za godzinę, a dla DAO – od 100 zł do 150 zł. Najwyższe stawki stosowano dla supervizji i konsultacji, dla pozostałych zajęć wynosiły one od 100 zł do 140 zł za godzinę.

W przypadku zadań, dla których zawierano umowy z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, stawki były zbliżone i kształtowały się w granicach od 100 do 150 zł za godzinę zajęć²⁶.

Stowarzyszenie stworzyło system certyfikacji na trenera dramy oraz ustaliło²⁷ zasady wynagradzania trenerów dramy. Dla projektów DAW i DAO stosowano generalnie stawki przyjęte we wspomnianych zasadach²⁸.

(akta kontroli str. 243-251, 942-948)

2.3. Część V.1 ofert²⁹ zawiera imienny wykaz osób przewidzianych do realizacji zadań publicznych: 14 dla Projektu DAW i 10 dla Projektu DAO oraz charakteryzuje kwalifikacje i doświadczenie zawodowe tych osób. Osoby te wykonywały zadania: wykładowców – trenerów warsztatów, trenerów – coachów, panelistów, wspierały pracę z trenerami i koordynowały realizację projektów, były autorami artykułów oraz wykonywały prace redakcyjne i konsultacyjne.

Dane o dotychczasowych doświadczeniach w realizacji podobnych zadań, m.in. we współpracy z administracją publiczną, zamieszczono tylko w ofercie dla Projektu DAW przy opisie kwalifikacji dwóch osób (uczestnictwo w projektach MPiPS, MEN i Urzędu m. st. Warszawy). Stowarzyszenie od 2006 r. uczestniczy w podobnych projektach ze środków publicznych i więcej osób pracujących w Stowarzyszeniu i współpracujących z nim winno posiadać takie dane (por. przypis 27).

(akta kontroli str. 3-36, 166-197, 243-251)

2.4. Wszystkie osoby w Stowarzyszeniu wypełniają swoje obowiązki w oparciu o zawarte umowy zlecenia. Od połowy 2012 r. obsługą finansową Stowarzyszenia zajmuje się biuro rachunkowe³⁰. Poprzednio księgi rachunkowe prowadziła osoba fizyczna na podstawie umowy zlecenia.

a. Do kosztów kwalifikowalnych projektów DAW i DAO³¹ zalicza się koszty osobowe merytoryczne (kat. I) i koszty obsługi, w tym administracyjne (kat. II). Do kosztów osobowych merytorycznych zaliczono wydatki z tytułu umów cywilnoprawnych zawartych z osobami prowadzącymi jednoosobową działalność gospodarczą (por. też dalszą część wystąpienia w pkt 3.1.) oraz wydatki z tytułu zawartych umów zlecenia i o dzieło (dotyczyły one wynagrodzeń osób realizujących zadania, m.in. takie jak: przygotowanie i przeprowadzenie warsztatów dramowych rozwijających postawy proobywatelskie, czy uczących technik dramowo-teatralnych, w tym dla trenerów, tutorów, specjalistów i asystentów). Wydatki z tego tytułu nie były wyższe od stawek stosowanych na rynku pracy. Do rozliczania kosztów z tej grupy stosowano omówione wcześniej zasady (por. przypis 26). Do kosztów obsługi, w tym administracyjnych, zaliczono m.in. wynagrodzenie kierownika i koordynatorek projektu oraz za obsługę księgową. Także w tym przypadku wydatki z tego tytułu nie były wyższe od stawek stosowanych na rynku pracy.

b. Wkład własny osobowy dla Projektu DAO, polegający na pracy wolontariuszy (asystentów ewaluatora) kodujących ankiety w wymiarze 110 godzin (40 w 2014 i 70 – w 2015 r.), wyniósł 1 650 zł (w 2014 r. 600 zł, a w 2015 r. – 1 050 zł). Przyjęta stawka godzinowa wyniosła 15 zł nie została zawyżona. Dla Projektu DAW nie zakładano wniesienia wkładu własnego osobowego.

²⁶ Stawki dla prac zleconych, umów o dzieło i dla działalności gospodarczej w obrocie gospodarczym w zakresie szkoleń, konsultacji, superwizji, warsztatów teatralnych i aktorskich kształtują się w granicach od 100 do 300 zł/godz (za prowadzenie zajęć) oraz do 500 zł/godz. (za prowadzenie konsultacji czy superwizji).

²⁷ <http://stop-klatka.org.pl/certyfikacja-trenerow-dramy/> i dokument pn. *Formy i zasady współpracy w Stowarzyszeniu Praktyków Dramy STOP-KLATKA* z 19 września 2012 r., opracowany w oparciu o rynkowe ceny pracy trenerów – edukatorów i wieloletnie doświadczenie w uczeniu osób pracy metodą dramy.

²⁸ Adekwatność i realność przyjętych w kalkulacji stawek była jednym z kryteriów oceny merytorycznej w konkursach ofert. Art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi m.in., że przy rozpatrywaniu ofert ocenia się kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego. W karcie merytorycznej oceny projektu DAO przez MPiPS, opinia o przyjętych w kalkulacji stawkach jednostkowych jest pozytywna (6 pkt na 6 możliwych): *stawki jednostkowe oszacowano na podstawie aktualnych stawek rynkowych (...) stawki wynagrodzeń ekspertów są wysokie, jednak akceptowalne*. Według Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń (styczeń 2016 r.), miesięczne wynagrodzenie na stanowisku trenera w dziale hr wynosi 5.845 zł brutto.

²⁹ Przypis nr 22 do wzoru oferty. Informacje o kwalifikacjach osób, które będą zatrudnione przy realizacji zadania publicznego.

³⁰ Biuro Q. F. Sp. z o.o.

³¹ Definicja zawarta w Zasadach PO FIO w 2011 r. i Regulaminie konkursu FIO w 2014 r., w części A, rozdział III lub IV, pkt. 6: Do kosztów kwalifikowalnych należą m.in. koszty wynagrodzenia personelu, w tym osobowe merytoryczne i osobowe administracji i obsługi. Zaliczane są do nich wszystkie składniki wynagrodzenia: wynagrodzenie netto, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy, składki na ZFŚS (tylko w Zasadach FIO w 2011 r.), przy czym płace nie mogą przekraczać wydatków normalnie ponoszonych przez beneficjenta, zaś przyjęte stawki nie mogą być wyższe od powszechnie stosowanych na danym rynku. Umowy zlecenia i o dzieło są zaliczane do kwalifikowanych kosztów osobowych.

c. Projekt DAW w 2012 r. księgowano na kontach 500-10 i 500-12, projekt DAO w 2014 r. na kontach 500-19 i 500-22, w 2015 r. na kontach 500-19 i 500-22 oraz 500-28, przy czym konto 500-22 jest wspólne dla projektów DAO i *Wolontariat w STOP-KLATCE*, natomiast 500-28 jest kontem dla publikacji *Drama wzmacnia. Drama w edukacji antydyskryminacyjnej i obywatelskiej*.

W wyniku szczegółowego badania stwierdzono, że księgowania kosztów merytorycznych w 2015 r. dla Projektu DAO odbywało się na wskazanych wyżej kontach. Tylko na tych kontach księgowano wydatki pokryte ze środków dotacji, ponadto nie wykorzystywano środków FIO w ramach działalności gospodarczej. Stowarzyszenie zgłosiło swoją działalność gospodarczą do KRS³².

Dla projektów objętych kontrolą, najwyższe wynagrodzenie dla jednej osoby wyniosło: w 2011 r. – 15.695,36 zł, a przeciętnie miesięcznie 3.139,07 zł, w 2012 r. odpowiednio 34.400 zł i 2.970 zł, w 2014 r. 16.740 zł i 5.580 zł, zaś w 2015 r. 34.500 zł i 3.136,36 zł.

(akta kontroli str. 90-114, 118-150, 165, 274-329, 701-727, 731-738)

2.5 Do realizowanych z udziałem środków FIO projektów przyporządkowano wszystkie źródła ich finansowania, również w zakresie wkładu własnego.

a. Projekt DAW był finansowany w 2011 r. z dotacji w kwocie 112.637,20 zł i z dochodów własnych – 34.317,23 zł. W 2012 r. oprócz dotacji – 188.901,95 zł rozliczono środki projektów: *Patchwork* – 24.161,18 zł (Fundacja Open Society Foundation), *Seniorzy i młodzi w twórczym działaniu* – 1.200 zł (MKiDN³³), *Dramowa Akademia Wolontariacka* – 2.000 zł (Urząd m.st. Warszawy) oraz dofinansowanie Fundacji BRE Banku – 5.000 zł i środki własne – 17 693,82 zł. Wszystkie realizowane przez Stowarzyszenie projekty, także te z wykorzystaniem środków FIO, miały za cel aktywizację społeczną ich beneficjentów, przy wykorzystaniu metody dramy stosowanej. Zamieszczone w ofertach opisy wskazują na spójność działań i celów przy realizacji projektów finansowanych z kilku źródeł.

b. Udział środków FIO w zadaniach realizowanych w latach 2011, 2012, 2014 i 2015 wynosił odpowiednio: 112.637,20 zł, 188.901,95 zł, 53.844,13 zł i 158.700,86 zł (145.681,58 zł Projekt DAO). Łączna suma przychodów z działalności statutowej Stowarzyszenia za te lata wyniosła: 420.831,84 zł, 550.401,85 zł, 817.547,70 zł i 721.466,26 zł. Przychody z działalności gospodarczej wyniosły natomiast: 98.745,50; 99.667,00; 105.512,50 i 84.933,00, zaś koszty administracyjne: 37.802,67; 23.476,81; 8.157,90 i 12.922,99 zł. Procentowa relacja środków z dotacji FIO do przychodów z działalności statutowej wyniosła: 26,8%, 34,3%, 6,8% i 22%.

(akta kontroli str. 90-114, 118-150, 165, 274-329, 739-746)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba lepszego sposobu prezentacji w sprawozdaniach danych obrazujących realizację projektów oraz wyeliminowania częściowego braku spójności między założeniami przedstawionymi w ofertach, a zobrazowanymi w sprawozdaniach.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w zbadanym zakresie.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu
faktycznego

3.1. Stowarzyszenie posiada politykę rachunkowości od połowy 2012 r. z okresem obowiązywania od początku tego roku, tj. od 1 stycznia. W dniu 1 lipca 2012 r. Stowarzyszenie zawarło z biurem rachunkowym (por. przypis 30) umowę na prowadzenie księgowości. Wcześniej, czyli w całym 2011 r., księgowość prowadziła osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy zlecenia stosując aplikację wykorzystującą system operacyjny DOS. Stowarzyszenie posiada nośniki zawierające zapisy księgowe z 2011 r., lecz faktycznie brak jest do nich dostępu, ponieważ nikt nie potrafi skutecznie posługiwać się tym programem. Z tego powodu niektóre dane są niedostępne,

³² Stowarzyszenie zgłosiło działalność gospodarczą do KRS. Ponieważ nie była prowadzona statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego, nie mogło ono naruszyć art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działalność odpłatną pożytku publicznego organizacji pozarządowych i podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 stanowi działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności odpłatnej pożytku publicznego, za okres ostatniego roku obrotowego, a w przypadku zatrudnienia trwającego krócej niż rok obrotowy – za okres tego zatrudnienia, przekracza trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa GUS za rok poprzedni.

³³ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

np. zestawienia kont analitycznych z 2011 r. Stowarzyszenie dysponuje wyłącznie dokumentacją księgową oraz kopiami sprawozdaniami i zestawień. Według wyjaśnień Prezes Zarządu, *Stowarzyszenie w latach 2002-2011 funkcjonowało na małą skalę (...), nie posiadało sformalizowanej polityki rachunkowości. W związku z jego rozwojem, Zarząd w 2012 r. podjął decyzję o zmianie księgowości (...) na współpracę z biurem księgowym. Profesjonalne zarządzanie finansami (...), zapewniliśmy przez udział w projekcie „Drogowskaz dla NGO” powstała polityka rachunkowości, przeprowadzono dwa audyty sprawozdań finansowych oraz powstała książka (...) standard zarządzania projektem. Stąd polityka rachunkowości funkcjonuje od stycznia 2012 r.*

Poddane badaniu koszty wykazane w rozliczeniach projektów FIO wynikają z ewidencji księgowej. Stowarzyszenie dla wszystkich środków otrzymanych na realizację działalności pożytku publicznego i wolontariatu wyodrębniło analityczne konta księgowe, na których są ewidencjonowane koszty podawane w sprawozdaniach z projektów, w tym z projektów FIO. Dokonano analizy kwot kosztów merytorycznych podanych w rozliczeniach projektów FIO i stwierdzono, że są zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla tych kont analitycznych za objęty rozliczeniem okres.

Stowarzyszenie zgodnie z art. 16 ust. 5 uodppw (w związku z art. 16 ust. 1 i art. 11 ust. 2), jako organizacja pozarządowa i podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3, jest zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadania publicznego przez organy administracji publicznej w trybie otwartego konkursu ofert. Ponadto, wzór umowy obowiązującej przy udzielaniu dotacji z FIO zawiera w § 7 klauzulę, że Zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Dlatego brak polityki rachunkowości i wyodrębnionej dokumentacji finansowo księgowej dla Projektu DAW w 2011 r. jest niedopełnieniem obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Ponieważ jednak od 2012 r. Stowarzyszenie doprowadziło do sytuacji właściwej, zgodnej z porządkiem prawnym, NIK stwierdzając nieprawidłowość odstępuje od formułowania wniosku w tej sprawie.

Jak stwierdzono powyżej Stowarzyszenie jako jednostka, która otrzymała dotacje z FIO stosuje od początku 2012 r.³⁴ przepisy także te wynikające z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości.

Stowarzyszenie nie prowadzi odpłatnej działalności pożytku publicznego w związku z tym z tego tytułu nie ma przychodu.

Analiza sprawozdań finansowych oraz zestawień obrotów i sald na kontach analitycznych za lata objęte kontrolą wskazuje, że Stowarzyszenie prowadzi działalność gospodarczą, która finansowo jest wydzielona od działalności pożytku publicznego, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności. Potwierdzają to także dokumenty z badań przez biegłego rewidenta sprawozdań finansowych za lata 2012-2013. Zauważyć jednak należy, że zakres działalności pożytku publicznego nie został określony w dokumentach wewnętrznych Stowarzyszenia (w Statucie i Regulaminie Zarządu) Tym samym nie został dopełniony obowiązek wynikający z art. 10 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizacyjnie Stowarzyszenie nie wyodrębniło działalności pożytku publicznego od innych swoich aktywności. Podczas kontroli Prezes Zarządu zobowiązała się, że Stowarzyszenie dostosuje uregulowania wewnętrzne do wymogów określonych w art. 10 ust. 3 przytoczonej ustawy.

Stowarzyszenie nie podlega obligatoryjnemu obowiązkowi badania przez biegłego rewidenta sprawozdań finansowych, jednak w wyniku podjęcia zmian organizacyjnych i korzystając z uczestniczenia w projekcie „Drogowskaz dla NGO” przeprowadzone zostały przez biegłego rewidenta dwa audyty za rok 2012 i rok 2013. Biegły w swojej opinii potwierdził, że sprawozdania finansowe organizacji zostało sporządzone zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityki) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Ocenę prawidłowości stosowanego systemu rachunkowości zawiera również raport z badania³⁵.

(akta kontroli str. 652-730, 852-908)

3.2. Sprawozdania częściowe i końcowe z wykonania zadań FIO w latach: 2011, 2012, 2014 i 2015 zawierają (część II.4.) zestawienia faktur (rachunków), na podstawie których rozliczono

³⁴ Według art. 2 ust. 1 pkt. 7 ustawy o rachunkowości, jej przepisy stosuje się do jednostek otrzymujących dotacje lub subwencje z budżetu państwa, od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane.

³⁵ Art. 65 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 pkt 3 ustawy jak wyżej.

środki dotacji dla umów 277_II/11 i 799_II/2014. Szczegółowe badanie, którym objęto 64 dowody księgowe (po 32 z każdego projektu)³⁶ wykazało, co następuje:

a. Rozliczone wydatki poniesiono w okresie realizacji projektu i zgodnie z zasadami FIO dokonywano płatności w terminie realizacji zadań określonych w umowach, nie wcześniej niż od dnia rozpoczęcia zadania, a także nie później niż w ciągu 14 dni od dnia jego zakończenia i w terminach zakończenia danego roku budżetowego. MPiPS określiło w umowach termin wykorzystania dotacji jako nie dłuższy, niż do 31 grudnia danego roku budżetowego³⁷. W przypadku umowy 799_II/2014 termin końcowy umowy określony na 30 listopada 2015 r.

b. Zapisy na dowodach odbiegały od wymaganego wzorca³⁸. Zasadnicze elementy wymaganego opisu były jednak w sposób trwały zamieszczane na dowodach. Na wszystkich dowodach zamieszczono informację, jakiego zadania on dotyczy. Licznie występuje natomiast błędna informacja o aneksie. Stwierdzono także, że podpisy są nieczytelne lub brak ich w ogóle. Brak jest adnotacji o sprawdzeniu pod względem rachunkowym i formalnym lub podpis jest nieczytelny lub brak jest daty weryfikacji. Podobnie jest ze stwierdzeniem zgodności merytorycznej dowodu. W szczególności prezentuje się to następująco.

- Stwierdzenie zgodności merytorycznej oraz data i czytelny podpis. W przypadku Projektu DAW występuje brak jednego lub więcej elementów na 19 spośród 32 faktur. W Projekcie DAO brak lub braki występują w 31 spośród 32 zbadanych faktur.

- Sprawdzenie pod względem rachunkowym i formalnym, data i czytelny podpis: Projekt DAW – w 14 przypadkach występuje brak jednego lub więcej wymaganych elementów, Projekt DAO – odstępstwa od wymagań stwierdzono w 20 przypadkach.

- Zapis potwierdzający akceptację przez głównego księgowego lub osobę upoważnioną. Dla Projektu DAW brak tego zapisu w 13, a dla Projektu DAO w 4 przypadkach.

- Na wszystkich fakturach odnotowano kategorię, do której zaliczono wydatek. W 2 przypadkach na 64 dowody, występuje jednak rozbieżność w stosunku do danych umieszczonych w Części II. 4 sprawozdań pn. *Zestawienie faktur (rachunków)*. Dotyczy to Projektu DAW z 2012 r.

- Brak jest adnotacji o aneksach lub adnotacje te występują, mimo iż zamieszczane są na dowodach księgowych rejestrujących zdarzenie wcześniej, niż aneks został podpisany. I tak dla projektu DAW w 2011 r. zamieszczono zapis o aneksie nr 1 na 15 spośród 16 dowodów, jakkolwiek został on podpisany 30 grudnia 2011 r., czyli na koniec roku obrachunkowego. Z kolei w 2012 r. na 14 spośród 16 dowodów zamieszczono informacje wyłącznie o aneksie nr 1, mimo iż 21 grudnia 2012 r. podpisano aneks nr 2. Na 2 dowodach z 2012 r. nie zamieszczono w ogóle danych o aneksie.

- Brak jest akceptacji dowodu księgowego przez głównego księgowego lub osobę upoważnioną na wszystkich zbadanych 16 dokumentach z 2012 r.

c. Rozliczone wydatki zostały zaliczone do właściwych kategorii kosztów i były zgodne z opisem działań w złożonych ofertach i kalkulacjami kosztów (dalej: *budżetami Projektów*), stanowiącymi zał. do umów o dofinansowanie.

Dla Projektu DAW w umowie przewidziano, że w 2011 r. całość zadania wyniesie 140.192,31 zł, z tego z dotacji FIO – 111.940 zł i środków własnych – 28 252,31 zł. Z kolei w 2012 r. kwoty te będą wynosić odpowiednio: 237.680 zł, 188.060 zł i 49 620 zł. Rzeczywisty koszt zrealizowanych zadań wyniósł w 2011 r.: 146.954,42 zł, 112.637,20 zł i 34.317,22 zł, a w 2012 r.: 238.956,95 zł, 188.901,95 zł i 50.055 zł. Daje to łącznie: 385.911,37 zł, 301.539,15 zł i 84.372,22 zł.

Dla Projektu DAO w umowie przewidziano, że w 2014 r. koszt zadania wyniesie 55.100 zł, z tego z dotacji FIO – 54.000 zł, środków własnych – 500 zł i z wkładu osobowego, w tym pracy spo-

³⁶ Sposób doboru próby do badania. 10 faktur z każdego roku, czyli 40 dowodów księgowych na łączną kwotę 229.259,74 zł (dotacja FIO – 200.348,77 zł i środki własne – 7.292,43 zł). Dla każdego roku przyjęto do badania dowody o najwyższej wartości, w tym 5 za zakup usług, towarów i materiałów i 5 dotyczących kosztów osobowych za prowadzenie warsztatów, kursów i innych zajęć – umowy zlecenia, o dzieło i umowy z osobami prowadzącymi jednoosobową działalność gospodarczą. Ponadto dobrano 3 pierwsze i 3 ostatnie dowody z obu projektów dla każdego roku (2011, 2012, 2014 i 2015 r.), czyli dodatkowo 24 dowody na kwotę 21.090,66 zł (dotacja FIO – 13.767,26 zł i środki własne – 691,47 zł).

³⁷ Art. 151 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

³⁸ Zasady FIO oraz później Regulamin FIO stanowią m.in., że faktury (rachunki) związane z realizacją zadania, dotyczące zarówno dotacji, jak i wkładu własnego, powinny być opisane w sposób trwały na odwrocie dowodu księgowego, zgodnie z wymogami określonymi w art.21 ustawy o rachunkowości, i na odwrocie powinny zawierać: pieczęć organizacji oraz sporządzony w sposób trwały opis merytoryczny zadania, którego dotyczy.

łecznej – 600 zł. Z kolei w 2015 r. kwoty te będą wynosić odpowiednio: 174.660 zł, 145.690 zł, 27.920 zł i 1.050 zł. Rzeczywisty koszt zrealizowanych zadań wyniósł w 2014 r.: 54.918,13 zł, 53.818,13 zł, 500 zł i 600 zł, a w 2015 r.: 174.651,58 zł, 145.681,58 zł, 27.920 zł i 1.050 zł. Daje to łącznie: 229.569,71 zł, 199.499,71 zł, 28.420 zł i 1.650 zł.

Całkowity, łączny koszt Projektów w latach 2011-2015 wyniósł 615.481,08 zł. Ich realizacja sfinansowana została z dotacji FIO – 501.038,86 zł (81,41%) i środków własnych w kwocie 112.792,22 zł (18,33%) oraz wkładu osobowego 1.650 zł (0,26%).

Wydatki poniesione na realizację Projektów zostały uznane przez Instytucję Wdrażającą PO FIO i P FIO za kwalifikowalne i racjonalne. Rozliczone zostały w sprawozdaniach w wymaganym układzie rodzajowym kosztów³⁹.

(akta kontroli str. 3-113, 154-251, 274-329, 391-405, 455-554, 557-566)

3.3. Sprawdzono przestrzeganie warunków dla kosztów kategorii II do VIII, np. koszty kat. II mogły przekroczyć 10% wartości dotacji w 2011 i 2012 r. oraz 20% dla 2014 i 2015 r. Ze sprawozdania za 2011 r. wynika, że koszty realizacji zadania ze środków FIO wyniosły 112.637,22 zł, a koszty obsługi, w tym administracyjne, 8.849,99 zł (7,85%). Odpowiednio za 2012 r. dotacja – 188.901,95, a koszty obsługi ze środków FIO – 16.080 zł (8,51%). Łączne zrealizowane wydatki całego projektu: z dotacji wyniosły – 301.539,17 zł, koszty obsługi ze środków FIO – 24.929,99 zł (8,27%), czyli poniżej dopuszczalnego poziomu 10%. Pozostałe warunki dla kosztów zarówno w 2011 jak i w 2012 r., także zostały spełnione.

Dla projektu DAO w 2014 r. dotacja wyniosła 53.818,13 zł, koszty ze środków FIO w: kat. II (obsługa i adm.) – 8.999,99 (16,7%), kat. III (uczestnictwo) – 2.438,21 zł (4,5%), kat. IV (koszty funkcjonowania) – 1.798,20 zł (3,34%), kat. VII (wyjazdy służbowe) – 1.449,08 zł (2,7%) i kat. VIII (promocja) – 3.528,65 zł (6,56%). Przekroczono dopuszczalny próg 5% (2.690,90 zł) kosztów dla kat. VIII o 1,56% t.j. o 837,75 zł.

Dla projektu DAO w 2015 r., przy dotacji w kwocie 145.681,58 zł, koszty dla kategorii II – VIII wyniosły odpowiednio: 21.890 zł; 760 zł; 4.851,70 zł; 2.726,38 zł i 3.000 zł, co dało wielkości: 15%, poniżej 1%; 3,3%; 1,9% i 2,1%. Łączna kwota wydatków w kat. VIII wyniosła poniżej dopuszczalnego poziomu 5% zaangażowania środków z dotacji.

(akta kontroli str. 90-113, 118-150, 274-303, 305-328)

3.4. Z środków FIO nie rozliczano wydatków na: zakup środków trwałych⁴⁰, nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania; wyjazdy służbowe osób zaangażowanych w realizację projektu⁴¹ oraz zadania objęte działalnością gospodarczą organizacji⁴². Za niekwalifikowalne należy uznać koszty poniesione w 2014 r. na promocję (kat. VIII), kiedy przekroczono o 1,56% dopuszczalny warunkami określonymi w Zasadach FIO limit 5% środków z dotacji FIO.

(akta kontroli str. 557-566, 1113-1115)

W okresie objętym kontrolą, Stowarzyszenie prowadziło nieodpłatną działalność pożytku publicznego⁴³. Dotowane w ramach projektów zadania mieściły się w zakresie działalności statutowej Stowarzyszenia⁴⁴. Stowarzyszenie prowadzi też działalność gospodarczą. W ewidencji księgowej wyodrębniono⁴⁵ konta dotyczące działalności nieodpłatnej i gospodarczej, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyniku każdej z nich. Realizacja projektów FIO ewidencjonowana i rozliczona została w ramach działalności nieodpłatnej. Stowarzyszenie nie pobierało opłat (wpłat) od adresatów zadań realizowanych w ramach projektów FIO i nie uzyskiwało z tego tytułu przychodów. Finansowania zadań publicznych z wpłat i opłat adresatów, realizowanych w

³⁹ Układzie obejmującym: koszty osobowe merytoryczne (kat. I); koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne (kat. II); koszty związane z uczestnictwem bezpośrednim adresatów zadania (kat. III); koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania (kat. IV); koszty wyposażenia, związane z realizacją zadania (kat. V); koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania (kat. VII); koszty związane z działaniami promocyjnymi projektu (kat. VIII).

⁴⁰ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt. 15 ustawy 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 prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm.).

⁴¹ Na podstawie umowy cywilnoprawnej, chyba że umowa ta określa zasady i sposób podróży służbowych.

⁴² Wykluczają to Zasady FIO stanowiące, że finansowane będą jedynie działania mieszczące się w zakresie działalności statutowej nieodpłatnej i odpłatnej, w granicach limitów określonych w art. 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴³ O której mowa w art. 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁴ Działalność statutowa Stowarzyszenia była prowadzona w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁵ Zgodnie z art. 10 ustawy jak wyżej.

ramach projektów, nie przewidywały też oferty na ich realizację⁴⁶. Ponieważ działalność gospodarcza pokrywa się, w pewnym zakresie, z działalnością w obszarze pożytku publicznego i wolontariatu, dokonano analizy wpłat przez wytypowanych 17 osób (8 uczestników z projektu DAW i 9 z projektu DAO) na rzecz Stowarzyszenia. Trzy z tych osób dokonało wpłat, za które zostały wystawione przez Stowarzyszenie 4 faktury na łączną kwotę 2 890 zł i były to zapłaty za udział tych osób w konferencji (2x 150 zł), w warsztatach (1x490 zł) i w szkoleniu (1x2 100 zł). Wszystkie te usługi nie były związane z realizacją projektów DAW i DAO i informacje o tych usługach są dostępne na stronie internetowej Stowarzyszenia.

(akta kontroli str. 571-584, 701-730, 852-908, 977-991)

3.5. Zapłata za zrealizowane zadania⁴⁷ z reguły była dokonywana drogą bezgotówkową (przelewem bankowym).. Gotówką opłacano jedynie drobne, pojedyncze płatności, z wyjątkiem jednego przypadku, kiedy to 21 września 2011 r. zapłacono gotówką kwotę 2.549 zł za zakupiony notebook, jakkolwiek sprzedawca przyjmował płatności bezgotówkowe. Według Wiceprezes Stowarzyszenia, zrezygnowano z zakupu, za własne środki, urządzenia wielofunkcyjnego Xero, a w to miejsce zakupiono komputer przenośny. Zakup sprzętu innego niż przyjęty w ofercie realizacji zadania publicznego został usankcjonowany aneksem do umowy nr 1 z 30 grudnia 2011 r.

(akta kontroli str. 555-566)

3.6. Stowarzyszenie zleciło w 2014 r. i 2015 r. osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą częściową realizację zadań publicznych, takich jak przygotowanie i prowadzenie zajęć dramowych (warsztatów, kursów, konsultacji czy superwizji).

W § 4 umowy nr 277_II/11 z 29 lipca 2011 r., w kwestii realizacji przez podmioty trzeciej części zadania zapisano: *Nie zlecamy żadnej części zadania podwykonawcom*. Dalsze postanowienia umowy mówią, że *Zleceniobiorca przewiduje faktury za usługi tylko od usługodawców typu drukarnia oraz tych członków Stowarzyszenia, którzy będą realizować zadania, takie jak prowadzenie szkoleń czy konsultacje dla wolontariuszy i będą prowadzić w czasie realizacji zadania działalność gospodarczą w obszarze objętym usługą przez wybranego przez Zleceniobiorcę, podwykonawcę w rozumieniu Zasad przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2011 r., w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję*.

Umowa o której jest mowa, a także załączona do niej oferta, nie określają jednak warunków, na jakich może to nastąpić. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 16, pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego, chyba, że umowa zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.

Realizując umowę nr 799_II/2014 z 1 października 2014 r., Stowarzyszenie również zlecało osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą wykonanie części zadań, takich jak przygotowanie i prowadzenie warsztatów, kursów i zajęć dramowych. Treść § 4 umowy ma brzmienie następujące: *Zleceniodawca wyraża zgodę na realizację następującej części zadania **nd** (określenie tej części wraz z pozycją kosztorysu) przez podmioty wybrane przez Zleceniobiorcę w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję, o którym mowa w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z treścią oferty*. (sformułowanie **nd** – nie dotyczy).

Zdaniem NIK, wykonywanie znaczącego zakresu zadania publicznego przez inne podmioty powinno być uwzględnione w ofercie i umowie o dotację ze środków FIO. Według § 4 wzoru umowy, Zleceniodawca może wyrazić zgodę na bezpośrednie wykonanie określonej części zadania publicznego, przez podmioty wybrane przez Zleceniobiorcę w sposób zapewniający jawność i uczci-

⁴⁶ Według art. 7 ustawy jak wyżej, działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe, i podmioty z nimi zrównane, za które nie pobierają one wynagrodzenia. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, działalność odpłatną stanowi: a) wykonywanie zadań należących do sfery zadań publicznych (zadania te wymieniono w art. 4 ustawy), za którą pobierane jest wynagrodzenie; b) sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego. W wersji obowiązującej od 9 listopada 2015 r., przepis dotyczy sprzedaży wytworzonych produktów lub świadczenia usług w zakresie: rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponadto działalnością odpłatną pożytku publicznego jest sprzedaż przedmiotów darowizny.

⁴⁷ Umowy zlecenia i o dzieło, a także zapłaty za wystawione przez firmy, bądź prowadzących jednoosobowa działalność gospodarczą, bezgotówkowo.

wą konkurencję. Zgodnie z przypisem nr 8 do wzoru umowy, określenie części zadania wykonywanej przez podwykonawcę obejmuje wskazanie pozycji kosztorysu, który stanowi część oferty⁴⁸. W toku kontroli NIK dokonano analizy sposobu realizacji zadań publicznych pod kątem wydatkowania środków finansowych (w tym środków FIO) i wykonania ich merytorycznych części⁴⁹, to jest realizacji: kat I – Koszty osobowe merytoryczne, kat II – Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne oraz kat VIII – Koszty związane z działaniami promocyjnymi projektu. Wykonanie badań zmierzało do ustalenia, jakiego rodzaju aktywnością posiłkowało się Stowarzyszenie aby wykonać projekty. Swoją działalność organizacja opiera o pracowników – obecnych lub byłych członków Stowarzyszenia - zatrudnianych na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Ponadto realizując swoją działalność statutową Stowarzyszenie współpracuje z podmiotami gospodarczymi – są to przede wszystkim prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą obecni lub byli członkowie Stowarzyszenia. Dlatego pod kątem wykorzystania tych aktywności członków Stowarzyszenia dokonano analizy realizacji Projektów. I tak w 2011 r. na realizację Projektu DAW wykorzystano łącznie 146.954,42 zł, w tym środków FIO 112.637,20 zł oraz środków własnych 34.317,22 zł. Na kategorii kosztów I, II i VIII (dalej koszty merytoryczne) w 2011 r. wykorzystano odpowiednio 108.724,27 zł (co stanowi 74% łącznych kosztów Projektu w 2011 r.), angażując środków Funduszu 85.973,87 zł (co stanowi 79% łącznych środków wydatkowanych na realizację zadań merytorycznych), a środków własnych 22.750,40 zł (co stanowi 21% łącznych środków na zadania merytoryczne). Do wykonania zadań zatrudniano obecnych lub byłych członków Stowarzyszenia przede wszystkim na podstawie umów o dzieło. Koszt realizacji zadań w oparciu o umowy o dzieło wyniósł 53.070 zł (co stanowi 48% łącznych środków na zadania merytoryczne), w tym ze środków FIO 42.630 zł a ze środków własnych 10.440 zł. Drugim rodzajem umów były umowy zlecenia, na które wydatkowano odpowiednio: 36.211,28 zł (33% kosztów merytorycznych), 26.716,17 zł i 9.495,11 zł. Na jednoosobowe podmioty prowadzące działalność gospodarczą wydatkowano 19.442,99 zł (18%), 16.627,70 zł i 22.750,40 zł.

W 2012 r. realizacja Projektu DAW od strony wydatków całkowitych kształtowała się następująco: 238.956,95 zł (całość wydatków), 188.901,95 zł (środki FIO) i 50.055 zł (środki własne). Na zadania z kategorii I, II i VIII (dalej zadania merytoryczne) wydatkowano odpowiednio 193.372,52 zł (81% wszystkich środków z 2012 r.), w tym 156.636,54 zł środków FIO (co stanowi 81% środków przeznaczonych na zadania merytoryczne) oraz 36.735,98 zł (19% kosztów merytorycznych) środków własnych. Największy potencjał środków finansowych przeznaczono na wykonanie zadania zatrudniając osoby na podstawie umów o dzieło. W 2012 r. łącznie zrealizowano umowy o dzieło na kwotę 108.363,99 zł (56% kosztów merytorycznych), wykorzystując 88.300 zł środków FIO i 20.063,99 zł środków własnych. Na drugim miejscu kwotą 69.308,55 zł (36% kosztów merytorycznych) zapłacono za wykonanie zadań zrealizowanych na podstawie umów zlecenia, w tym środków z dotacji było 56.836,55 zł, a środków własnych 12.472 zł. Pozostałe zadania zrealizowano zatrudniając jednoosobowe podmioty prowadzące działalność gospodarczą, płacąc 15.699,98 zł (8% kosztów merytorycznych), z czego 11.499,99 zł pochodziło z dotacji FIO, a 4.199,99 zł ze środków własnych.

W październiku 2014 r. rozpoczęto realizację Projektu DAO i do końca tego roku wydatkowano 54.318,13 zł na jego realizację, w tym ze środków FIO 53.818,13 zł oraz 500 zł środków własnych. Na zadania merytoryczne wydatkowano odpowiednio 48.158,64 zł⁵⁰ (88,66% wszystkich środków w 2014 r.) – te zadania zrealizowano jedynie z dotacji. Na umowy z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą wydatkowano 29.876,67 zł (62% kosztów merytorycznych). Na umowy zlecenia wydatkowano 15.581,97 zł (32% kosztów merytorycznych) a na umowy o dzieło 2.700 zł (6% kosztów merytorycznych) - wszystkie wydatki na zadania merytoryczne zrealizowano tylko ze środków FIO.

⁴⁸ Zasady FIO z 2012 r. definiują pojęcia podwykonawstwa i podwykonawcy. Podwykonawstwem było wykonywanie świadczeń mających na celu realizację zadania publicznego (merytorycznego) przez podmiot, któremu zlecono realizację tego zadania na podstawie zawartej umowy. Później zrezygnowano z tych zapisów. Odrębnymi formami realizacji zadania jest partnerstwo oraz oferta wspólna. Zasady FIO przewidują w tych sytuacjach zawarcie umowy partnerskiej lub umowy oferty wspólnej, które określają podział obowiązków (zadań) i odpowiedzialności.

⁴⁹ Porównanie danych z:Pkt 4. Części II Sprawozdań pn. Zestawienie faktur (rachunków), przeglądu dowodów księgowych projektów (faktury, rachunki, zestawienia, listy płac oraz umów zlecenia, umów o dzieło, czy umów z jednoosobowymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą), Punkty 1. i 2. Części IV Ofert pn. „Kosztorys ze względu na rodzaj kosztów”

⁵⁰ W tych kosztach nie uwzględniono pokrytych z wkładu osobowego w wysokości 600 zł działań zrealizowanych przez asystenta ewaluatora.

Do końca listopada 2015 r. zrealizowano Projekt DAO i całkowite wydatki dla tego roku kształtowały się następująco: 173.601,58 zł (całość kosztów w 2015 r.), 145.681,58 zł (środki FIO) i 27.920 zł (środki własne). Na zadania merytoryczne wydatkowano odpowiednio: 155.593,50 zł⁵¹ (90% całości kosztów Projektu), w tym 129.018,50 zł środków FIO i 26.575 zł środków własnych. Do wykonania zadań angażowano osoby zatrudniając ich na podstawie umów zlecenia za kwotę 112.855 zł (72% kosztów merytorycznych), na które wydatkowano 93.885 zł środków z dotacji i 19.000 zł środków własnych. Na drugim miejscu za kwotę 35.458,50 zł (23% kosztów merytorycznych) zlecano wykonanie zadań publicznych przez głównie przez jednoosobowe podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w tym ze środków FIO wykorzystano kwotę 33.133,50 zł a ze środków własnych kwotę 2.325 zł. Na umowy o dzieło wydatkowano 7.250 zł (5% kosztów merytorycznych) z czego 2.000 zł ze środków FIO i 5.250 zł ze środków własnych.

Podsumowując należy zauważyć, że Stowarzyszenie odeszło od preferowania, przy wykonywaniu zadań publicznych zrealizowanych dzięki środkom FIO, umów o dzieło (48% kosztów merytorycznych w 2011 r., 56% w 2012 r., 6% w 2014 i 5% w 2015 r.), na rzecz zatrudniania osób na podstawie umów zlecenia (33% kosztów merytorycznych w 2011 r., 36% w 2012 r., 32% w 2014 r. oraz 72% w 2015 r.). Z kolei na realizację tych zadań, mimo ograniczeń ustawowych i sprecyzowanych w Zasadach FIO, Stowarzyszenie w dużym stopniu korzystało z jednoosobowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Ich udział wynosił: 18% kosztów merytorycznych w 2011 r., 8% w 2012 r., 62% w 2014 r. i 23% w 2015 r.

(akta kontroli str. 960-972, 992-1112, 1116-1135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w przedstawnym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zakres działalności pożytku publicznego nie został określony w dokumentach wewnętrznych Stowarzyszenia (w Statucie i Regulaminie Zarządu). Tym samym nie został dopełniony obowiązek wynikający z art. 10 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organizacyjnie Stowarzyszenie nie wyodrębniło działalności pożytku publicznego od innych aktywności. NIK przyjmuje do wiadomości zobowiązanie dotyczące dostosowania uregulowań wewnętrznych do wymogów art. 10 ust. 3 wspomnianej ustawy.
2. Sposób prezentacji na dowodach księgowych zapisów, podpisów, adnotacji, ocen i informacji odbiega od form wymaganych ustawą o rachunkowości i zasadami FIO. Podpisy są nieczytelne lub brak jest ich w ogóle. Brak jest też na części dowodów adnotacji o sprawdzeniu ich pod względem formalnym i rachunkowym, podpis jest nieczytelny lub brak jest daty weryfikacji. Podobnie jest z potwierdzaniem sprawdzenia dowodów pod względem merytorycznym. Odnotowano też przypadki braku akceptacji dowodów księgowych przez Głównego Księgowego lub osobę do tego upoważnioną.
3. W Zasadach FIO ustalono limity dla określonych kategorii. Stwierdzono przekroczenie tych limitów dla kosztów kategorii VIII w dotyczących promocji w 2014 r. o kwotę 837,75 zł (1,56%) dla Projektu DAO.
4. Stowarzyszenie zlecało osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą realizację części zadań publicznych, takich jak przygotowanie i prowadzenie zajęć dramatycznych (warsztaty, kursy, konsultacje czy superwizje). Podzlecanie wykonania części zadań podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, jest naruszeniem warunków zawartych z MPiPS umów, Zasad FIO oraz przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stowarzyszenie zakupiło notebook płacąc za niego gotówką, mimo iż sprzedawca posiadał rachunek umożliwiający płatność bezgotówkową. Tym samym Stowarzyszenie naruszyło warunki określone w zasadach dotyczących wykonania zadania publicznego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na merytoryczne wykonanie przedmiotu umów o realizację zadań publicznych.

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

Opis stanu
faktycznego

Realizacja zadań Projektu DAW w połączeniu z wydatkami była badana przez MPiPS w lipcu 2012 r. Stowarzyszenie nie otrzymało, w związku z tym badaniem, wniosków, uwag bądź sugestii.

⁵¹ W tych kosztach nie uwzględniono pokrytych z wkładu osobowego w wysokości 1.050 zł działań zrealizowanych przez asystenta ewaluatora.

Projekt DAO był natomiast kontrolowany przez MPiPS w 2014 r.. Kontrolą, przeprowadzoną w pierwszych miesiącach realizacji projektu, objęto dokumentację merytoryczną. Po jej zakończeniu Stowarzyszenie nie otrzymało wystąpienia pokontrolnego lub innego dokumentu zawierającego sugestie lub wskazówki do wprowadzenia zmian realizacji projektu.

MPiPS rozpatrując oferty obu projektów przyznało dotacje w wysokości wnioskowanej przez Stowarzyszenie. Podczas realizacji projektów nie nastąpiło ograniczenie przyznanej dotacji.

(akta kontroli str. 114-117, 567)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Wnioski
pokontrolne

W działalności Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁵², wnosi o:

1. Wyodrębnienie zakresów prowadzonej działalności w statucie lub innym akcie wewnętrznym, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
2. Podjęcie niezbędnych decyzji zapewniających:
 - prawidłowe opisywanie dowodów księgowych, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz przyjętymi w dokumentach regulujących realizację zadań publicznych;
 - respektowanie przewidzianych w umowie i przepisach zasad i zakresu realizacji zadań publicznych przez podwykonawców;
 - przestrzeganie limitów kosztów określonych przez Zlecniodawcę w regulaminach i zasadach FIO;
 - wyeliminowanie częściowego braku spójności między założeniami przedstawionymi w ofertach, a zobrazowanymi w sprawozdaniach z realizacji zadań publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Prezesowi Zarządu Stowarzyszenia Praktyków Dramy STOP-KLATKA w Warszawie 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.

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 18 listopada 2016 r.

Kontroler:
Główny specjalista
kontroli państwowej

Artur Górecki

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.