



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.03.2015

P/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/005 – Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

- Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97427 z 23 września 2015 r.;
- Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97416 z 15 września 2015 r.;

(dowód: akta kontroli str. 1-2B)

Jednostka kontrolowana Fundacja Malta, ul. Ratajczaka 44, 61-728 Poznań (dalej: Fundacja).

Kierownik jednostki kontrolowanej Michał Merczyński, Prezes Zarządu Fundacji.

(dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Fundacji w zbadanym zakresie².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie³ Fundacja spełniała wymogi uprawniające ją do ubiegania się o realizację zadań publicznych. Fundacja zapewniła rachunkowe wyodrębnienie form statutowej działalności pożytku publicznego oraz wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków z dotacji na realizację zadań publicznych.

Fundacja wykorzystała poddane kontroli dotacje zgodnie z przeznaczeniem i zrealizowała zadania zgodnie z warunkami umów w zakresie rzeczowym i finansowym, co potwierdzają również wyniki kontroli podmiotu udzielającego dotacje. Fundacja wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych określonych w umowach dotacji.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieokreśleniu w statucie lub innym akcie wewnętrznym Fundacji zakresu prowadzonej działalności pożytku publicznego w formie nieodpłatnej i odpłatnej. Ponieważ Fundacja w składanych ofertach o wsparcie zadań publicznych przez organy administracji publicznej informowała o

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto spełnienie wymogów uprawniających do ubiegania się i realizacji zleconych zadań publicznych, osiąganie wymaganych zawartymi umowami efektów oraz prawidłowości i kompletności sprawozdań z realizacji zadań zleconych, w tym rozliczeń finansowych i ewidencjonowania otrzymanych środków z dotacji.

³ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

formach swojej działalności odpłatnej i nieodpłatnej, nieprawidłowość ta nie miała istotnego wpływu na ocenę skontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnienie wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadania publicznego

Opis stanu
faktycznego

1. Fundacja Malta, ustanowiona 21 grudnia 2002 r., posiadała osobowość prawną i działała, jak zapisano w statucie Fundacji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁴ oraz statutu. W okresie objętym kontrolą Fundacja prowadziła działalność pożytku publicznego jako organizacja pozarządowa określona w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ (dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego).

Określona w statucie działalność Fundacji (m.in. kreowanie działań, zjawisk i wydarzeń artystycznych oraz wspieranie i promocja przedsięwzięć artystycznych poprzez organizowanie i finansowanie festiwali teatralnych, filmowych, wystaw dzieł twórców kultury czy organizowanie konkursów oraz finansowanie stypendiów dla twórców kultury i sztuki) mieściła się w zakresie zadań publicznych, określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W statucie określono również rodzaje prowadzonej przez Fundację działalności gospodarczej. Przedmiot tej działalności nie pokrywał się z prowadzoną przez Fundację działalnością pożytku publicznego, co było zgodne z art. 9 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. W statucie lub innym akcie wewnętrznym Fundacja nie określiła natomiast form prowadzenia odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, pomimo że w okresie objętym kontrolą Fundacja prowadziła te dwie formy działalności.

(dowód: akta kontroli str. 3-17)

Fundacja wydzieliła przychody i koszty prowadzonej przez siebie działalności statutowej (odpłatnej i nieodpłatnej) oraz działalności gospodarczej, w stopniu umożliwiającym ustalenie wyniku każdej z tych działalności. Ewidencję kosztów według ich rodzajów oraz typów dotacji prowadzono odpowiednio na kontach zespołu „4” i „5”. Natomiast na kontach zespołu „7” ewidencjonowano przychody i koszty związane z ich osiągnięciem w ramach prowadzonej przez Fundację działalności statutowej⁶ oraz gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 593-699, 703-741)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Fundacja w składanych ofertach o wsparcie zadań publicznych przez organy administracji publicznej określiła zakres prowadzonej działalności odpłatnej i nieodpłatnej. Fundacja nie określiła natomiast tego zakresu w statucie lub w innym akcie wewnętrznym, co było niezgodne z art. 10 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego⁷.

⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

⁶ Konto 700-11 służyło do ewidencji przychodów z odpłatnej działalności statutowej.

⁷ W jego brzmieniu od 12 marca 2010 r.

Prezes Zarządu Fundacji podał w złożonych wyjaśnieniach, że nie wyszczególniono zakresu działalności nieodpłatnej i odpłatnej z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 3-12, 21, 103, 172, 253, 373, 579)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie spełnienia wymogów uprawniających do ubiegania się o realizację zadań publicznych.

2. Realizacja zadań zleconych i osiągnięcie wymaganych zawartymi umowami efektów

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Fundacja zrealizowała dziewięć⁸ zadań zleconych przez organy administracji publicznej w ramach 17 umów o wsparcie realizacji zadania publicznego. Łączna kwota przyznanych z tego tytułu dotacji wyniosła 10.512.204 zł:

- w 2013 r. Fundacja otrzymała dotację w wysokości 1.679.048 zł (1.100.000 zł zostało przekazane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 400.000 zł pochodziło od Samorządu Województwa Wielkopolskiego, 100.000 zł pochodziło od Miasta Poznania, 60.000 zł otrzymano z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, a 19.048 zł z Instytutu Książki).
- w 2014 r. Fundacja otrzymała dotację w wysokości 4.320.476 zł (2.790.000 zł pochodziło od Miasta Poznania, 1.120.000 zł zostało przekazane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 360.000 zł pochodziło od Samorządu Województwa Wielkopolskiego, 50.000 zł otrzymano z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, a 476 zł z Instytutu Książki).
- W 2015 r. Fundacja otrzymała dotację w wysokości 4.512.680 zł (3.200.000 zł pochodziło od Miasta Poznania, 1.000.000 zł zostało przekazane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 312.680 zł pochodziło od Samorządu Województwa Wielkopolskiego).

Koszty poniesione w związku z realizacją zadań wspieranych w latach 2013-2014 wyniosły 12.851.500 zł (w tym: koszty poniesione ze środków dotacji 5.999.524 zł, koszty poniesione z własnych środków 997.558 zł, koszty poniesione ze środków finansowych pochodzących z innych źródeł 5.854.418 zł). Realizacja zadań rozpoczętych w 2015 r. nie została jeszcze zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 575)

W trakcie kontroli szczegółowym badaniem objęto pięć umów o wsparcie realizacji zadania publicznego:

- umowy z 2013 r.: umowa nr 116/DK/2013 z Samorządem Województwa Wielkopolskiego na realizację Malta Festival Poznań 2013 - kwota dotacji

⁸ W 2013 r. Fundacja zrealizowała następujące zadania publiczne: Malta Festival, Nostalgia Festival, Film Poznań 2013, Teatr Romea Castelluciego i Socetas Raffaello Sanzio. W 2014 r. Fundacja zrealizowała następujące zadania: Malta Festival, Nostalgia Festival, Teatr Romea Castelluciego i Socetas Raffaello Sanzio, „Zobacz kulturę. Archiwum materiałów wizualnych z badań nad kulturą w Polsce”. W 2015 r. Fundacja realizuje Malta Festival.

390.000 zł; umowa nr KD-I.526.1.91.2013 z Miastem Poznań na realizację Nostalgia Festival Poznań 2013 – kwota dotacji 100.000 zł,

- umowy z 2014 r.: umowa nr KD-I.526.3.59.2014 z Miastem Poznań na realizację Nostalgia Festival Poznań 2014 – kwota dotacji 70.000 zł; umowa nr 37/DK/2014 z Samorządem Województwa Wielkopolskiego na realizację Malta Festival Poznań 2014 – kwota dotacji 350.000 zł; umowa nr KD-I.526.1.8.2014 z Miastem Poznań na realizację Malta Festival Poznań 2014-2016 – kwota dotacji w 2014 r. wyniosła 2.720.000 zł.

Sprawdzono dokumentację ofertową, umowy oraz sprawozdania z realizacji ww. zadań.

Rodzaj wszystkich zadań był zgodny z przedmiotem działalności pożytku publicznego Fundacji. W księgach rachunkowych wyodrębniono środki z każdej otrzymanej dotacji, co było zgodne z wymogami art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego. Zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości⁹ oraz planem kont, na kontach zespołu „7”, zostały wyodrębnione środki dotacji otrzymane na realizację poszczególnych umów (wyodrębniono konta analityczne, na których księgowano przychody z tytułu poszczególnych dotacji oraz ich wydatkowanie¹⁰).

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 22, 104, 173, 254, 374, 581-590, 703-909)

Koszty pięciu zadań objętych kontrolą były udokumentowane 2.644 dowodami księgowymi. Kontrolą objęto sześć największych wydatków (płatności) sfinansowanych ze środków otrzymanych dotacji, zrealizowanych w ramach każdego z badanych zadań - razem 30 dokumentów księgowych o łącznej wartości 1.909.661,55 zł. Wydatki te poniesiono zgodnie z harmonogramem i kosztorysem zawartym w umowie. Fundacja nie rozliczała oraz nie wykazywała w sprawozdaniach z realizacji zadań wydatków poniesionych przed dniem zawarcia umowy o wsparcie zadania publicznego. Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości osoba uprawniona dokonywała kontroli dowodów księgowych (podlegających ujęciu w księgach rachunkowych), która obejmowała kontrolę merytoryczną, formalną i rachunkową. Kontrolę tę przeprowadzał pracownik Fundacji (osoba odpowiedzialna w zakresie celowości zdarzenia, jakie dokumentował dowód księgowy oraz prawidłowości merytorycznej) oraz osoba upoważniona do wprowadzenia danych do ksiąg rachunkowych (główny księgowy). Dowody księgowe potwierdzające poniesienie kosztów zawierały dekretację wskazującą sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych, w tym wskazanie kwoty finansowanej z dotacji. Faktury i rachunki opatrzone pieczęcią o treści „Opłacono ze środków budżetu Miasta Poznania” lub/i „Projekt współfinansowany/finansowany przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego” przy których wpisano kwotę finansowaną z dotacji. Wydatki sfinansowane z dotacji zgodnie z dokonaną dekretacją zostały ujęte w księgach rachunkowych Fundacji.

(dowód: akta kontroli str. 591-702, 764-909)

Przy realizacji poszczególnych umów objętych badaniem przestrzegano postanowień dotyczących zakresu rzeczowego oraz terminów realizacji zadania. Osiągnięto również cele zakładane w poszczególnych umowach (łącznie zrealizowano: 452 wydarzenia kulturalne, w których zaangażowanych było 1.612 artystów, a uczestniczyło w nich 90.700 widzów).

(dowód: akta kontroli str. 19-549)

⁹ Wprowadzono Zarządzeniem nr 1/2007 Prezesa Zarządu z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie zasad rachunkowości.

¹⁰ Do bieżącej ewidencji i rozliczenia poszczególnych kwot dotacji służyło konto „690”.

Przy realizacji objętych badaniem umów o wsparcie realizacji zadania publicznego stosowano postanowienia ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (Fundacja udzielała zamówień w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt 1c, art. 70 ww. ustawy bądź zakupy były zwolnione ze stosowania ustawy ze względu na nieprzekroczenie progu kwotowego).

Zadania wykonywane w ramach objętych badaniem umów nie były realizowane z przy udziale współorganizatorów, o których mowa w art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 579-580, 764-909)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokumentacja opisująca przyjęte przez Fundację zasady rachunkowości, które zostały wprowadzone Zarządzeniem Prezesa Fundacji z 1 stycznia 2007 r., zawierała nieaktualne dane w zakresie miejsca prowadzenia ksiąg rachunkowych¹² oraz opisu systemu informatycznego przy użyciu, którego aktualnie prowadzone są księgi rachunkowe. Świadczyło to o niewypełnieniu obowiązku nałożonego przepisem art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³.

(dowód: akta kontroli str. 591-699, 703-741)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Prawidłowość i kompletność sprawozdań z realizacji zadań zleconych, w tym rozliczeń finansowych i ewidencjonowania otrzymanych środków z dotacji

Opis stanu
faktycznego

3.1. Sprawozdania z realizacji zadań zleconych złożone zostały w terminie i zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁴. W każdym zbadanym przypadku Fundacja dotrzymała 30-dniowego terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego (złożono pięć sprawozdań końcowych). W wymaganym terminie złożono również sprawozdania częściowe (złożono cztery sprawozdania częściowe), co było zgodne z art. 18 ust. 1, 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 66-99, 149-169, 226-250, 344-370, 434-549)

Dane wykazane w części merytorycznej sprawozdań z realizacji zadania publicznego oraz w zakresie rozliczenia wydatków ze względu na rodzaj kosztów (część II sprawozdań) były zgodne ze stanem faktycznym oraz ewidencją księgową prowadzoną przez Fundację, a także odpowiadały danym zawartym w ofertach (kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego oraz szczegółowemu zakresowi rzeczowemu zadania publicznego proponowanego do

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹² Wskazuje się w niej, iż jest to siedziba jednostki pod adresem Św. Marcin 80/82 Poznań, zamiast ul. Ratajczaka 44 w Poznaniu.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25

realizacji). Fundacja wskazała rachunki bankowe, na które miały być przekazywane dotacje i była cały czas posiadaczem tych rachunków bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 19-550, 764-909)

Trzy spośród pięciu przyznanych dotacji były kontrolowane przez zlecniodawcę zadania publicznego. W każdym przypadku przedmiotem kontroli był sposób wykorzystania i rozliczenia dotacji przyznanej przez Miasto Poznań na realizację zadania publicznego¹⁵. Kontrole te były przeprowadzane w siedzibie Fundacji i zostały udokumentowane protokołami z kontroli. W każdym przypadku stwierdzano, że dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, dokumentacja księgowa została wyodrębniona zgodnie z ustaleniami umowy i prowadzona była zgodnie z ustawą o rachunkowości, a udział środków własnych na realizację projektu był na wyższym poziomie niż ustalony w kosztorysie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 556-574)

Prezes Fundacji podał w złożonych wyjaśnieniach, że kryteria oceny dotyczące zadań publicznych są jasne, jednakże zapoznanie się z całością dokumentacji dotyczącej danego konkursu zajmuje wiele czasu. Wynika to z tego, że uchwały konkursowe dotyczą przeważnie wielu konkursów przez co „wyszukanie informacji dotyczącej konkursu, w którym Fundacja zamierza startować jest dość żmudne”. Prezes Fundacji zwrócił również uwagę na problem użycia w konkursach specjalistycznego języka prawniczego.

Prezes Fundacji wyjaśnił ponadto, że w przypadku odrzucenia oferty, urzędy z reguły nie wysyłają informacji o powodach odrzuceniu oferty, a informacja ta jest dostępna na stronie internetowej, na której zamieszczane są wyniki konkursu. Można również poznać te powody zapoznając się z dokumentacją konkursową.

W ocenie Prezesa Fundacji aplikowanie o dotacje staje się coraz bardziej skomplikowane. Związane to jest z tym, że jedna ustawa tj. ustawa o działalności pożytku publicznego reguluje konkursy w różnych instytucjach. Natomiast poszczególne instytucje działają w obrębie różnych ustaw oraz uchwał. Wynikają z tego różnice w sposobie udzielania dotacji (kwalifikowalność kosztów, daty ich kwalifikowalności, różne daty ogłaszania konkursów, możliwości podpisywania umów wieloletnich) oraz sposobie rozliczania (sposób wykazywania dokumentów czy kserowania faktur). Przy rozliczaniu dotacji online nie umożliwiono załączania kosztorysów online (system ten wymusza wprowadzanie wszystkiego ręcznie, co powoduje sporą stratę czasu i zwiększa ryzyko błędów). Problematycznym jest również fakt, że wykazywać należy każdorazowo dla każdego ze zlecniodawców koszty pokrywane ze środków inne niż dotacja, co powoduje potrzebę prowadzenia rozbudowanej rachunkowości zarządczej. Zasadniczą kwestią z punktu widzenia Fundacji byłoby unormowanie kwestii zawierania umów wieloletnich.

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹⁵ Dotacja przyznana: na podstawie umowy nr KD-I.526.4.4.2014 na realizację zadania publicznego „Nostalgia Festiwal Poznań 2013”, na podstawie umowy nr KD-I.526.6.2015 na realizację zadania publicznego „Nostalgia Festiwal Poznań 2014” oraz na podstawie umowy nr KD-I.526.5.2015 na realizację zadania publicznego „Malta Festiwal Poznań 2014-2016”.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o określenie w statucie lub innym akcie wewnętrznym zakresu prowadzonej przez Fundację działalności pożytku publicznego w formie nieodpłatnej i odpłatnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, dnia 13 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096