



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.01.2016  
P/16/039

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@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 Delegatura w Warszawie                                                                                                       |
| Kontroler                           | Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/54/2016 z 18 lipca 2016 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)   |
| Jednostka kontrolowana              | Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL <sup>1</sup> ,<br>ul. Ludwika Michała Paca 40, 04-386 Warszawa                             |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Bohdan Skrzypczak, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL <sup>2</sup><br>(dowód: akta kontroli str. 3-16, 28, 44) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,<sup>3</sup> realizację przez Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL zadań dotowanych z Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich<sup>4</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie zrealizowało dwa zadania publiczne dofinansowane z FIO. Działania podjęte w ramach zadań i wykorzystanie środków były zgodne z umowami zawartymi z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>5</sup>, ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>6</sup> oraz ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>7</sup>. W wyniku realizacji osiągnięto zakładane w umowach efekty i cele, które dotyczyły aktywizacji społeczeństwa lokalnego oraz analizy i oceny potencjału działań społecznych w kraju.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędów formalnych i rachunkowych w sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego oraz braku dat na dokumentach księgowych, co było niezgodne z Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2013 r.<sup>8</sup> i Regulaminem konkursu FIO w 2014 r. i 2015 r.<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Dalej także: Stowarzyszenie, Stowarzyszenie CAL. Organizację, cele i tryb działania Stowarzyszenia określa Statut Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL <http://www.cal.org.pl/wp-content/uploads/2016/01/STATUT-CAL-obowi%C4%85zuj%C4%85cy-20.01.2016.pdf> (dostęp 19.07.2016)

<sup>2</sup> Dalej Prezes Stowarzyszenia CAL. Wybrany 13 marca 2000 r. na walnym zebraniu i pierwszym zarządzie Stowarzyszenia.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej 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

<sup>4</sup> Dalej także: FIO. Skrótem oznaczono ogólną nazwę Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, tj. Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013 i Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020.

<sup>5</sup> Do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Dalej: MRPiPS.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm. Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r. poz.1047. Dalej: ustawa o rachunkowości.

<sup>8</sup> Dalej: Zasady PO FIO.

<sup>9</sup> Dalej: Regulamin FIO.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W latach 2012-2015 MRPiPS<sup>10</sup> przyznało Stowarzyszeniu CAL dofinansowanie z FIO na dwa zadania:

- Ekonomia wzajemnościowa a rozwój i promocja działań kooperatyw<sup>11</sup> w 2013 r.,
- Nieodkryty wymiar III sektora – badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikowstwa<sup>12</sup> w 2014 i 2015 r.

Zasady dofinansowania, realizacji i rozliczania ww. zadań określały umowy<sup>13</sup> między Stowarzyszeniem CAL i MRPiPS. W trakcie realizacji zakres działań nie był zmieniany i do umów nie zawierano aneksów. Oferty i umowy były zgodne ze wzorami określonymi w załącznikach do rozporządzenia 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<sup>14</sup>.

Zadanie „Ekonomia wzajemnościowa” przeprowadzono w okresie maj – grudzień 2013 r. w Centrum Społecznym PACA w dzielnicy Praga Południe.

Odstępstwa w realizacji działań w stosunku do umowy zostały opisane i wyjaśnione w sprawozdaniu i dotyczyły zmiany prelegentów i terminów spotkań oraz zmniejszenia liczby uczestników. Terminy spotkań i warsztatów zmieniono ze względu na przeciągającą się rekrutację, dostosowanie do czasu prowadzących i do oczekiwań uczestników. Frekwencja była niższa od planowanej i deklarowanej przy rekrutacji, mimo intensywnych działań promocyjnych.

Zadanie „Nieodkryty wymiar III sektora” realizowano w okresie czerwiec 2014 r. – grudzień 2015 r. na terenie całego kraju.

(dowód: akta kontroli str. 66-90, 121-150, 190-198, 207-212)

Sprawozdania z realizacji i rozliczenie zadań Stowarzyszenie CAL złożyło w terminach określonych w umowach. Po korekcie<sup>15</sup> MRPiPS zaakceptowało sprawozdania.

W części II. „Sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w okresie od 2014-06-01 do 2015-12-31” Stowarzyszenie nie zawarło kolumny „Poprzedni okres sprawozdawczy”, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy.

Prezes Stowarzyszenia CAL wyjaśnił, że sprawozdanie sporządzono zgodnie z elektronicznym generatorem sprawozdań FIO, udostępnionym przez MRPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 66, 91-92, 151-153, 165, 170-172, 181-184)

1.2. Przeprowadzone w ramach zadań działania były zgodne z zakresem przewidzianym w umowach o dofinansowanie z FIO i niezbędne dla ich realizacji i uzyskania zakładanego efektu. Działania zostały udokumentowane m.in.: programami warsztatów, spotkań i seminariów, listami obecności podpisanymi przez ich uczestników, umowami moderatorów, prelegentów i animatorów, protokołami odbioru i rachunkami, potwierdzonymi przez koordynatorów zadań, a także:

<sup>10</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>11</sup> Dalej także: „Ekonomia wzajemnościowa”.

<sup>12</sup> Dalej także: „Nieodkryty wymiar III sektora”.

<sup>13</sup> Nr 265\_II/13 z 11 lipca 2013 r. i nr 417\_II/2014 z 25 sierpnia 2014 r. Dalej także: umowy o dofinansowanie z FIO.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25. Dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy.

<sup>15</sup> Końcowe sprawozdanie z realizacji zadania „Ekonomia wzajemnościowa”, złożone przez Stowarzyszenie w styczniu 2014 r. (korekta - 26.02.2014 r.), MPiPS zaakceptowało 04.03.2014 r. Sprawozdanie z realizacji zadania „Nieodkryty wymiar III sektora” za 2014 r., złożone przez Stowarzyszenie w styczniu 2015 r. (korekta - 16.02.2015), MPiPS zaakceptowało 23.02.2014 r., za 2015 r., złożone 31.01.2016, MRPiPS zaakceptowało 03.03.2016 r.

- w ramach zadania „Ekonomia wzajemnościowa” – raportami z działalności kawiarni sąsiedzkiej i świetlicy rodzinnej, wywiadami fokusowymi po zakończeniu warsztatów, nagraniami z przebiegu seminariów oraz wydawnictwem pt. „Katalog dobrych praktyk Ekonomia wzajemnościowa rozwój i promocja kooperatyw<sup>16</sup>”,
- w ramach zadania „Nieodkryty wymiar III sektora” – raportami z badań, z wywiadów indywidualnych i grupowych oraz analiz przypadków, umowami i rachunkami wykonawców badań i autorów publikacji, pięcioma numerami kwartalnika „Animacja Życia Publicznego<sup>17</sup>” i książkami: „Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikiem<sup>18</sup>”, „Krajobraz społecznościowy – Polska 2014<sup>19</sup>” i „Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce<sup>20</sup>”.

(dowód: akta kontroli str.129, 190-212)

1.3. Działalność Stowarzyszenia objęta dotacją FIO miała charakter nieodpłatny. Stowarzyszenie nie pobierało opłat lub wpłat od adresatów zadań.

(dowód: akta kontroli str. 68, 122, 185, 188)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Złożone przez Stowarzyszenie CAL do MRPiPS sprawozdania z realizacji zadania „Nieodkryty wymiar III sektora” zawierały błędy rachunkowe i formalne:

- w kolumnach „Całość zadania zgodnie z umową (w zł)” części II.1 „Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów (w zł)” w sprawozdaniach za 2014 r. i za 2015 r., wykazano dane dotyczące wyłącznie bieżącego roku, co było niezgodne z § 3 ust. 1 umowy o dofinansowanie z FIO oraz z częścią II. 1 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy,
- w kolumnie „Całość zadania (zgodnie z umową)” części II.2 „Rozliczenie ze względu na źródła finansowania” w sprawozdaniu za 2014 r. i za 2015 r., wykazano dane procentowe niezgodne z załącznikiem 4 do ww. umowy,
- w części II.4 „Zestawienie faktur (rachunków) 2014 r.” w sprawozdaniu za 2014 r., w dwóch wierszach wykazano koszty ogółem niezgodne z danymi z dokumentów księgowych, co skutkowało błędną sumą kosztów ogółem (260 209,54 zł zamiast 265 500,00 zł).

Ponadto w sprawozdaniu z wykonania zadania „Ekonomia wzajemnościowa” wykazano, że wkład własny z działalności gospodarczej Stowarzyszenia CAL wynosił 38 400,00 zł, podczas gdy wg ewidencji księgowej wynosił 35 953,35 zł, a 2 446,65 pochodziło z dotacji m.st. Warszawy.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że błędy wynikały z pomyłek cyfrowych lub błędnej interpretacji tabel.

(dowód: akta kontroli str. 110, 134, 158-162, 171-172, 181-184, 241)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>21</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>16</sup> Dalej: „Katalog dobrych praktyk”. [http://www.wspa.pl/files/2016-06-14\\_katalog-dobrych-praktyk-ekonomia-wzajemnosciowa-rozwoj-i-promocja-kooperatyww-praca-zbiorowa-redakcja-anna-pietruszka-drozd-warszawa-2013.pdf](http://www.wspa.pl/files/2016-06-14_katalog-dobrych-praktyk-ekonomia-wzajemnosciowa-rozwoj-i-promocja-kooperatyww-praca-zbiorowa-redakcja-anna-pietruszka-drozd-warszawa-2013.pdf) (dostęp 09.08.2016).

<sup>17</sup> <http://www.civitas.edu.pl/collegium/uczelnia/nauka-i-badania/publikacje/cc/animacja-zycia-publicznego/animacja-zycia-publicznego> (dostęp 22.08.2016).

<sup>18</sup> <http://www.civitas.edu.pl/collegium/uczelnia/nauka-i-badania/projekty-badawcze-i-ekspertyzy-w-realizacji/nieodkryty-wymiar-iii-sektora-badania-niezinstytucjonalizowanych-przejawow-spoecznikowstwa> (dostęp 22.08.2016).

<sup>19</sup> <http://www.civitas.edu.pl/collegium/wp-content/uploads/2015/03/Krajobraz-spo-C5%82eczno-C5%9Bciowy-Polska-2014.pdf> (dostęp 18.08.2016).

<sup>20</sup> <http://www.civitas.edu.pl/collegium/wp-content/uploads/2015/03/Efekt-motyla.-Scenariusze-rozwoju-sektora-spo-C5%82eczno-C5%9Bciowego-w-Polsce.pdf> (dostęp 22.08.2016).

<sup>21</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

## 2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Stowarzyszenie osiągnęło zakładane w umowach rezultaty i cele.

W ramach zadania „Ekonomia wzajemnościowa”, zgodnie z umową o dofinansowanie z FIO, przeprowadzono działania animacyjne z mieszkańcami Grochowa oraz zorganizowano trzy spotkania otwarte nt. innowacyjności i ekonomii społecznej, pięć warsztatów nt. kooperatywy sąsiedzkiej i pięć nt. kooperatywy rodzinnej oraz seminarium podsumowujące.

Łącznie udokumentowano 414 godzin<sup>22</sup> działań, w których wzięły udział 202 osoby na 150 planowanych. Wskaźnik zrealizowano w 135%, jednak planowano ustabilizowaną grupę osób, a w praktyce uczestnicy często zmieniali się i ich frekwencja w poszczególnych formach była niższa od zakładanej<sup>23</sup>.

Koszt jednej godziny działań, sfinansowanych środkami dotacji FIO, wyniósł 262,5 zł, a koszt udziału jednego uczestnika<sup>24</sup> w zadaniu – 538,0 zł.

Działania wsparły rozwój oddolnych inicjatyw społecznościowych w zakresie wymiany zasobów, potencjału i usług na warszawskim Grochowie (cel główny), a także upowszechniły ideę ekonomii sąsiedzkiej i rodzinnej, zwiększyły aktywność uczestników i ich wiedzę oraz zainspirowały ich do działań w obszarze ekonomii wzajemnościowej (cele szczegółowe), co skutkowało opracowaniem „Katalogu dobrych praktyk”, utworzeniem kooperatywy rodzinnej i kawiarni sąsiedzkiej.

Wskaźniki wykonania zadania dotyczyły realizacji zadania (liczba spotkań, warsztatów i uczestników) i efektów (katalog, kawiarnia sąsiedzka i wzrost wiedzy uczestników o 85%). Wzrost wiedzy uczestników i wyniki ewaluacji warsztatów oceniono na podstawie ankiet i badań fokusowych.

Umowa o dofinansowanie z FIO nie przewidywała ewaluacji kooperatywy sąsiedzkiej i rodzinnej w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 93, 105-108, 190-206, 320-341)

Zadanie „Nieodkryty wymiar III sektora” dotyczyło badania eksploracyjnego nieformalnych inicjatyw obywatelskich w Polsce.

Zadanie zrealizowano zgodnie z umową o dofinansowanie z FIO, tj.:

- w czerwcu – wrześniu 2014 r. wykonano badania dokumentów strategicznych, literatury przedmiotu i mediów społecznościowych,
- we wrześniu – grudniu 2014 r. przeprowadzono badania jakościowe, w tym 85 pogłębionych wywiadów indywidualnych, pięć zogniskowanych wywiadów grupowych z celowo wybranymi przedstawicielami nieformalnych inicjatyw społecznych<sup>25</sup> i 15 analiz przypadków konkretnych inicjatyw społecznych,
- w styczniu – marcu 2015 r. wykonano badania ilościowe opinii publicznej i porównano je z badaniami CBOS z 2011 r.,
- w kwietniu – grudniu 2015 r. opracowano i opublikowano wyniki i rekomendacje.

Wyniki badań i uzyskaną wiedzę analizowano i systematyzowano w raportach kończących badania, w trakcie 12 sesji seminaryjnych, w pięciu numerach „Animacji Życia Publicznego” i trzech książkach.

<sup>22</sup> Trzy trzygodzinne spotkania otwarte nt. innowacyjności i ekonomii społecznej (9 godzin), pięć warsztatów nt. kooperatywy sąsiedzkiej po 5 godz. każdy (25 godzin), pięć warsztatów nt. kooperatywy rodzinnej po 5 godz. każdy (25 godzin), seminarium podsumowujące (5 godzin), działania animacyjne w ramach kawiarni sąsiedzkiej, działania animacyjne w ramach świetlicy rodzinnej (7 miesięcy x 25 godzin = 175 godzin). W podsumowaniu nie uwzględniono działań promocyjnych i opracowania „Katalogu dobrych praktyk”.

<sup>23</sup> W spotkaniach otwartych uczestniczyło od 29 do 43 słuchaczy na 50 planowanych, w warsztatach nt. kooperatywy sąsiedzkiej – od 7 do 16 osób na 20 planowanych, w warsztatach nt. kooperatywy rodzinnej – od 9 do 13 osób na 15 planowanych, a w seminarium podsumowującym – 97 na 50 planowanych.

<sup>24</sup> Średni koszt jednej godziny działania poniesiony w stosunku do jednego uczestnika wyniósł 1,3 zł.

<sup>25</sup> W badaniach uwzględniono przedstawicieli niezinstytucjonalizowanych inicjatyw obywatelskich, młodych organizacji pozarządowych, aktywistów i ekspertów, podejmujących inicjatywy o zasięgu od lokalnych do międzynarodowych w środowisku miejskim i wiejskim.

Zgodnie z umową o dofinansowanie z FIO końcowym efektem zadania była książka "Efekt motyla. Scenariusze rozwoju sektora społecznościowego w Polsce", w której m.in. przedstawiono analizę sektora społecznościowego, rekomendacje i scenariusze rozwoju nowych inicjatyw społecznych w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 124-127, 154-157, 166-170, 207-212)

**2.2.** Analiza wybranych usług w ramach ww. zadań (wykłady dydaktyczne, warsztaty szkoleniowe, wywiady indywidualne, przygotowanie, realizacja wywiadu grupowego, wywiady) wykazała, że ich koszty jednostkowe nie przekraczały cen rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 109, 158, 171, 213)

**2.3.** Osoby realizujące zadania posiadały kwalifikacje i doświadczenie zgodne z danymi podanymi w ofertach i zapewniające właściwą jakość działań.

Działania zadania „Ekonomia wzajemnościowa” realizowało 18 osób, w tym m.in. socjologów (trzech z tytułem doktora), pedagogów i ekonomistów, pracownicy Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW, placówek kulturalnych oraz stowarzyszeń i fundacji działających w obszarze ekonomii społecznej.

Zadanie „Nieodkryty wymiar III sektora” realizował zespół badawczo-eksperycki (Laboratorium) funkcjonujący w ramach Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych<sup>26</sup>. Łącznie w zadaniu uczestniczyło ponad 60 osób. Analiza kwalifikacji i doświadczenia dziesięciu, realizujących najwięcej zadań wykazała, że pięć miało co najmniej tytuł doktora i każda była autorem wielu publikacji nt. społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 214-229)

**2.4.** W 2013 r. na koszty administracyjne obsługi zadania „Ekonomia wzajemnościowa”, tj. na wynagrodzenie koordynatora (3/4 etatu, 3,0 tys. zł miesięcznie) i księgowej (1/10 etatu, 0,5 tys. zł miesięcznie) Stowarzyszenie wykorzystało środki własne i z innych źródeł.

W 2014 r. z dotacji na koszty administracyjne zadania „Nieodkryty wymiar III sektora”, tj. wynagrodzenie kierownika projektu (umowa zlecenia, 3,0 tys. zł miesięcznie) i asystenta finansowego (1/3 etatu, 1,5 tys. zł miesięcznie) oraz na koszty funkcjonowania Stowarzyszenia wykorzystano łącznie 33,9 tys. zł, tj. 13,56% wartości dotacji, a w 2015 r. – 49,0 tys. zł, tj. 19,61% wartości dotacji. Było to zgodne z umową o dofinansowanie z FIO i Regulaminem FIO.

Wiceprezes Stowarzyszenia CAL wyjaśniła, że koszty jednostkowe ww. wynagrodzeń ustalono w zależności od zaangażowania danej osoby w realizację zadania, uwzględniając zasadę FIO, że płace te nie mogą przekraczać wydatków normalnie ponoszonych przez Stowarzyszenie, a przyjęte stawki nie mogą być wyższe od stawek powszechnie stosowanych na rynku. Stawki z programów FIO były znacznie niższe od średniej rynkowej i stawek przyjętych w Stowarzyszeniu przy realizacji innych programów.

(dowód: akta kontroli str. 48-63, 88, 109, 113, 147, 158-162, 171-178, 230-235)

W 2014 r. Stowarzyszenie wniosło osobowy niefinansowy wkład własny w kwocie 12,6 tys. zł, poprzez świadczenia wolontariuszy przy wywiadach indywidualnych i opracowaniu analiz. Wartość pracy ustalano z uwzględnieniem liczby godzin na działanie i stawki w kwocie 100 zł/godz.

(dowód: akta kontroli str. 129, 149, 159, 232-235)

**2.5.** Wkład własny Stowarzyszenia w finansowanie zadania „Ekonomia wzajemnościowa” częściowo (2 446,65 zł) został pokryty ze środków programu m. st. Warszawa<sup>27</sup> „Animowanie i Wspieranie Inicjatyw Lokalnych skierowanych do mieszkańców m.st. Warszawy, w tym prowadzenie Centrum Lokalnych Aktywności

<sup>26</sup> Wspólna placówka Stowarzyszenia CAL i Collegium Civitas <http://www.badaniawdzialaniu.pl/> (dostęp 18.08.2016)

<sup>27</sup> Umowa nr CKS-ZD-ANA/B/X/3/3/427/9/2012/NGO z 17 grudnia 2012 r.

Spółecznych "Centrum Społeczne Paca", do którego wkład własny częściowo (4 424,00 zł) stanowiły środki z FIO.

Cele obu zadań były spójne i dotyczyły wzmocnienia społeczności lokalnej poprzez animowanie działań na rzecz mieszkańców dzielnicy Praga Południe w Centrum Społecznym Paca. Ze sprawozdań końcowych ww. zadań wynika, że działania i prowadzący w obydwu programach nie były tożsame, a uczestnicy reprezentowali różne grupy społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 93-108, 236-241, 252, 342-432)

Przychody Stowarzyszenia wyniosły: w 2012 r. – 9 565,0 tys. zł, w 2013 r. – 9 736,2 tys. zł, w 2014 r. – 8 859,5 tys. zł i w 2015 r. – 2 556,4 tys. zł (łącznie 30 717,1 tys. zł). W badanych latach wzrosły przychody Stowarzyszenia z budżetów samorządów terytorialnych (z 49,2 tys. zł w 2012 r. do 273,3 tys. zł w 2015 r.), natomiast zmniejszyły się przychody z budżetu państwa (z 5 578,4 tys. zł w 2012 r. do 427,9 tys. zł w 2015 r.) i z funduszy zagranicznych (z 120,9 tys. zł w 2012 r. do zera w 2015 r.).

Wiceprezes Stowarzyszenia CAL wyjaśniła, że w 2014 r. zakończono realizację kilku projektów wieloletnich, a w konkursach w 2015 r. oferty Stowarzyszenia nie zdobyły wystarczającej liczby punktów.

W 2012 r. i wcześniej Stowarzyszenie nie korzystało ze środków FIO. W 2013 r. dotacja z FIO wyniosła 108,7 tys. zł, co stanowiło 1,1% przychodów Stowarzyszenia, w 2014 r. – 249,9 tys. zł (2,8%) i w 2015 r. – 249,8 tys. zł (9,8%).

Łącznie Stowarzyszenie otrzymało z FIO dotację w kwocie 608,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 236-240)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Dla zadań finansowanych z FIO, Stowarzyszenie CAL prowadziło, zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>28</sup>, wyodrębnioną dokumentację i ewidencję księgową, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. W księgach rachunkowych na odrębnych kontach analitycznych ewidencjonowano wydatki z dotacji z FIO, ze środków własnych i z innych źródeł. Kwoty podane w sprawozdaniach wynikały<sup>29</sup> z ewidencji księgowej i były zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla kont analitycznych za rozliczany okres.

Stowarzyszenie wykorzystало środki z FIO zgodnie z umowami, w tym:

- na zadanie „Ekonomia wzajemnościowa” łącznie 147,1 tys. zł, w tym dotacja z FIO wyniosła 108,7 tys. zł (73,9%), a wkład własny z działalności gospodarczej 36,0 tys. zł (24,4%) i z dotacji m.st. Warszawy 2,4 tys. zł (1,7%),
- na zadanie „Nieodkryty wymiar III sektora” łącznie 557,1 tys. zł<sup>30</sup>, w tym 499,7 tys. zł (89,7%) dotacji z FIO<sup>31</sup>, 44,8 tys. zł (8,0%) środków własnych z działalności gospodarczej i 12,6 tys. zł (2,3%) niefinansowy wkład osobowy.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, z art. 16 ust. 5 (w związku z art. 16 ust. 1 i art. 11 ust. 2) ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i z § 7 umów z MRPIPS na dofinansowanie z FIO.

<sup>29</sup> W sprawozdaniu z wykonania zadania „Ekonomia wzajemnościowa” nie wykazano, że 35 953,35 zł wkładu własnego pochodziło z działalności gospodarczej i 2 446,65 z dotacji m.st. Warszawy (Obszar 1. Wystąpienia pokontrolnego).

<sup>30</sup> W 2014 r. łącznie 278,1 tys. zł, w tym 249,9 tys. zł (89,86%) dotacji z FIO, 15,6 tys. zł (5,6%) środków własnych z działalności gospodarczej i 12,6 tys. zł (4,5%) niefinansowy wkład osobowy. W 2015 r. łącznie 279,0 tys. zł, w tym 249,8 tys. zł (89,53%) dotacji z FIO i 29,2 tys. zł (10,5%) środków własnych z działalności gospodarczej.

<sup>31</sup> Łączna kwota otrzymanej dotacji wyniosła 499 700,00 zł. Stowarzyszenie wykorzystало 499 690,89 zł. Niewykorzystane w 2015 r. 9,11 zł zwrócono na rachunek MRPIPS w terminie umownym.

Biegły rewident w raportach i opiniach potwierdził, że sprawozdania finansowe Stowarzyszenia za lata 2012 – 2015 zostały sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 66, 241, 243-271, 280-305)

**3.2.** Analiza 30 dokumentów i zapisów księgowych<sup>32</sup>, na podstawie których rozliczono zadania, na kwotę 248,7 tys. zł (44,6% wydatków ogółem) wykazała, że wydatki, których dotyczyły były przewidziane w budżecie zadania i poniesiono je w terminach zgodnych z § 2 umów o dofinansowanie z FIO.

Dowody księgowe były zgodne z art. 21 ustawy o rachunkowości i opisane w sposób trwały, w tym zgodnie z Zasadami PO FIO i Regulaminem FIO, zawierały: pieczęć Stowarzyszenia, opis merytoryczny, dane o umowie i zadaniu FIO, informację o kwocie opłaconej z dotacji i ze środków własnych. Dokumenty zostały potwierdzone pod względem rachunkowym i formalnym, zadekretowane i zaakceptowane do zapłaty przez główną księgową i Prezesa Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 272-277)

**3.3.** Stowarzyszenie rozliczyło zadania zgodnie z ustalonymi limitami i zakwalifikowało koszty do kategorii I-III i V-VII zgodnie z Zasadami PO FIO i Regulaminem FIO. I tak:

- koszty osobowe merytoryczne (kategoria I), w tym wynagrodzenie wykładowców, animatorów, osób prowadzących i opracowujących wyniki badań, autorów i redaktorów publikacji, stanowiły 46,7% wartości dotacji dla zadania „Ekonomia wzajemnościowa” i 82,0% dla zadania „Nieodkryty wymiar III sektora”,
- w 2013 r. koszty administracyjne (kategoria II), tj. wynagrodzenie koordynatora i księgowej, pokryto ze środków własnych, a koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania (kategoria IV), w tym koszty eksploatacyjne i wynagrodzenie księgowej, stanowiły 9,9% wartości dotacji; w latach 2014-2015 koszty kategorii II i IV w sumie stanowiły 16,6% wartości dotacji,
- koszty związane z uczestnictwem adresatów zadania (kategoria III) poniesiono tylko w 2013 r. (38,3% wartości dotacji), w tym głównie na żywność i materiały dla kooperatywy sąsiedzkiej oraz na transmisje on-line ze spotkań,
- koszty wyposażenia związane z realizacją zadania (kategoria V) stanowiły 3,1% wartości dotacji w 2013 r. i 1,0% w latach 2014-2015,
- kosztów adaptacji pomieszczeń (kategoria VI) nie ponoszono, a koszty wyjazdów służbowych (kategoria VII) i koszty promocji (kategoria VIII) stanowiły znacznie poniżej 5% wartości dotacji.

**3.4.** W rozliczeniach kosztów nie stwierdzono wydatków niekwalifikowalnych, wymienionych w części A, rozdział III, punkt 7 – „Koszty niekwalifikowalne” Zasad PO FIO i Regulaminu FIO.

(dowód: akta kontroli str. 109-118, 158-162, 171-178, 242, 254-255, 278)

**3.5.** Stowarzyszenie CAL nie dokonywało płatności gotówkowych ze środków FIO.

(dowód: akta kontroli str. 186, 189, 246-270)

**3.6.** Zadanie „Ekonomia wzajemnościowa” Stowarzyszenie zrealizowało bez udziału podwykonawców. Zadanie „Nieodkryty wymiar III sektora” realizowano we współpracy naukowo-badawczej z Collegium Civitas na podstawie umowy partnerskiej<sup>33</sup>, a redakcję, korektę i druk pięciu numerów kwartalnika i trzech książek zrealizowało wydawnictwo, wybrane zgodnie z art. 16 ust. 7<sup>34</sup> ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i z § 4 umowy o dofinansowanie z FIO.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 137, 306-319)

<sup>32</sup> 10 faktur/rachunków dotyczących zadania „Ekonomia wzajemnościowa” (2013 r.), 20 dotyczących zadania „Nieodkryty wymiar III sektora” (2014 r. i 2015 r.), w tym po co najmniej trzy o najwyższych kwotach i trzy kosztów osobowych.

<sup>33</sup> Umowa o współpracy partnerskiej z 3 marca 2014 r.

<sup>34</sup> Uchylony z dniem 9 listopada 2015 r.

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Dwadzieścia zbadanych faktur i rachunków dotyczących zadania „Nieodkryty wymiar III sektora” nie zawierało daty dokonania opisu merytorycznego wydatku, daty dekretu księgowego oraz daty akceptacji do zapłaty przez główną księgową i Prezesa Stowarzyszenia CAL, a 10 z nich nie miało również daty potwierdzenia przez księgową zgodności pod względem rachunkowym i formalnym.

Było to niezgodne z punktem „Dokumentacja finansowo-księgowa (dokumentacja zdarzeń w trakcie realizacji projektu w ewidencji księgowej)” Zasad PO FIO i Regulaminu FIO oraz z § 31 regulaminu organizacyjnego i obiegu dokumentów Stowarzyszenia CAL<sup>35</sup>.

Dołączone do rachunków protokoły potwierdzenia wykonania dzieła lub zlecenia również nie miały daty sporządzenia protokołu i daty odbioru wykonanego zadania, co uniemożliwiało stwierdzenie, czy zostało ono wykonane w terminie umownym.

Wiceprezes Stowarzyszenia CAL wyjaśniła, że było to niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 42, 232-234, 272-277)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Koszty wynagrodzenia głównej księgowej w umowie i sprawozdaniach, dotyczących zadania „Nieodkryty wymiar III sektora”, wykazane zostały w kategorii IV – Koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania, mimo że według Części A, rozdział III, podrozdział 6, pkt 2 i 4 Regulaminu FIO, wykonywanie zadań księgowych należało wykazać w kategorii II – Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że praca księgowej dotyczy funkcjonowania całości Stowarzyszenia. Powyższa kwalifikacja nie powodowała przekroczenia limitu 20% dla kategorii II i IV, a oferta i sprawozdanie zostały zaakceptowane przez MRPIPS.

(dowód: akta kontroli str. 148-149, 158, 171, 186-189)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2012-2015 Stowarzyszenie CAL złożyło cztery oferty o dofinansowanie z FIO. Mimo że wszystkie otrzymały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną, MRPIPS przyznało dotacje na dwa<sup>36</sup> zadania, w tym na zadanie „Ekonomia wzajemnościowa” o 10,5 tys. zł (o 8,8%) mniej od kwoty wnioskowanej.

Prezes Stowarzyszenia CAL wyjaśnił, że konkursy FIO to loteria. Z powodu dużej liczby wniosków i niezrozumiałych kryteriów wyboru ofert prawdopodobieństwo dofinansowania jest niewielkie. Zdaniem Stowarzyszenia wybierane są projekty bardzo proste, a Stowarzyszenie proponuje nowe rozwiązania i innowacyjne podejście do pracy społecznej (tak było w obu niezakwalifikowanych przypadkach) i jego oferty nie mieszczą się w zestandaryzowanych oczekiwaniach asesorów.

Oferty Stowarzyszenia zostały zatwierdzone 14 stycznia 2013 r. i 5 czerwca 2014 r., umowy o dofinansowanie z FIO podpisano dopiero 11 lipca 2013 r. i 25 sierpnia

<sup>35</sup> Zatwierdzony 14 listopada 2005 r. na posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia CAL.

<sup>36</sup> Ofercie Stowarzyszenia CAL nr 2263 „Biblioteka jako instytucja społecznościowa” z 07.02.2012 r. dwóch niezależnych ekspertów MRPIPS przyznało 177 punktów na 200 możliwych, co nie kwalifikowało jej do przyznania dotacji. [http://www.pozYTEK.gov.pl/Rozstrzygniecie\\_konkursu.1162.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/Rozstrzygniecie_konkursu.1162.html) – dostęp 27.07.2016).

Ofercie nr 5561 „Republika Grochowska - obywatelskie rady osiedla” z 21.01.2015 r. - 167 punktów na 200 możliwych, co nie kwalifikowało jej do przyznania dotacji. [http://www.pozYTEK.gov.pl/Wyniki\\_konkursu.3680.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/Wyniki_konkursu.3680.html) – dostęp 27.07.2016).

2014 r., a środki finansowe na 2013 r. wpłynęły na rachunek Stowarzyszenia 16 lipca 2013 r., na 2014 r. – 2 września 2014 r. i na 2015 r. – 16 marca 2015 r.

Prezes Stowarzyszenia CAL wyjaśnił, że głównymi problemami realizacji FIO były opóźnienia w ogłoszeniu i rozstrzygnięciu konkursu oraz w podpisaniu umowy i przekazaniu środków. Start projektów w okresie wakacyjnym zwiększał trudności. W efekcie okres realizacji zadania skracał się z 12 do 6 miesięcy, a założenia merytoryczne uwzględniające uruchamianie procesów społecznych z konieczności zamieniane były na realizację wydarzeń, co wypaczało ideę całego programu.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 185-188, 242-243, 254-256, 263)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność 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 Kontroli<sup>37</sup>, wnosi o:

- 1/ zapewnienie poprawności składanych sprawozdań z realizacji zadań publicznych,
- 2/ prawidłowe potwierdzanie kontroli dokumentów księgowych.

## 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 Warszawie.

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 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,                      sierpnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Lidia Łucka  
główny specjalista k.p.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.