



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.02.2016
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
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 ¹ w latach 2012-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	1. Bogdan Gorzałkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/56/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli tom 1 str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Fundacja Integracja ² , 00-162 Warszawa, ul. Dzielna 1.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Pawłowski, Prezes Zarządu. ³ (dowód: akta kontroli tom 1 str. 3-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości,⁴ realizację przez Fundację Integracja, zadań dotowanych z Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie Fundacja zrealizowała pięć zadań publicznych dofinansowanych z FIO. Działania podjęte w ramach zadań i wykorzystanie środków były zgodne z umowami zawartymi z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,⁵ ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ oraz ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedostatecznej kontroli merytorycznej i formalnej 20 dowodów księgowych tj. 34,5 % badanej dokumentacji oraz braku określenia wartości pracy wolonariusza, co było niezgodne z zasadami FIO.

¹ Dalej także: „FIO”.

² Dalej także: „Fundacja”.

³ Dalej także: „Prezes Zarządu”.

⁴ 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.

⁵ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Dalej: „MRPiPS” lub Ministerstwo.

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

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz.1047. Dalej: „ustawa o rachunkowości”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2015 Fundacja realizowała pięć zadań finansowanych z Programu Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, na podstawie umów zawartych pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Fundacją. Fundacja miała zrealizować zadania dotyczące niepełnosprawności i funkcjonowania osób niepełnosprawnych:

- Program „Integracja” – *nic o nas bez nas*”,⁸ zadanie realizowane w okresie od 1 czerwca 2011 r. do 31 lipca 2012 r.⁹ na podstawie umowy nr 526_II/11 z 2 września 2011 r. Łączną kwotę dotacji z FIO zaplanowano w kwocie 239,7 tys. zł (w 2011 r. 98,9 tys. zł, w 2012 r. 140,7 tys. zł). Zadanie w 2012 r. obejmowało realizację 29 odcinków programu telewizyjnego, emitowanych w telewizji oraz umieszczonych na portalu niepełnosprawni.pl.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 212-229, 237-254)

- „Żyjmy! Działajmy! – program telewizyjny „Integracja” i spotkania integracyjne”,¹⁰ zadanie realizowane w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 31 maja 2013 r.¹¹ na podstawie umowy nr 185_II/12 z dnia 27 lipca 2012 r. – łączna kwota dotacji z FIO – 197,8 tys. zł (w 2012 r. 80,2 tys. zł, w 2013 r. 117,6 tys. zł). W ramach zadania przewidziano realizację programu telewizyjnego obejmującego 43 odcinki, emitowane w telewizji i umieszczenie ich na portalu niepełnosprawni.pl oraz zorganizowanie 6 spotkań integracyjnych młodzieży z osobami starszymi.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 1-23, 29-44)

- „Cyfrowa Integracja”¹², zadanie realizowane w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2013 r., na podstawie umowy nr 345_I/13 z dnia 3 lipca 2013 r. – kwota dotacji z FIO – 102,8 tys. zł. Zadanie obejmowało opracowanie i wdrożenie platformy internetowej dostępnej dla osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 148-175)

- „Informujemy, działajmy, zmieniamy!”, zadanie realizowane w okresie od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r.¹³, na podstawie umowy nr 485_II/2014 z dnia 25 sierpnia 2014 r. – łączna kwota dotacji z FIO – 92,2 tys. zł (w 2014 r. 59,9 tys. zł, w 2015 r. 32,3 tys. zł). W ramach zadania przewidziano realizację 40 odcinków programu telewizyjnego, zorganizowanie akcji „Zostań korespondentem” angażującej środowisko osób niepełnosprawnych na rzecz szerzenia w mediach informacji o niepełnosprawności oraz przygotowanie i dystrybucję newslettera (dwutygodnika) skierowanego do dziennikarzy i redakcji mediów ogólnopolskich i regionalnych.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 214-242)

- „Twoje prawo do informacji - Twoje prawo do równego traktowania”¹⁴, zadanie realizowane w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2015 r., na podstawie umowy nr 357_I/2015 z dnia 27 lipca 2015 r. – kwota dotacji z FIO – 31,0 tys. zł. Zadanie obejmowało sprawdzanie dostępności informacji publicznych i usług

⁸ Dalej także: „Program „Integracja”.

⁹ Zadanie dwuletnie realizowane w 2011 r. i 2012 r.

¹⁰ Dalej także: „Żyjmy! Działajmy!”.

¹¹ Zadanie dwuletnie realizowane w 2012 r. i 2013 r.

¹² Dalej także: „Cyfrowa Integracja”.

¹³ Według oferty zadanie było dwuletnie realizowane w 2014 r. i 2015 r. zadanie wieloletnie - realizowane w 2014, 2015 i 2016 r. Umowa nr 485_II/2014 z dnia 25 sierpnia 2014 r. dotyczyła realizacji zadania w latach 2014-2015.

¹⁴ Dalej także: „Twoje prawo do informacji”.

zamieszczanych w serwisach internetowych instytucji publicznych, sporządzenie raportu dla Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnoprawnych oraz dla Lidera Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 315-327, 333-343)

Zasady dofinansowania, realizacji i rozliczeń ww. zadań określały umowy między Fundacją a MRPiPS. Umowy zostały zawarte na podstawie sporządzonych przez Fundację ofert. Każda oferta zawierała m.in. miejsca realizacji zadania publicznego, opis poszczególnych działań, harmonogram w podziale na działania i była zgodna z wzorem określonym w załączniku nr 1 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.¹⁵

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 212-229, tom 2 str. 1-23, 148-162, 214-229, 315-327, 331-332, 349-350)

W zadaniu „Twoje prawo do informacji” w związku z przyznaniem przez MRPiPS dotacji niższej, niż wnioskowano w ofercie,¹⁶ zmniejszono zakres działań. MRPiPS przed podpisaniem umowy poinformował Fundację, że w związku z przewidzianym limitem środków na dotacje oraz dużą ilością ofert spełniających kryteria zakwalifikowania się do FIO, Fundacji przyznano dotację w kwocie 31,0 tys. zł, tj. 36,9 % wnioskowanej kwoty. Fundacja zredukowała liczbę audytowanych serwisów internetowych z 50 do 25¹⁷.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 322-323, 331-332, 349)

Na wniosek Fundacji zakres czterech zadań został zmieniony w stosunku do oferty, zmiany wprowadzono aneksami do umów:

- W zadaniu „Program „Integracja” emisja audycji telewizyjnych „na żywo” została zastąpiona emisją audycji wcześniej nagrywanych, co wynikało ze zmiany zasad realizacji programów przez stację telewizyjną emitującą programy.
- W zadaniu „Żyjmy ! Działajmy !” w aneksie nr 1 zrezygnowano z wynajmu sprzętu komputerowego do montażu odcinków programu TV i felietonów filmowych, ponieważ stacja telewizyjna wyraziła zgodę na korzystanie ze sprzętu montażowego w ramach wynajmu studia. Spowodowało to konieczność wynajmu kamery i kompatybilnego sprzętu do udźwiękowienia. Zmiany powyższe nie wpłynęły na wysokość kosztów zadania. W aneksie nr 2 przedłużono czas realizacji zadania o jeden miesiąc, w związku ze zmianą ramówki stacji telewizyjnej i brakiem możliwości udostępnienia studia telewizyjnego.
- W zadaniu „Informujmy, działajmy, zmieniamy” zmniejszono z czterech do trzech liczbę warsztatów dziennikarskich ze względu na osiągnięcie zakładanej liczby uczestników (planowano udział 20 osób, udział wzięły 22 osoby).
- W zadaniu „Twoje prawo do informacji” zrezygnowano z przeprowadzenia konkursu dla najaktywniejszych współpracowników Fundacji oceniających serwisy internetowe, na rzecz publikacji artykułu o dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych. Zmianę uzasadniono większą skutecznością oddziaływania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 258-265, tom 2 str. 45-51, 243-247, 282-283, 344-350)

Fundacja złożyła sprawozdania z realizacji zadań określonych w umowach, zgodnie z wzorem wskazanym w załączniku nr 3 do cytowanego rozporządzenia MRPiPS z 15 grudnia 2010 r. Dla zadań realizowanych w okresie dwuletnim („Żyjmy !

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz.25.

¹⁶ Fundacja wnioskowała o dotację w wysokości 84 tys. zł, otrzymała w wysokości 31 tys. zł.

¹⁷ Liczbę audytów sprecyzowano w aneksie nr 1 z 19 listopada 2015 r.

Działajmy !”, „Informujmy, działajmy, zmieniamy”) złożono sprawozdania częściowe po zakończeniu pierwszego roku realizacji, a dla każdego z badanych zadań złożono sprawozdanie końcowe. W sprawozdaniach opis wykonania zadania zawierał szczegółową informację o zrealizowanych działaniach zgodnie z ich układem zawartym w ofertach. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 274-289, tom 2 str. 52-67, 87-102, 177-185, 248-263, 267-281, 287-297, 351-360)

W dwóch przypadkach MRPiPS po dokonaniu weryfikacji sprawozdania wezwało Fundację do dokonania korekty:

- sprawozdania częściowego z realizacji w 2012 r. zadania „Żyjmy ! Działajmy !” (stwierdzono niespójność sum kwot faktur i rachunków wykazanych w części II.4 sprawozdania z odpowiadających im pozycjom w części II.1 (kosztorys), brak w wykazie daty wystawienia jednego dokumentu księgowego).
- sprawozdania końcowego z realizacji zadania „Twoje prawo do informacji” (stwierdzono brak szczegółowego opisu realizacji jednego działania,¹⁸ nieprzedstawienie stopnia osiągnięcia rezultatu dotyczącego "Wzrostu zaangażowania osób z niepełnosprawnością poprzez informowanie o barierach w dostępie do informacji w serwisach, z których potrzebują korzystać", niespójność sumy kwot faktur/rachunków wykazanych w części II.4 w odpowiadającej jej pozycji kosztorysu w części II.1 sprawozdania w zakresie kosztu całkowitego, brak informacji o kwocie przychodów uzyskanych przy realizacji umowy i odsetek bankowych od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym, brak określenia liczby wolontariuszy lub członków stowarzyszeń wykonujących pracę społecznie oraz zakresu ich zadań w ramach realizowanego zadania publicznego, zwiększenie przez Fundację wydatkowanie dotacji o 14,30 zł w kategorii II (Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne). W związku z dokonaniem przez Fundację zmian w wydatkowaniu dotacji w kategorii II, skutkujących naruszeniem § 11 pkt 5 umowy, MRPiPS zażądał zwrotu dotacji w kwocie 14,30 zł.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 68-71, 361-364)

Sprawozdania częściowe i końcowe (w tym dwa po korektach) zostały zaakceptowane przez MRPiPS, który stwierdził wykonanie wszystkich działań w ramach zadania, wynikających z oferty, osiągnięcie zakładanych celów i rezultatów realizacji zadań oraz planowanej w umowach skali działań.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 290-291, tom 2 str. 84, 109, 186, 284, 298, 374)

W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadaniu „Informujmy, działajmy, zmieniamy !” wykazano, że zrealizowano 33 odcinki programu telewizyjnego więcej niż zaplanowano i wydano dwa newslettery więcej. Ww. zwiększenie liczby odcinków nie wpłynęło na koszty realizacji zadań i dotacji z FIO. Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że Fundacja zrealizowała zgodnie z umową 40 odcinków, a zapis w sprawozdaniu o 73 zrealizowanych odcinkach obejmuje również odcinki, których realizacja została sfinansowana z dotacji PFRON.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.370, tom 2 str. 291)

Rozliczenie według rodzaju kosztów wskazane w sprawozdaniu końcowym z wykonania trzech zadań publicznych¹⁹ nie zawierało kolumny „Poprzedni okres sprawozdawczy”, co było niezgodne ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3

¹⁸ Sprawdzanie poziomu dostępności informacji publicznych i usług zamieszczanych w serwisach internetowych instytucji publicznych (audyty serwisów wraz z przekazaniem raportów).

¹⁹ Program „Integracja”; „Żyjmy ! Działajmy !”; „Informujmy, działajmy, zmieniamy !”.

do rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2010 r. Fundacja sporządzając sprawozdanie końcowe z wykonania zadania korzystała z gotowych szablonów dostępnych na stronie generatora sprawozdań FIO.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 279, tom 2 str. 94-95, 292)

Łączne koszty pięciu ww. zadań realizowanych w latach 2012-2015 wyniosły 1 016,9 tys. zł,²⁰ z tego koszty ze środków z dotacji FIO wyniosły 527,1 tys. zł.²¹

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 280, tom 2 str. 78, 95, 180, 254, 292, 355)

Niewykorzystane środki dotacji w łącznej kwocie 39,7 tys. zł zostały zwrócone we wskazanym w umowach terminie 15 dni od zakończenia realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 280, 288-289, tom 2 str. 63, 78, 95, 107, 180, 185, 254, 263, 292, 297, 355, 359)

W związku z realizacją każdego z badanych zadań Fundacja nie uzyskała przychodów, w tym z tytułu opłat lub wpłat od adresatów zadania oraz odsetek bankowych od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 280, tom 2 str. 78, 95, 181, 255, 293, 370)

Zrealizowane odcinki programu telewizyjnego były w latach 2014-2015 emitowane przez TVP Regionalną. Fundacja nie występowała do Telewizji Polskiej z wnioskiem o możliwość bezpłatnej realizacji programu, zgodnie z art. 21 ust 1a pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.²²

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 359, , tom 2 str. 253, 291)

W umowach dotyczących realizacji trzech zadań (Program „Integracja” i „Żyjmy ! Działajmy !”, „Informujmy, działajmy, zmieniamy !”), których przedmiotem była produkcja programów telewizyjnych, nie określono okresów dostępności wyemitowanych odcinków na portalu niepełnosprawni.pl. W trakcie kontroli NIK w internecie było dostępnych 70 odcinków zrealizowanych w latach 2014-2015 w ramach zadania „Informujmy, działajmy, zmieniamy” oraz ze środków PFRON.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 10-12, 216-221, tom 2 str. 11-13, 219-222)

W wyniku realizacji w 2013 r. zadania „Cyfrowa Integracja” Fundacja wdrożyła platformę internetową dla osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami, zawierającą m.in. wyszukiwarkę produktów, informacje o sprzęcie asystującym, narzędziach, aplikacjach i urządzeniach wspierających osoby niepełnosprawne. W umowie nie określono okresu, w którym platforma powinna być dostępna. Po zakończeniu zadania (31 grudnia 2013 r.) Fundacja z własnych środków utrzymywała domeny internetowe, na których funkcjonowała platforma (cyfrowaintegracja.pl i cyfrowaintegracja.org), a w kwietniu 2016 r. zrezygnowała z ich utrzymywania. Analiza portalu niepełnosprawni.pl oraz ww. platformy internetowej²³ wykazała, że ww. serwisy posiadały różną zawartość (struktura, treść).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 189, 192, tom 2 str. 148-162, 389)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁰ Koszty całkowite: Program „Integracja” (realizacja w 2012 r.) 165,7 tys. zł, „Żyjmy ! Działajmy !” 359,9 tys. zł, „Cyfrowa Integracja” 94,8 tys. zł, „Informujmy, działajmy, zmieniamy” 221,2 tys. zł, „Twoje prawo do informacji” 37,3 tys. zł.

²¹ Środki z dotacji FIO: Program „Integracja” (realizacja w 2012 r.) 129,9 tys. zł, „Żyjmy ! Działajmy !” 190,4 tys. zł, „Cyfrowa Integracja” 86,8 tys. zł, „Informujmy, działajmy, zmieniamy” 89,6 tys. zł, „Twoje prawo do informacji” 30,5 tys. zł.

²² Dz.U. z 2016 poz. 639 ze zm.

²³ Platforma w dniu 7 września 2016 r. była dostępna na stronie <http://integracjadedev.palladio.net.pl/>. (ostatni wpis był datowany na 3 grudnia 2013 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²⁴ działalność Fundacji w zbadanym zakresie.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru.

Opis stanu
faktycznego

Spośród pięciu badanych zadań realizowanych przez Fundację, w zadaniu „Twoje prawo” osiągnięto wszystkie zakładane rezultaty.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 368)

W trzech zadaniach nie osiągnięto wszystkich zaplanowanych wskaźników:

- W zadaniach „Żyjmy! Działajmy!” oraz „Program „Integracja” zakładano m.in. oglądalność jednego odcinka programu telewizyjnego dostępnego na stronie www.niepelnosprawni.pl na poziomie 55 tys. osób, a osiągnięto poziom 18 tys. osób.
- W zadaniu „Informujmy, działajmy, zmieniamy” zakładano wzrost świadomości na temat niepełnosprawności ok. 60 tys. osób, sprawozdanie końcowe wykazało wzrost u 33 tys. osób.

W sprawozdaniu końcowym zadania „Cyfrowa Integracja” nie wskazano wyników pomiaru wskaźnika wzrostu wiedzy na temat rozwiązań i aplikacji dostępnych dla osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami i wzrostu wiedzy na temat rozwiązań technologicznych dostępnych dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 277-278, tom 2 str. 179, 272, 291, 368)

W każdej z badanych ofert podano informacje o kwalifikacjach osób, które będą zatrudnione przy realizacji zadania publicznego oraz informacje o dotychczasowych doświadczeniach Fundacji w realizacji zadań publicznych podobnego rodzaju (ze wskazaniem, które z tych zadań realizowane były we współpracy z administracją publiczną).

Według wyjaśnień Pełnomocnika Fundacji, Fundacja posiada dokumenty potwierdzające kwalifikacje osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę, natomiast nie posiada tego rodzaju dokumentów dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. W przypadku osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych tego typu dokumenty weryfikowano jedynie podczas rozmów kwalifikacyjnych, nie zostały natomiast zarchiwizowane.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 125-129, 225-226, tom 2 str. 18-19, 159, 226, 324)

Przy realizacji ww. zadań dotowanych z FIO wynagrodzenie miesięczne wyniosło od 0,24 tys. zł (tłumacz języka migowego w ramach zadania „Żyjmy ! Działajmy !”) do 13,2 tys. zł (wydawca w ramach tego samego zadania). W rozliczeniach z realizacji zadań wydatki te, zgodnie z zasadami FIO, ujęto w Kategorii I (Koszty osobowe merytoryczne). Wynagrodzenie wszystkich osób zatrudnionych przy projektach realizowanych ze środków FIO nie przekroczyło 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw²⁵ ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 256-257, 281-282, tom 2 str. 79-80, 96-98, 182-183, 275-277, 294-295, 371)

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działania w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁵ W 2011 r. 3 604,68 zł, w 2012 r. 3 728,36 zł, w 2013 r. 3 837,2 zł, w 2014 r. 3 980,24 zł.

Spośród 28 szczegółowo badanych wydatków osobowych (wynagrodzeń) jeden wydatek²⁶ stanowił niefinansowy wkład własny do projektu w postaci nieodpłatnej dobrowolnej pracy (wolontariatu).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 292-295, tom 2 str. 111-114, 190-193, 300-304, 375-380)

W latach 2012-2015 Fundacja zrealizowała 11 zadań finansowanych z dotacji ze środków publicznych (Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz FIO), ich całkowity koszt wyniósł 4 262,5 tys. zł, z tego z dotacji 3 595,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 71-74)

Zadanie realizowane przez Fundację ze środków obu Funduszy miały podobne cele, m.in. zmianę świadomości społecznej oraz postaw wobec osób niepełnosprawnych poprzez prowadzenie medialnej kampanii informacyjnej i promowanie aktywności osób niepełnosprawnych, zwiększenie poziomu integracji osób niepełnosprawnych, wzrost aktywności obywatelskiej osób z niepełnościami.

Środki pochodzące z FIO sfinansowały w 2012 r. 17,2 % wydatków prowadzonych projektów przez Fundację, w 2013 r. 17,4 %, w 2014 r. 5,5 %, w 2015 r. 4,8 %.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 71-117, 368-369)

Wkład własny Fundacji w finansowanie czterech zadań²⁷ został pokryty ze środków PFRON w łącznej wysokości 341,9 tys. zł, a w zadaniu „Cyfrowa Integracja” ze środków własnych 10 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 392-393)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Fundacja zawierając 30 października 2015 r. umowę wolontariacką z I.W. (w ramach realizacji zadania „Twoje prawo do informacji”) nie ustaliła wartości pracy wykonawcy, (podano tylko okres wykonania pracy), co było niezgodne z wymaganiami określonymi w rozdziale 5. części III regulaminu konkursu FIO w 2014 r.²⁸. Ponadto w ww. umowie nie wskazano szczegółowego zakresu zleconego zadania (wykazu stron internetowych, które powinny być audytowane).

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 371, 379-380)

Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że przyczyną braku informacji dotyczącej ilości czasu pracy oraz stawki godzinowej za wykonywaną pracę było niewyznaczenie wolontariuszowi dziennej ilości godzin pracy, bowiem jest on osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym, a ponadto realizował pracę w sposób zdalny. Brak wyliczenia standardowej stawki godzinowej i dziennej za dany rodzaj pracy oraz wyliczenia tej stawki był wynikiem zastosowania wzoru umowy o wykonywanie świadczeń wolontarystycznych znajdujących się na stronach MRPiPS, nie zawierającego takich wyliczeń. Ponadto informacje o tym, jakie serwisy miały podlegać audytowi w ramach wolontariatu, zostały ustalone w formie ustnej podczas rozmowy telefonicznej wolontariusza z koordynatorem projektu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 190, 193)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Fundacji w badanym obszarze.

²⁶ W projekcie „Twoje prawo do informacji”.

²⁷ „Program „Integracja”, „Żyjmy ! Działajmy !”, „Informujemy, działajmy, zmieniamy” „Twoje prawo do informacji”.

²⁸ W rozdziale „5.Udział środków własnych” (str. 11) regulaminu konkursu FIO w 2014 r.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Fundacja dla każdego zadania realizowanego ze środków FIO w latach 2012-2015 wyodrębniła analityczne konta księgowe, na których były ewidencjonowane koszty podawane w sprawozdaniach z projektów FIO.

Koszty podane przez Fundację rozliczeniach projektów FIO były zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla tych kont analitycznych za okres objęty rozliczeniem.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 292-295, tom 2 str. 111-114, 190-193, 300-304, 311-314, 375-378)

Za lata 2012-2015 biegły rewident przeprowadził badania sprawozdań finansowych Fundacji. W każdej z ww. opinii biegły rewident stwierdził, że zbadane sprawozdania finansowe przedstawiały rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego Fundacji, sporządzone zostały zgodnie z określonymi w ustawie o rachunkowości zasadami (polityką) rachunkowości oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, były zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu jednostki.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 14-22)

Szczegółowe badanie 50 wydatków związanych z realizacją przez Fundację w latach 2012-2015 zadań finansowanych ze środków FIO (faktury, rachunki, listy płac, umowy o dzieło i umowy zlecenia, dowody na realizację zadań, itp.) wykazało, że:

- każdorazowo rozliczane wydatki faktycznie poniesiono w okresie realizacji projektu,
- wszystkie rozliczane wydatki przewidziano w budżecie projektu,
- dowody księgowe zawierały dane określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z wyjątkiem trzech faktur, w których brakowało podpisu osoby wystawiającej fakturę oraz daty dokonania operacji,
- dowody księgowe zawierały trwały zapis obejmujący: dane o umowie i zadaniu finansowanym z FIO, opis merytoryczny zadania FIO, którego płatność dotyczy (w tym czas i miejsce), przeznaczenie zakupionej usługi, towaru lub opłaconej należności, informację w jakiej części (wartościowo) należność opłacono z dotacji FIO, a w jakiej ze środków własnych. Na 19 dowodach księgowych nie zawarto informacji o zgodności wydatku z aneksem do umowy,
- każda kategoria kosztów posiadała w planie kont wyodrębnione konto analityczne,
- zgodnie z zasadami FIO rozliczano wydatki osobowe w ramach Kategorii I i II,
- objęte kontrolą rozliczenia kosztów nie wykazały wydatków niekwalifikowalnych,
- nie ponoszono kosztów zakupu środków trwałych, wydatków na nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania,
- nie rozliczano wydatków na wyjazdy służbowe osób zaangażowanych w realizację projektu na podstawie umowy cywilnoprawnej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 292-295, tom 2 str. 111-114, 190-193, 300-304, 311-314, 375-378)

Fundacja realizując badane zadania nie dokonywała płatności gotówkowych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 61-64)

Fundacja nie realizowała zadań finansowanych w latach 2012-2015 ze środków FIO w ramach oferty wspólnej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 274-277, tom 2 str. 72-74, 87-92, 177-179, 248-252, 287-291, 367-368)

Analiza sprawozdań złożonych przez Fundację w związku z realizacją pięciu badanych zadań oraz szczegółowa analiza 50 wydatków wykazała, że zgodnie z zasadami FIO Fundacja ujmowała w rozliczeniach w Kategorii II, w tym koordynację projektem, wykonywanie zadań administracyjnych i księgowych. W ramach Kategorii I w żadnym ze złożonych rozliczeń nie były ujęte wydatków osobowych dotyczących Kategorii II, np. kierowanie (koordynacja) projektem, wykonywanie zadań administracyjnych, nadzorczych i kontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 281-282, 292-295, tom 2 str. 79-80, 96-98, 111-114, 182-184, 190-193, 256-259, 294-295, 300-304, 371, 375-378)

Analiza ośmiu dowodów księgowych wykazała, że w każdym przypadku koszty funkcjonowania Fundacji związane z realizacją zadań (w tym np. opłaty za telefon, opłaty pocztowe, czynsz, c.o., opłaty za sprzątanie, opłaty za odpady komunalne) rozliczano w stosownej części, przypadającej na dany projekt.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 133-187)

Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że Fundacja w różnych okresach rozliczeniowych stosowała różne podzielniki kosztów administracyjnych, co wynikało ze zmiennej ilości realizowanych projektów w danym roku.

(dowód: akta tom 1 kontroli str. 200-203)

W żadnym z badanych pięciu projektów finansowanych ze środków FIO limit wydatków w poszczególnych kategoriach nie był wyższy, niż ustanowione w zasadach.

dowód: akta kontroli tom 1 str. 279, tom 2 str. 77, 94, 180, 254, 273, 292, 355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na 19 dowodach księgowych na łączną kwotę 87,3 tys. zł (dotyczących projektów „Program „Integracja” i „Żyjmy ! Działajmy !”) nie zawarto informacji o zgodności wydatku z aneksem do umowy, co było wymagane regulaminem FIO²⁹.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 292-330, tom 2 str. 111-147)

Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że brak na odwrocie dokumentów księgowych informacji o aneksie do umowy wynikał z niedopatrzenia osoby sporządzającej opis na dokumencie.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 189, 192)

2. Fundacja do rozliczenia projektu „Integracja” przyjęła dowód księgowy na kwotę 6,6 tys. zł³⁰, na którym wystawca nie podał daty dokonania operacji wymaganej art. 21 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 302, tom 2 str. 197, 308)

²⁹ „Część B rozdział 5. („Dokumentacja finansowo-księgowa (dokumentacja zdarzeń w trakcie realizacji projektu w ewidencji księgowej) „Zasad przyznawania i rozliczania dotacji w ramach programu operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2012 r.”

³⁰ Faktura VAT nr F/12/06/M02/0001 z 6 czerwca 2012 r..

Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że brak na fakturze daty realizacji usługi wynikał prawdopodobnie z przeoczenia wystawcy faktury.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 188, 191)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Fundacji w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Pełnomocnik Fundacji wyjaśniła, że w toku realizacji projektów pojawiły się pewne trudności i ograniczenia:

- generator wniosków FIO nie dawał możliwości wpisywania szczegółowej kalkulacji kosztów z powodu konieczności użycia ograniczonej liczby znaków, jest mało czytelny, zdarzały się sytuacje, że w trakcie używania zawieszał się, co powodowało utratę wprowadzonych danych.
- korespondencja z MRPiPS prowadzona w formie elektronicznej powodowała, że wystąpiły trudności w gromadzeniu wszystkich kluczowych danych i informacji, kiedy osoba w MRPiPS, do której kierowano maile, rezygnowała z pracy.
- zbyt mała ilość wizyt pracowników MRPiPS monitorujących wykonywanie zadań utrudniała Fundacji eliminowanie błędów i możliwość przedyskutowania problematycznych kwestii projektowych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 23, 340)

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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Ustalanie wartości pracy wolontariuszy zgodnie z zasadami FIO.
2. Prawidłowe dokonywanie kontroli merytorycznej i formalnej dowodów księgowych wystawionych zgodnie ustawą o rachunkowości.

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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Bogdan Gorzałkowski
specjalista k.p.

.....
podpis