



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.012.03.2016

P/16/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontroler	Marcin Stolarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/74/2016 z 5 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 186-187)
Jednostka kontrolowana	Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej ² , ul. Rakowicka 10b/10, 31-511 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agata Machnik – Pado, Prezes Zarządu Fundacji (dowód: akta kontroli str. 180)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż w latach 2012-2015 Fundacja wykonywała zlecone zadania publiczne dofinansowane środkami Programu FIO zgodnie z przyjętymi w tym zakresie zasadami.

Realizacja pięciu skontrolowanych zadań FIO przebiegała zgodnie z zawartymi umowami, a wydatkowane środki publiczne zostały rozliczone prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do końcowych rezultatów zrealizowanych zadań oraz dokonanej przez Fundację ewaluacji. Stwierdzić jedynie należy, iż w zadaniu pn. *Kulturalne Niepołomice* założono, iż przewidziane do realizacji zadania przyczynią się pośrednio do rozwoju społeczno – gospodarczego gminy Niepołomice. Nie wskazano jednak, w jaki sposób zostanie zmierzona skuteczność przeprowadzonych działań.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie dokumentowania ponoszonych wydatków nie miały wpływu na jakość realizowanych zadań, w tym sposób wykorzystania środków i prawidłowość ich rozliczania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2015⁴ Fundacja realizowała łącznie 5 projektów współfinansowanych z Programu FIO, których łączna wartość (całkowity koszt zadań) wyniosła 700 198 zł, w tym zakładane dofinansowanie z dotacji 592 890 zł⁵.

¹ Dalej: FIO lub Program FIO.

² Dalej: FGAP lub Fundacja.

³ 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. W tej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁴ W tym dwa projekty, z których jeden był realizowany przed 2012 r. (*Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna*), a drugi kontynuowany po 31 grudnia 2015 r. (*Coaching obywatelski*).

⁵ Do 31 grudnia 2015 r. na rachunek Fundacji przekazano łącznie 496 821 zł, z czego wydatkowano łącznie 491 413,20 zł, co stanowiło 98,91% kwot przekazanych na realizację zadań FIO w latach 2011-2015.

W toku badań kontrolnych nie stwierdzono przypadków działań lub wydatków, których nie można by uznać za racjonalne i efektywne oraz niezbędne dla prawidłowej realizacji projektu.

Oferty na realizację zadań w ramach FIO opracowano zgodnie z rozporządzeniem 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 zadania⁶. Nie stwierdzono przypadków, aby dane ujęte w ofertach Fundacji oraz w sprawozdaniach z realizacji zadań publicznych, były niewiarygodne.

Z analizy sprawozdań oraz dokumentacji źródłowej skontrolowanych projektów wynikało m.in., iż wszystkie zamierzenia Fundacji związane z omawianymi zadaniami zostały zrealizowane.

W związku z realizacją skontrolowanych projektów Fundacja nie pobierała opłat lub wpłat od bezpośrednich adresatów zadania – działalność organizacji w latach 2011-2015 objęta dotacjami z FIO miała charakter nieodpłatny.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 32-34, 55-73, 153, 185)

1.1 Zadanie pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna*

15 lutego 2011 r. złożono ofertę na realizację zadania pn. *Partnerstwo publiczno – społeczne na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Jodłownik*. Ww. zadanie publiczne miało koncentrować się na udzieleniu kompleksowego wsparcia w zakresie rozwoju przedsiębiorczości społecznej na terenie gmin Dobra i Jodłownik w powiecie limanowskim. Realizacja miała odbywać się w partnerstwie z ww. jednostkami samorządu terytorialnego. Pierwszym etapem realizacji zadania miała być diagnoza obecnego potencjału przedsiębiorczości społecznej, mająca na celu m.in. poznanie uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w regionie i wskazanie możliwych dróg rozwoju. W drugiej fazie projektu podstawowym narzędziem realizacji postawionego celu głównego (rozwój przedsiębiorczości społecznej) miały być zajęcia warsztatowe oraz usługi doradcze skierowane do podmiotów zainteresowanych założeniem i rozwijaniem działalności w obszarze ekonomii społecznej. Celem projektu miał być również transfer wiedzy na temat ekonomii społecznej do lokalnych liderów oraz przedstawicieli władz samorządowych gmin. Kończącą fazą realizacji zadania miało być opracowanie ostatecznego dokumentu opisującego możliwości rozwoju przedsiębiorczości społecznej na obszarze objętym realizacją zadania, a także upowszechnianie wypracowanych rezultatów. Przewidziano m.in. realizację przedsięwzięć edukacyjnych z zakresu ekonomii społecznej, w tym seminaria informacyjne dla młodzieży szkolnej.

8 listopada 2011 r. poinformowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), iż obok Gminy Dobra projekt będzie realizowany na terenie gminy Mszana Dolna, a nie jak pierwotnie zadeklarowano (oferta) w Gminie Jodłownik. Gmina Mszana Dolna, która przystąpiła do projektu jest usytuowana na terenie powiatu limanowskiego w pobliżu Gminy Jodłownik. W omawianym piśmie stwierdzono, iż rezygnacja Gminy Jodłownik nie będzie miała negatywnych żadnych skutków dla rzetelnej i kompletnej realizacji projektu.

8 grudnia 2011 r. zawarto z MPiPS umowę nr 559_II/11 na realizację zadania publicznego w ramach Programu Operacyjnego FIO pn. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna*⁷. Do ww. umowy zawarto dwa aneksy (z 30 grudnia 2011 r. oraz 24 grudnia 2012 r.), w których zleceniodawca (MPiPS) wyraził zgodę na zmianę kosztorysów realizacji zadania oraz ich harmonogramów.

Z treści dokumentacji źródłowej oraz sprawozdań z realizacji projektu wynikało, iż osiągnięto rezultaty zaplanowane w 2011 r., tj. przeprowadzono seminarium inauguracyjne projekt (41 uczestników), zorganizowano panel foresight (14 osób), opracowano dokument zawierający diagnozę stanu faktycznego sytuacji społeczno – gospodarczej w gminach

⁶ (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25).

⁷ Zadanie miało być realizowane w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.

Dobra i Mszana Dolna wraz z rekomendacjami kierunków rozwoju przedsiębiorczości społecznej na badanym obszarze.

W 2012 r. w oparciu o założenia zawarte w ofercie Fundacji przeprowadzono: dwie edycje warsztatów na temat przedsiębiorczości społecznej dla 49 uczestników, wizytę studyjną w trzech organizacjach pozarządowych, doradztwo indywidualne dla 44 uczestników, seminaria na temat ekonomii społecznej dla uczniów lokalnych gimnazjów (3 szkoły, 138 uczniów). Zorganizowano również konkurs pn. *Moja Gmina – moja mała ojczyzna* (71 uczestników) oraz opracowano publikację pn. *Analiza potencjału gmin Dobra i Mszana Dolna w zakresie przedsiębiorczości społecznej* (wydrukowano 200 egzemplarzy). Na zakończenie projektu zorganizowano konferencję podsumowującą projekt, w której uczestniczyło 46 uczestników.

Całkowity koszt projektu w 2011 r. wyniósł 94 273,57 zł, w tym kwota dofinansowania z FIO 75 391,14 zł, tj. 99,87% kwoty ujętej w kosztorysie zadania. Za 2012 r. wykazano koszt realizacji zadania w kwocie 215 759,27 zł, w tym rozliczono środki dotacji w kwocie 171 827,03 zł, tj. 97,24% planu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 195-229)

1.2 Zadanie pt. *Inicjatywa na rzecz promocji dziedzictwa szczawskiego*

13 lutego 2012 r. złożono ofertę na realizację zadania pn. *Inicjatywa na rzecz promocji dziedzictwa szczawskiego*. Istotą projektu miała być aktywizacja obywatelska mieszkańców społeczności szczawskiej poprzez ich udział w kulturze. Mechanizmem uruchamiającym proces tej aktywizacji miało być opisanie i przedstawienie w atrakcyjnej wizualnie, a zarazem wartościowej poznawczo formie, unikalnego dziedzictwa kulturowego Szczawy. Celem głównym realizacji zadania publicznego miał być rozwój potencjału społeczno – gospodarczego poprzez aktywizację obywatelską mieszkańców społeczności szczawskiej w obszarze dziedzictwa kulturowego. Jako cele szczegółowe wymieniono: wzrost aktywności mieszkańców Szczawy służącej budowaniu mechanizmów współdziałania na rzecz spraw lokalnych oraz wzmocnienia lokalnego kapitału społecznego, zachowanie szczawskiego dziedzictwa kulturowego jako źródła tożsamości lokalnej oraz zasobu rozwojowego oraz wzmocnienie atrakcyjności turystycznej Szczawy.

Działaniem inicjującym fazę wdrożeniową projektu miała być konferencja – spotkanie dla uczestników projektu, osób realizujących poszczególne zadania i lokalnych liderów życia społecznego, a celem prezentacja przez przedstawicieli wnioskodawcy głównych założeń projektu oraz przedstawienie harmonogramu działań. Zaplanowano również akcję promocyjną projektu (w tym utworzenie strony internetowej), która miała trwać od momentu rozpoczęcia prac nad poszczególnymi zadaniami do momentu publikacji produktów finalnych. Zaplanowano również różnego rodzaju warsztaty dla dzieci i młodzieży ze Szczawy i okolic, a także konkursy fotograficzny i plastyczny. Prace konkursowe miały zostać zaprezentowane na wystawie. Ponadto założono, iż jej otwarciu będzie towarzyszyć impreza plenerowa pn. *Pożegnanie lata w Szczawie*, podczas której zostanie zaprezentowana m.in. twórczość lokalnych artystów (malarzy, rzeźbiarzy). Ponadto zaplanowano działania, których efektem końcowym miało być opracowanie i wydanie albumu podsumowującego projekt oraz spotkanie podsumowujące.

27 sierpnia 2012 r. zawarto z MPiPS umowę nr 502_I/12 na realizację zadania publicznego w ramach Programu Operacyjnego FIO pn. *Inicjatywa na rzecz promocji dziedzictwa szczawskiego*. Do ww. umowy 14 grudnia 2012 r. zawarto aneks, w którym zleceniodawca (MPiPS) wyraził zgodę na zmianę kosztorysu realizacji zadania.

W ramach omawianego projektu zrealizowano następujące zadania:

- zorganizowano koncert *Pożegnanie lata w Szczawie*, w którym uczestniczyło kilkaset osób ze Szczawy oraz okolicznych ośrodków turystycznych,
- przeprowadzono warsztaty plastyczne, ceramiczne i fotograficzne, w których uczestniczyło łącznie 66 osób,
- przeprowadzono konkursy *Szczawa w Kadrze* (zgłoszono 20 prac) oraz *Pamiętka ze Szczawy* (zgłoszono 14 prac),
- zorganizowano spotkania pn. *Śladami przeszłości*,

- opracowano album *Szczawa wczoraj i dziś* (wydano i rozdyskretuowano 400 egzemplarzy),
- zorganizowano spotkanie podsumowujące projekt (ok. 150 uczestników),
- opracowano stronę internetową projektu.

Całkowity koszt projektu wyniósł 119 562,60 zł, w tym kwota dofinansowania z FIO 107 606,30 zł, tj. 97,82% kwoty ujętej w kosztorysie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 12-14)

1.3 Zadanie pt. *Kulturalne Niepołomice*

14 stycznia 2013 r. złożono ofertę na realizację zadania publicznego pt. *Kulturalne Niepołomice*. Omawiany projekt miał być według założeń odpowiedzią na pogłębiające się negatywne zjawisko związane z ujemnym saldem migracji w Niepołomicach, a jego główną osią miała być budowa unikalnego, teoretyczno – praktycznego programu nauczania, rozwijającego wiedzę i umiejętności w obszarze kultury, a także sztuki dziennikarsko - filmowej. Założono, iż projekt miał składać się z dwóch głównych etapów, jak również dwóch zasadniczych zadań pełniących rolę osi priorytetowych. Pierwsza z osi miała dotyczyć popularyzacji polskiej kultury, jak również tradycji i tożsamości lokalnej Niepołomic. Druga oś priorytetowa miała dotyczyć tworzenia i wdrażania narzędzi służących rozwojowi wiedzy i umiejętności w obszarze dziennikarstwa i warsztatów filmowych. W ramach omawianego zadania zaplanowano:

- organizację warsztatu informacyjno – rekrutacyjnego (45 osób) dla młodzieży szkół średnich,
- rekrutację osób do zespołu filmowo – dziennikarskiego,
- realizację trzech warsztatów dziennikarskich (każdy 8 godzin lekcyjnych),
- prowadzenie przygotowań do organizacji festiwalu,
- organizację festiwalu muzycznego pod nazwą *Ballady Europy*,
- realizację krótkiego reportażu filmowego, jak również prowadzenie części festiwalu przez uczestników warsztatów dziennikarskich,
- realizację trzech warsztatów dziennikarskich filmowych (po 8 godzin lekcyjnych każdy),
- powołanie do życia konkursu dla gimnazjalistów na najlepszy artykuł prasowy związany z istotnymi postaciami i wydarzeniami wzmocniającymi potencjał w zakresie kultury w wymiarze lokalnym,
- stworzenie filmu w formie dokumentu lub reportażu, podsumowującego wiedzę i nabyte umiejętności przez uczestników warsztatów. Film w założeniu miał pełnić rolę edukacyjną i promocyjną. Zaplanowano jego dystrybucję m.in. za pomocą stron internetowych niepołomickich organizacji pozarządowych, samorządu, jak również strony internetowej Fundacji.

26 lipca 2013 r. zawarto z MPiPS umowę nr 409_I/13 na realizację zadania publicznego w ramach Programu Operacyjnego FIO pn. *Kulturalne Niepołomice*. Do ww. umowy 2 grudnia 2013 r. zawarto aneks, w którym zleceniodawca (MPiPS) wyraził zgodę na zmianę kosztorysu oraz aktualizację harmonogramu realizacji zadania.

W sprawozdaniu końcowym z wykonania omawianego zadania publicznego stwierdzono m.in., że działania podjęte w ramach projektu przyczyniły się do podniesienia praktycznych umiejętności i wiedzy uczestników, stwarzając im nowe perspektywy oraz możliwości w zdobywaniu doświadczenia zawodowego. Z kolei, do propagowania lokalnej historii, tradycji i kultury przyczyniły się konkursy skierowane do młodzieży szkół ponadpodstawowych oraz do studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (UEK). W ocenie składających sprawozdanie, dzięki zaangażowaniu Fundacji GAP, jak i uczestników warsztatów w organizację i prowadzenie koncertu podczas festiwalu, osiągnięty został trzeci szczegółowy cel zadania – rozwój świadomości i wrażliwości na kulturę mieszkańców, a dodatkowym rezultatem tego działania stała się popularyzacja turystyczno – kulturowej atrakcyjności Niepołomic.

W ramach projektu zrealizowano następujące działania:

- zorganizowano koncert w ramach festiwalu *Ballady Europy* – szacowana liczba odbiorców 800 osób oraz 25 uczestników warsztatów dziennikarsko – filmowych,
- przeprowadzono warsztaty dziennikarskie (30 uczestników) oraz filmowe (13 uczestników),

- zorganizowano warsztaty informacyjno – rekrutacyjne (144 odbiorców),
- napisano artykuły konkursowe (14 zgłoszeń uczniów szkół ponadpodstawowych oraz 62 zgłoszenia studentów UEK),
- wyprodukowano dwa filmy będące rezultatem przeprowadzonych warsztatów dziennikarsko – filmowych,
- opracowano stronę internetową projektu (zakładka w ramach strony Fundacji),
- zorganizowano spotkanie podsumowujące rezultaty projektu w UMiG Niepołomice wraz z wręczeniem nagród laureatom konkursu.

W ramach promocji projektu ukazały się cztery artykuły prasowe (prasa lokalna i dzienniki regionalne).

Całkowity koszt projektu wyniósł 115 463,24 zł, w tym kwota dofinansowania z FIO 103 866,85 zł, tj. 98,99% kwoty ujętej w kosztorysie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

1.4 Zadanie pt. *Tajemniczy ogród*

W 2014 r. Fundacja pełniła rolę organizacji wspierającej projekt pn. *Tajemniczy Ogród*. Głównym celem projektu było stworzenie miejsca, w którym osoby starsze mogłyby spędzać czas. Celem pośrednim miała być integracja środowiska seniorów w ramach pracy przy budowie ogrodu. Projekt przewidywał akcję informacyjno – rekrutacyjną, prace przygotowawcze oraz prace ogrodowe (w tym nasadzenia krzewów). Łączny budżet projektu miał wynieść według wniosku 6 272 zł, w tym z dotacji FIO miały zostać sfinansowane koszty w wysokości 4 972 zł. Własny wkład finansowy miał wynieść 300 zł (koszt wypożyczenia sprzętu ogrodniczego), a niefinansowy 1 000 zł (praca wolontariuszy przy nasadzeniach).

22 września 2014 r. została zawarta umowa nr 2/2014/BIS o realizację ww. projektu pomiędzy Fundacją Biuro Inicjatyw Społecznych (Operator), Fundacją (Organizacja Wspierająca) oraz Grupą Nieformalną reprezentowaną przez trzy osoby fizyczne. Projekt miał być realizowany w okresie od 15 września do 20 listopada 2014 r.

Z analizy dokumentacji źródłowej wynikało m.in., iż główny cel projektu został osiągnięty – stworzono miejsce odpoczynku dla osób starszych. Wspólne sadzenie kwiatów oraz prace przygotowawcze zintegrowały kilkadziesiąt osób. Projekt przyczynił się do samoorganizacji kilkudziesięciu mieszkańców oraz rozpowszechniania idei tego typu projektów. W ramach projektu posadzono 60 krzewów i małych drzew, które obłożono kamieniami i żwirem. Zorganizowano piknik kończący projekt. Wśród kilku tysięcy mieszkańców została rozpropagowana informacja o podjętej inicjatywie.

Projekt został zrealizowany w łącznej wartości 7 527,90 zł, w tym z dotacji FIO wydatkowano 4 967,90 zł, a wkład własny stanowił łącznie 2 560 zł. Wydatki zrealizowano zgodnie z kosztorysem, a stwierdzone przesunięcia środków nie wymagały zgody Operatora.

(dowód: akta kontroli str. 16)

1.5 Zadanie pt. *Coaching obywatelski*

21 stycznia 2015 r. złożono ofertę na realizację zadania publicznego pt. *Coaching obywatelski*. Omawiany projekt miał być według założeń odpowiedzią na problem, iż młodzi ludzie w Małopolsce nie interesują się sprawami społeczności lokalnej. Celami realizacji zadania publicznego miały być:

- zwiększenie świadomości i przekonań uczniów dotyczących skuteczności postaw obywatelskich i ich rzeczywistego wpływu na sytuację społeczności lokalnej,
- wzrost wiedzy z obszaru partycypacji społecznej i jej instrumentów wśród uczniów szkół średnich,
- zaktywizowanie uczniów szkół średnich województwa małopolskiego w obszarze działalności obywatelskiej na rzecz społeczności lokalnej,
- szerokie rozpropagowanie idei aktywności obywatelskiej, partycypacji społecznej i działalności trzeciego sektora poprzez udział młodzieży szkolnej w Dniach Młodego Obywatela oraz rozpowszechnianie publikacji,

- zainicjowanie procesu praktycznego wdrożenia 10 zwycięskich inicjatyw lokalnych przy szerokim zaangażowaniu i współpracy uczniów, nauczycieli, szkoły, organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego.

Zadanie miało być realizowane na terenie województwa małopolskiego w wybranych 10 szkołach średnich. W ramach projektu przewidzianego do realizacji w okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 września 2016 r. zaplanowano następujące działania:

- zatrudnienie personelu projektu,
- rekrutacja szkół do uczestnictwa w projekcie,
- promocja i upowszechnianie projektu,
- rekrutacja trenerów,
- realizacja działań w wybranych szkołach (w tym różnego rodzaju warsztaty, organizacja Dni Młodego Obywatela),
- Opracowanie podręcznika *Elementarz Młodej Partycypacji*,
- Upowszechnianie rezultatów projektu – dystrybucja ww. podręcznika,
- monitoring i ewaluacja projektu,
- rozliczenie i zakończenie projektu.

5 września 2015 r. zawarto z MPiPS umowę nr 529_II/2015 na realizację zadania publicznego pt. *Coaching obywatelski*. Umowa przewidywała realizację zadania w okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 września 2016 r. Łączna kwota dofinansowania w latach 2015-2016 miała wynieść 115 319 zł, w tym w 2015 r. 28 000 zł. Całkowity koszt zadania miał wynieść 131 869 zł, w tym w 2015 r. było to 35 800 zł, a w 2016 r. 96 069 zł.

W stosunku do oferty Fundacji złożonej 21 stycznia 2015 r. nastąpiło obniżenie kwoty dotacji o 83 991 zł (wnioskowano o 199 310 zł), co miało wpływ na zmniejszenie całkowitego kosztu zadania o 90 091 zł. Z porównania kosztorysu ofertowego z kosztorysem zawartym w umowie wynikało m.in., iż w 2015 r. ograniczono w projekcie: koszty osobowe merytoryczne o kwotę 30 360 zł, koszty administracyjne o kwotę 9 240 zł oraz zrezygnowano całkowicie z finansowania kosztów związanych z działaniami promocyjnymi (w ofercie zakładano 4 080 zł).

Całkowity koszt projektu w 2015 r. wyniósł 35 498,18 zł, w tym kwota dofinansowania z FIO 27 698,18 zł, tj. 98,92% kwoty ujętej w kosztorysie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Fundacja zrealizowała dotowane zadania w sposób określony w ofertach oraz umowach, a dane wykazywane w sprawozdaniach z realizacji zadań publicznych dofinansowanych z FIO przedstawiały rzeczywistą realizację projektów.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

Opis stanu faktycznego

Z ustaleń kontroli przedstawionych w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wynikało m.in., iż wszystkie zamierzenia wynikające z ofert Fundacji, złożonych w ramach Programu FIO zostały zrealizowane.

W wyniku analizy przedłożonej do kontroli dokumentacji stwierdzono m.in., iż w czterech z pięciu projektów⁸ do pomiarów rezultatów zadania zastosowano skwantyfikowane wskaźniki.

Przy realizacji zadania pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* założono następujące rezultaty⁹: opracowanie dokumentu stanowiącego diagnozę stanu faktycznego terytorium objętego wsparciem, seminarium inicjujące, dwie edycje warsztatów dotyczących przedsiębiorczości społecznej, stworzenie pakietu materiałów informacyjnych, wizytę studyjną, cykle spotkań z zakresu doradztwa, opracowanie studium wykonalności na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej oraz konferencję podsumowującą projekt wraz z końcową publikacją. Jako

⁸ Wyjątek stanowił projekt pt. *Kulturalne Niepołomice*.

⁹ Zawarte w ofercie organizacji zadania publicznego złożonej przez Fundację 15 lutego 2011 r.

efekt realizacji ww. działań założono w %: wzrost umiejętności zakładania i rozwijania przedsiębiorstw społecznych, wzmocnienie współpracy pomiędzy samorządem, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami w zakresie rozwoju przedsiębiorczości społecznej, wzrost wiedzy nt. idei przedsiębiorczości społecznej wśród młodzieży, wzmocnienie potencjału przedsiębiorczości społecznej na terenie objętym wsparciem. Ww. założenia miały zostać zweryfikowane na podstawie ankiet ewaluacyjnych wypełnionych przez uczestników warsztatów i spotkań doradczych.

Z treści sprawozdania końcowego z realizacji ww. zadania wynikało m.in., iż wszyscy uczestnicy warsztatów i doradztwa w przeprowadzonym badaniu ankietowym przyznali, iż zajęcia przyczyniły się do posiadania odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji do zakładania przedsiębiorstwa społecznego. Ponadto respondenci uznali, iż w wyniku przeprowadzonych w projekcie działań wzrosła ich chęć do współpracy z organizacjami pozarządowymi, samorządem lub innymi mieszkańcami w zakresie rozwoju przedsiębiorczości społecznej.

Na pytanie, czy Fundacja przeprowadziła badanie rzeczywistych rezultatów realizacji ww. projektu, Zarząd udzielił m.in. następującej odpowiedzi: (...) Fundacja GAP w ramach projektu prowadziła działania diagnostyczne i analityczne, których efekty zostały przedstawione w publikacji projektowej pn. "Analiza potencjału Gmin Dobra i Mszana Dolna w zakresie przedsiębiorczości społecznej" (załączamy ksero okładki, strony tytułowej i spisu treści). Prowadzone w ramach projektu "Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna" wsparcie obejmowało cykl różnych, komplementarnych wobec siebie działań. Zgodnie z koncepcją projektu wsparcie realizowane w formie warsztatowej zostało uzupełnione doradztwem grupowym i indywidualnym oraz wizytą studyjną. Odbiorcami prowadzonych działań byli członkowie zarówno istniejących organizacji społecznych (...), jak i osoby zamierzające realizować swoje pasje oraz prowadzić działalność zarobkową w formie przedsiębiorstw społecznych. Uczestnicy działań projektowych wypracowali kilka koncepcji inicjatyw społecznych, które zostały zrealizowane przez nowopowstałe podmioty ekonomii społecznej, tj.:

- a) szkoła rodzenia prowadzona w formie spółdzielni socjalnej,
- b) lokalne biuro turystyczne prowadzone w formie stowarzyszenia,
- c) świadczenie usług kulturalnych przez stowarzyszenie,
- d) zbiórka i segregacja surowców wtórnych prowadzona w formie spółdzielni socjalnej,
- e) działalność gastronomiczna, działalność związana z utrzymaniem porządku na terenie nieruchomości oraz terenów zielonych prowadzona w formie spółdzielni socjalnej.

Bezpośrednim efektem prowadzonych działań był wzrost wiedzy i kompetencji z zakresu zarządzania podmiotami ekonomii społecznej wśród członków istniejących stowarzyszeń (...) i innych organizacji społecznych. Ważnym rezultatem działań prowadzonych przez Fundację GAP (...) było również powołanie przez uczestników projektu nowych podmiotów lub rozszerzenie działalności już istniejących. Tytułem przykładu, na terenie gminy Mszana Dolna, można wskazać zmianę zakresu działalności Stowarzyszenia Rugby Klub Gorce w Rabie Niższej oraz powołanie Stowarzyszenia na Rzecz Wspierania Młodych Talentów z Lubomierza, a także przygotowanie dla grupy inicjatywnej kompletnej dokumentacji do rejestracji Stowarzyszenia miłośników kultury i tradycji ludowej między Rabą a Luboniem. Z kolei na terenie Gminy Dobra zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Kół Gospodyń Wiejskich Gminy Dobra z siedzibą w Dobrej. Niektóre z pomysłów zgłaszanych podczas projektu przez ich uczestników zostały zrealizowane na zasadach komercyjnych.

W ramach zadania pn. Inicjatywa na rzecz promocji dziedzictwa szczawskiego zaplanowano następujące rezultaty (cele): wzrost aktywności mieszkańców Szczawy służącej budowaniu mechanizmów współdziałania w zakresie spraw lokalnych oraz wzmocnienia lokalnego kapitału społecznego, zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego oraz zasobu rozwojowego, a także wzmocnienie atrakcyjności turystycznej Szczawy. W ramach projektu osiągnięto m.in. następujące rezultaty (liczbowe określenie skali działań): opracowano album *Szczawa wczoraj i dziś* będący efektem m.in. aktywności mieszkańców (zbieranie materiałów), zorganizowano warsztaty plastyczne, ceramiczne oraz fotograficzne, które stanowiły dla uczniów ze Szczawy okazję do przedstawienia swojej miejscowości, przeprowadzono konkursy dotyczące Szczawy (zgłoszono łącznie 43 prace), zorganizowano koncert połączony z występami uzdolnionych uczniów ze Szczawy

oraz wystawą twórczości lokalnych artystów – w wydarzeniu tym uczestniczyło kilkuset uczestników ze Szczawy oraz okolicznych ośrodków turystycznych.

W ramach zadania pt. *Kulturalne Niepołomice* jako zakładane rezultaty realizacji zadania przyjęto: ilość osób uczestniczących w poszczególnych rodzajach warsztatów oraz w festiwalu, ilość artykułów prasowych oraz stworzenie filmu na temat Niepołomic. Stwierdzono, iż przewidziane do realizacji zadania przyczynią się pośrednio do rozwoju społeczno – gospodarczego gminy Niepołomice. W żadnym z punktów oferty Fundacji nie wskazano, w jaki sposób zostanie zmierzona skuteczność przeprowadzonych działań.

W ramach zadania pt. *Tajemniczy ogród* jako rezultat projektu przyjęto rozpoczęcie działań na rzecz stworzenia na obszarze ponad 200 metrów kwadratowych Tajemniczego Ogrodu, który miał być docelowo parkiem dla dorosłych. Budowa ogrodu miała być kontynuowana po zakończeniu projektu. Uzyskano zakładany rezultat w postaci stworzenia miejsca wypoczynku dla mieszkańców.

W ramach zadania pt. *Coaching obywatelski* założono realizację następujących celów: zwiększenie świadomości i przekonań uczniów dotyczących skuteczności postaw obywatelskich i ich rzeczywistego wpływu na sytuację społeczności lokalnej, wzrost wiedzy z obszaru partycypacji społecznej i jej instrumentów wśród grupy docelowej, zaktywizowanie uczniów szkół średnich województwa małopolskiego w obszarze działalności obywatelskiej na rzecz społeczności lokalnej, szerokie rozpropagowanie idei aktywności obywatelskiej, partycypacji społecznej i działalności trzeciego sektora poprzez udział młodzieży szkolnej w Dniach Młodego Obywatela oraz rozpowszechnianie publikacji, zainicjowanie procesu praktycznego wdrożenia 10 zwycięskich inicjatyw lokalnych przy szerokim zaangażowaniu i współpracy uczniów, nauczycieli, szkoły, organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego. Określono planowane poziomy do osiągnięcia (ilości uczniów oraz ilość wniosków o inicjatywie lokalnej). Monitorowanie założonych rezultatów miało odbywać się poprzez: ankietowanie, testy, listy obecności oraz ilość złożonych wniosków o inicjatywę lokalną. Zadanie zostało przewidziane do realizacji na lata 2015 -2016 (do 30 września).

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. zakładane cele realizacji zadania publicznego osiągnięto co najmniej proporcjonalnie do okresu realizacji zadania i jego harmonogramu lub z nadwyżką.

Poziom kosztów obsługi, w tym poziom kosztów administracyjnych realizowanych zadań nie przekraczał wydatków normalnie ponoszonych przez Beneficjenta, zaś przyjęte stawki nie były wyższe od stawek powszechnie stosowanych na danym rynku.

Do dwóch projektów realizowanych przy udziale środków FIO Fundacja wniosła wkład własny osobowy. Było to w projekcie realizowanym w 2014 r. pn. *Tajemniczy ogród*¹⁰ oraz w projekcie z 2015 r. pt. *Coaching obywatelski*¹¹. Nie stwierdzono, aby jego wartość była zawyżona.

Analiza dostępnej dokumentacji nie wykazała, aby rozliczone ze środków FIO koszty produktów lub usług zostały zawyżone w stosunku do cen rynkowych.

Na podstawie zapisów ujętych w ofertach złożonych przez Fundację stwierdzono m.in., że osoby zatrudnione przy realizacji zadań posiadały kwalifikacje oraz doświadczenie zapewniające właściwą jakość realizacji dotowanych projektów. Analiza zapisów w ofertach wykazała, iż FGAP posiadała doświadczenie w realizacji zadań publicznych podobnego rodzaju.

¹⁰ Rozliczono łącznie 113 godzin przepracowanych przez 17 wolontariuszy. Stawka godzinowa wyniosła 20 zł. Łączna wartość wykonanych w ramach projektu prac wyniosła 2 260 zł.

¹¹ Rozliczono łącznie 4 500 zł. Ww. kwota to wynagrodzenie jednego wolontariusza przez 6 miesięcy po 25 godzin na miesiąc przy stawce 30 zł za godzinę. Z dokumentacji źródłowej wynikało, iż wolontariusz pomagał przy organizacji warsztatów oraz Dni Młodego Obywatela.

Realizacja zadań dotowanych z Programu FIO w latach 2011-2015 miała charakter nieodpłatny.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 110-111, 125-126, 141-144, 152, 154, 188-229)

Z analizy danych dotyczących kosztów Fundacji rozliczanych w latach 2011-2015 wynikało m.in., iż inne programy nie współuczestniczyły w finansowaniu projektów dotowanych ze środków FIO. Środki stanowiące finansowy wkład własny pochodziły z dochodów własnych Fundacji (łącznie 32 291,20 zł) oraz wkładów pieniężnych partnerów w ramach zadania pn. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* (łącznie obydwie gminy w latach 2011-2012 przekazały na realizację zadania 55 484,15 zł).

Łączna suma przychodów Fundacji w latach realizacji projektów FIO (2011-2015) wyniosła 24 361 865,95 zł, w tym przychody z dotacji i grantów (w tym FIO) wyniosły 16 363 130,74 zł. W poszczególnych latach przychody ogółem Fundacji wyniosły odpowiednio¹²:

- w 2011 r. – 1 991 710,02 zł (819 287,17 zł),
- w 2012 r. – 3 181 694,38 zł (1 416 384 zł),
- w 2013 r. – 5 923 947,54 zł (4 276 673,17 zł),
- w 2014 r. – 8 323 963,77 zł (6 720 397,59 zł),
- w 2015 r. – 4 940 550,24 zł (3 130 388,81 zł).

Przychody uzyskiwane przez Fundację w ww. okresie były przeznaczane na sfinansowanie kosztów realizacji celów statutowych¹³ (prowadzonych jako działalność odpłatna i nieodpłatna) oraz kosztów działalności gospodarczej.

Udział środków rozliczonych z dotacji FIO za lata 2011-2015 w przychodach ogółem Fundacji kształtował się następująco¹⁴:

- w 2011 r. – 3,8%,
- w 2012 r. – 8,8%,
- w 2013 r. – 1,8%,
- w 2014 r. – 0,1%,
- w 2015 r. – 0,6%.

(dowód: akta kontroli str. 35-39, 55-73, 153)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż osiągnięto zakładane efekty realizacji powierzonych zadań, a poziom kosztów sfinansowanych ze środków publicznych nie budzi zastrzeżeń.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu faktycznego

Koszty podane w rozliczeniach poszczególnych projektów FIO, realizowanych w latach 2012-2015 wynikały z prowadzonej ewidencji finansowo – księgowej Fundacji.

W przypadku wszystkich 5 projektów wyodrębniono analityczne konta księgowe na potrzeby sprawozdań składanych w ramach FIO.

Kwoty podane w rozliczeniach czterech z pięciu projektów FIO były zgodne z zestawieniami obrotów i sald kont analitycznych za okres objęty rozliczeniem. W przypadku projektu pn. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* wystąpiły różnice pomiędzy kwotami przedstawionymi w rozliczeniach,

¹² W nawiasach podano wysokość przychodów z tytułu dotacji i grantów.

¹³ Celem Fundacji było według Statutu prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rozwoju przedsiębiorczości, promocji, innowacyjności, zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, nauki, w tym również polegającej na kształceniu studentów, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, upowszechniania kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska i promocji zdrowia.

¹⁴ Poniższe udziały wyliczono dzieląc wysokość wydatków rozliczonych w poszczególnych latach z Programu FIO przez wartość przychodów ogółem ze sprawozdań Fundacji.

a danymi ujętymi w zestawieniach obrotów i sald. Różnica wyniosła 2 605,61 zł, co stanowiło 1,1% dotacji FIO rozliczonej w ramach ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 42-43)

W sprawie niezgodności kwot podanych w rozliczeniach ww. zadania publicznego za 2011 r. oraz 2012 r. z danymi w zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych projektów za okresy objęte rozliczeniem, Zarząd Fundacji wyjaśnił m.in.: *Wszelkie działania Fundacji (...) były nakierowane na rzetelność i prawidłowość prowadzenia rozliczeń środków publicznych, w tym pochodzących z dotacji FIO. W związku z tym, Fundacja (...) powierzyła prowadzenie ksiąg rachunkowych licencjonowanemu biuru rachunkowemu. Niemniej zaistniała pomyłka rozlicza w księgach rachunkowych, w części dotyczącej środków z dotacji FIO, kwotę większą niż wartość rzeczywiście przekazanych środków – łączna różnica wynosi 2 605,61 zł (...). W chwili obecnej w Fundacji nie pracują już osoby odpowiedzialne za rozliczenie finansowe ww. projektu. W roku 2014 z powodu wątpliwości Fundacji co do profesjonalizmu zakontraktowanego biura rachunkowego nastąpiła zmiana jednostki obsługującej księgi rachunkowe Fundacji. Jest to błąd rachunkowy w księgach beneficjenta, który nie ma jednak wpływu na wartość rozliczanej dotacji.*

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

Łączna kwota skontrolowanych wydatków wyniosła 215 789,42 zł, co stanowiło 43,91% ogółu środków rozliczonych w ramach projektów FIO. Wszystkie skontrolowane wydatki przewidziano w budżetach projektów i zostały poniesione w okresie ich realizacji.

W wyniku analizy treści sprawozdań z realizacji oraz dokumentacji źródłowej pięciu skontrolowanych projektów FIO, w tym szczegółowej kontroli wybranych wydatków, nie zidentyfikowano wydatków, które mogłyby zostać uznane za niekwalifikowalne.

Spośród 84 pozycji skontrolowanych wydatków, zidentyfikowano 7 przypadków, w których rozliczone wydatki (pozycje w rozliczeniach) nie zostały prawidłowo udokumentowane¹⁵. Łączna kwota wydatków udokumentowanych w sposób nieprawidłowy (środki FIO) wyniosła 31 782,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 20-31)

W 2011 r. w ramach zadania pn. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* rozliczono z dotacji FIO m.in.:

- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne (kategoria II) w łącznej wysokości 7 461,68 zł, co stanowiło 9,90% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania (kategoria IV) w łącznej wysokości 7 298,75 zł, co stanowiło 9,68% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty osobowe merytoryczne (kategoria I) w łącznej wysokości 47 774,33 zł, co stanowiło 63,37% rozliczonej kwoty dotacji.

W 2011 r. w ramach wydatków osobowych merytorycznych z dotacji rozliczono m.in. wynagrodzenie 5 000 zł z tytułu umowy zlecenia nr FIO/8/2011 wypłacone członkowi Zarządu Fundacji za czynności specjalisty ds. badań jakościowych (za okres od 1 sierpnia do 31 grudnia 2011 r.).

W 2012 r. w ramach ww. zadania rozliczono m.in.:

- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne w łącznej wysokości 16 323,70 zł, co stanowiło 9,50% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w łącznej wysokości 14 188,79 zł, co stanowiło 8,26% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty osobowe merytoryczne w łącznej wysokości 120 028,97 zł, co stanowiło 69,85% rozliczonej kwoty dotacji.

W 2012 r. w ramach wydatków osobowych merytorycznych rozliczono m.in.:

- wydatki w wysokości 4 600 zł poniesione na podstawie umowy o dzieło zawartej z byłym członkiem Zarządu z tytułu wykonania czynności redaktora publikacji pod

¹⁵ Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

roboczym tytułem *Analiza potencjału gmin Dobra i Mszana Dolna w powiecie limanowskim w zakresie przedsiębiorczości lokalnej*,

- wydatki w wysokości 12 491,96 zł poniesione na podstawie umowy zlecenia nr FIO/2/2012 z 30 grudnia 2011 r. zawartej przez Fundację z osobą będącą członkiem jej Zarządu od 17 lipca 2012 r. na wykonanie czynności eksperta ds. finansowych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych w okresie 12 miesięcy 2012 r.¹⁶,
- wydatki w wysokości 10 857,61 zł poniesione na podstawie umowy zlecenia z 13 lipca 2012 r. zawartej z osobą będącą członkiem Zarządu Fundacji od 17 lipca 2012 r. na wykonanie doradztwa indywidualnego z zakresu zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw społecznych w okresie od 1 sierpnia 2012 do 15 września 2012 r. (75 godzin x 150 zł za godzinę doradztwa),
- wydatki w wysokości 7 103,28 zł z tytułu wykonywania przez osobę będącą członkiem Zarządu Fundacji od 17 lipca 2012 r. zadań w zakresie specjalisty ds. obsługi multimedialnej, informatycznej i graficznej (8 wypłat miesięcznych dokonanych w okresie od maja do grudnia 2012 r.),
- wydatki w wysokości 8 683,06 zł z tytułu wynagrodzenia w 2012 r. koordynatora projektu (osoba będąca członkiem Zarządu Fundacji od 20 lutego 2012 r.) na podstawie umowy nr zlecenia nr FIO/1/2011 z 1 lipca 2011 r.,
- wydatki w wysokości 7 176 zł z tytułu umowy zlecenia nr FIO/10/2012 z 13 lipca 2012 r. na wykonanie doradztwa indywidualnego z zakresu zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw społecznych w wymiarze do 69 godzin (przy stawce 130 zł za godzinę doradztwa),
- wydatki w wysokości 6 000 zł z tytułu umowy zlecenia nr FIO/10/2012 z 13 lipca 2012 r. na wykonanie doradztwa indywidualnego z zakresu zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw społecznych w wymiarze do 75 godzin (przy stawce 100 zł za godzinę doradztwa).

Z powyższych danych wynikało m.in., iż w ramach kosztów osobowych merytorycznych realizacji ww. zadania publicznego rozliczono z dotacji FIO wydatki z tytułu umów zawartych z osobami, które w latach 2011-2012 pełniły funkcje w Zarządzie Fundacji. Łączna wysokość tych wydatków wyniosła 48 735,91 zł, co stanowiło 29% kosztów osobowych merytorycznych rozliczonych z dotacji FIO¹⁷.

W ramach zadania pn. *Inicjatywa na rzecz promocji dziedzictwa szczawskiego* realizowanego w 2012 r. rozliczono z dotacji FIO m.in.:

- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne w łącznej wysokości 10 259,96 zł, co stanowiło 9,53% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w łącznej wysokości 9 198,02 zł, co stanowiło 8,55% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty osobowe merytoryczne w łącznej wysokości 29 120,77 zł, co stanowiło 27,06% rozliczonej kwoty dotacji.

W 2013 r. realizowano zadanie pt. *Kulturalne Niepołomice*. Z dotacji FIO na jego realizację rozliczono m.in.:

- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne w łącznej wysokości 10 476 zł, co stanowiło 10,08% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w łącznej wysokości 3 003,97 zł, co stanowiło 2,89% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty osobowe merytoryczne w łącznej wysokości 29 521,05 zł, co stanowiło 28,42% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w łącznej wysokości 44 845,25 zł, co stanowiło 43,17% rozliczonej kwoty dotacji.

¹⁶ Ww. osoba posiadała wykształcenie wyższe ekonomiczne i była m.in. koordynatorem zadań merytorycznych Regionalnego Centrum Ekonomii Społecznej.

¹⁷ W latach 2011-2012 wartość kosztów osobowych merytorycznych w projekcie pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* wyniosła łącznie 167 803,30 zł, co stanowiło 67,88% rozliczonego z FIO dofinansowania ww. projektu.

W ramach wydatków związanych uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania rozliczono m.in. środki w wysokości 33 704,70 zł, które przeznaczono na koszty wynagrodzeń artystów występujących w ramach *Festiwalu Ballady Europy*. Na ww. kwotę złożyły się m.in. wynagrodzenia dwóch wykonawców odpowiednio: 13 450 zł oraz 11 684 zł.

W ramach zadania pt. *Coaching obywatelski* w 2015 r. rozliczono z dotacji FIO m.in.:

- koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne w łącznej wysokości 5 453,16 zł¹⁸ oraz koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w łącznej wysokości 0 zł, co stanowiło 19,69% rozliczonej kwoty dotacji,
- koszty osobowe merytoryczne w łącznej wysokości 21 508,42 zł, co stanowiło 77,65% rozliczonej kwoty dotacji.

W ramach wydatków przeznaczonych na finansowanie kosztów osobowych merytorycznych 18 448,42 zł wydatkowano na wynagrodzenie koordynatora lokalnego¹⁹. Osoba wykonująca zadania w tym zakresie pełniła od 16 grudnia 2015 r. funkcję Członka Zarządu Fundacji i była zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Umowa z 1 lipca 2015 r. przewidywała zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, z czego:

- 11/16 czasu pracy na stanowisku Koordynator lokalny w projekcie *Coaching obywatelski*,
- 5/16 czasu pracy na stanowisku Animator osób starszych w projekcie *Potrzebny Aktywny Senior* współfinansowanym w ramach Rządowego Programu Na Rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

Obowiązki przypisane koordynatorowi lokalnemu w projekcie *Coaching Obywatelski* były następujące: bieżąca współpraca z koordynatorem administracyjno – finansowym, współpraca z wolontariuszami wspierającymi zespół projektowy, udział w spotkaniach zespołu projektowego, opracowanie bazy teleadresowej instytucji, którym zostanie przekazana informacja o projekcie, prowadzenie działań promocyjno – informacyjnych i rekrutacja szkół, przygotowanie materiałów promocyjnych, opracowanie i prowadzenie merytorycznej dokumentacji projektu, rekrutacja szkół/partnerów do projektu, stały kontakt z trenerami prowadzącymi warsztaty, moderatorem DMO i marszałkiem debaty oksfordzkiej, stała współpraca z dyrektorami szkół, nauczycielami i uczniami w celu realizacji działań projektowych, kompleksowa organizacja warsztatów coachingowych, przygotowanie materiałów na warsztaty, kompleksowa organizacja Dni Młodego Obywatela, prowadzenie prac w ramach praktycznego wdrożenia inicjatywy lokalnej, prowadzenie strony www projektu.

W sprawie wykazywania wynagrodzenia koordynatora lokalnego w kategorii kosztów osobowych merytorycznych, Zarząd Fundacji udzielił następujących wyjaśnień: *W ramach projektu "Coaching obywatelski" wynagrodzenia koordynatora lokalnego rozliczono w kategorii kosztów merytorycznych, tj. zgodnie z zatwierdzonym przez MPIPS wnioskiem o realizację zadania publicznego. Zakres obowiązków koordynatora lokalnego opisany został w pkt. V.1. zasoby kadrowe przewidywane do wykorzystania przy realizacji zadania publicznego oraz w opisach zadań zaplanowanych do realizacji w projekcie. Wśród jego zadań można wymienić m.in.: prowadzenie działań promocyjno – informacyjnych i rekrutacja szkół, współpraca z dyrektorami szkół, nauczycielami i uczniami w celu realizacji działań projektowych i osiągnięcia celów projektu, przygotowanie i udział we wszystkich działaniach na miejscu (m.in. współpraca z trenerami, również podczas warsztatów, opracowanie programu merytorycznego Dni Młodego Obywatela, w tym przygotowanie uczniów do debaty, organizacja targów – zainicjowanie współpracy w lokalnymi NGO, zaproszenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy wystąpią w trakcie wydarzenia). Koordynator był również odpowiedzialny za prowadzenie prac w ramach praktycznego wdrożenia inicjatywy w każdej ze szkół biorących udział w projekcie co realnie angażowało największą część jego czasu pracy. Przygotowanie inicjatyw lokalnych opierało się na indywidualnej pracy trenera (podczas warsztatów) i koordynatora lokalnego*

¹⁸ W tym 5 097,89 zł (93,5% dotacji rozliczonej w tej kategorii) stanowiły wydatki związane z wynagrodzeniem koordynatora ds. finansowo – organizacyjnych.

¹⁹ Wydatki zaakceptowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(podczas warsztatów, jak i po) z uczestnikami projektu. W tym zakresie na bieżąco świadczone było wsparcie doradcze. Natomiast po zakończeniu pracy ze szkołami Koordynator lokalny opracował materiały do podręcznika "Elementarz Młodej Partycypacji", które zawierały opis inicjatyw społecznych zaproponowanych przez młodzież. Zadania te były pracą merytoryczną na rzecz projektu. Natomiast zadania koordynatora finansowo – administracyjnego projektu (którego wynagrodzenie rozliczane było w kategorii II) dotyczyły obsługi zadania publicznego tj. było to m.in. nadzorowanie prac koordynatorów lokalnych, bieżące zarządzanie projektem, prowadzenie dokumentacji formalnej i projektowej, monitoring i rozwiązywanie ewentualnych problemów w realizacji działań, realizacje rozliczeń finansowych, przygotowywanie sprawozdań.

We wszystkich skontrolowanych projektach dominowały płatności bezgotówkowe, a nieliczne (łącznie 15 dowodów w czterech projektach²⁰) zidentyfikowane przypadki płatności gotówkowych wynikały z braku możliwości dokonania przelewu bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 10-18, 32, 41, 44-54, 83-87, 90-95, 103-104, 114-118, 155-169, 180-184, 188-191, 230-263)

Z analizy dokumentacji źródłowej wynikało m.in., iż w przypadku czterech zadań FIO Fundacja realizowała je bezpośrednio przy współpracy z partnerami, natomiast w przypadku projektu pn. *Tajemniczy ogród* 24 września 2014 r. Fundacja jako Organizacja Wspierająca zawarła umowę partnerstwa o realizację ww. projektu z Grupą Nieformalną składającą się z trzech osób fizycznych. W ww. umowie podzielono obowiązki w ramach zadania. Fundacja miała się zająć stroną formalną – finansową projektu (sprawozdawczość, nadzór nad wydatkami, monitoring postępu finansowego projektu, itp.), natomiast do zadań Grupy Nieformalnej należały działania merytoryczne projektu.

W toku kontroli rozliczeń projektu pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* stwierdzono, iż w poz. 134 zestawienia faktur i rachunków za 2012 r. ujęto kwotę 1 800 zł z tytułu przeprowadzenia trzech seminariów dla gimnazjalistów. Z dotacji FIO rozliczono 1 440 zł. Działanie wykonała Fundacja Miejsc i Ludzi Aktywnych na podstawie umowy z 15 października 2012 r. zawartej z Fundacją.

W sprawie nieujęcia w ofercie Fundacji z 2011 r. oraz w umowie o realizację zadania podwykonawcy realizującego seminarium dla młodzieży na rzecz projektu, działający w imieniu Fundacji dwaj członkowie Zarządu złożyli następujące wyjaśnienia: (...) *na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu, jak również na etapie podpisywania umowy Fundacja nie wytypowała podmiotu do przeprowadzenia poszczególnych czynności w ramach podejmowanych działań projektowych. W trakcie realizacji projektu, mając na względzie doświadczenie podmiotów oraz cenę za świadczone usługi, do przygotowania i przeprowadzenia w oparciu o scenariusz autorski seminariów dla gimnazjalistów została wybrana oferta Fundacji Miejsc i Ludzi Aktywnych z siedzibą w Krakowie. Powyższe świadczenia miały charakter specjalistyczny, powiązany z realizacją zadania. Czynności te miały jednakże charakter służebny w stosunku do zakresu zadania zleconego i nie były tożsame z jego realizacją.*

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 74-81, 88)

Ustalone
nieprawidłowości

W toku kontroli wybranych dowodów rozliczających projekty FIO zidentyfikowano 7 pozycji wydatków, które zostały nieprawidłowo udokumentowane²¹. I tak:

- w ramach zadania publicznego pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna* stwierdzono, iż 5 dowodów (rachunków) zostało na odwrocie nieprawidłowo opisanych – kwoty wydatków z poszczególnych źródeł (FIO, itp.) były niezgodne z kwotami podanymi w rozliczeniu. Nie uwzględniały one składek na ZUS opłaconych przez płatnika;
- w ramach zadania publicznego pt. *Kulturalne Niepołomice* stwierdzono, iż na odwrocie dokumentu z 9 września 2013 r. o nr R XV/13/09/73,74 brak było daty zawarcia umowy FIO oraz błędnie podano kwotę rachunku z tytułu umowy zlecenia (zamiast 1 234,91zł powinno być 1 046 zł lub ta kwota powiększona o składki ZUS opłacone przez

²⁰ W ramach projektu pn. *Tajemniczy ogród* nie zidentyfikowano płatności gotówkowych.

²¹ W sposób niezgodny z zasadami FIO.

płatnika). W ramach tego samego zadania stwierdzono, iż na odwrocie dokumentu z 3 lipca 2013 r. o nr R XV/13/07/47 brak było opisu wymaganego zasadami FIO (m.in. dane o umowie, opis merytoryczny, informacja w jakiej części należność opłacono z dotacji z FIO, a w jakiej ze środków własnych).

W sprawie niezgodności opisów rachunków z wartościami dotacji i wkładu własnego wykazanymi w sprawozdaniu z projektu pt. *Partnerstwo publiczno-społeczne na rzecz przedsiębiorczości społecznej w gminach Dobra i Mszana Dolna*, przedstawiciele Zarządu Fundacji złożyli następujące wyjaśnienia: *Fundacja (...) co do zasady opisywała rachunki wystawione przez zleceniobiorców stosując za punkt odniesienia przedstawioną w dokumencie kwotę brutto. Wartość ta była następnie rozpisana w dodatkowym opisie, na odwrocie dokumentu, na wartość dotacji FIO i wartość wkładu własnego. W przypadku rachunków dotyczących umowy zlecenia, w których występowała kwota kosztów poniesionych za wartość bazową do opisu traktowano wartość brutto (bez uwzględnienia kosztów pracodawcy). Z tego powodu opis rachunków dotyczących zleceniobiorców, którym płatnik naliczył koszty pracodawcy nie zgadzają się z kwotami wpisanymi w sprawozdaniu końcowym z danego projektu. Niemniej kwoty wykazane w sprawozdaniu końcowym są zgodne rzeczywiście z poniesionymi kosztami i wynikają z przeliczeń list płac dla poszczególnych zleceniobiorców (...).*

W sprawie dwóch dowodów dokumentujących realizację wydatków w ramach projektu pt. *Kulturalne Niepołomice*, dwaj członkowie Zarządu wyjaśnili, iż błędy w tych dokumentach wynikały z niedopatrzania osoby odpowiedzialnej w projekcie za kwestie administracyjno-finansowe, stwierdzając przy tym brak wpływu zaistniałych faktów na prawidłowe ujęcie dokumentu w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 6-7,20-28, 54)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż latach 2012-2015 Fundacja przestrzegała przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków na zadania publiczne w ramach Programu FIO. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie udokumentowania niektórych wydatków nie miały wpływu na jakość realizowanych zadań, w tym sposób wykorzystania środków publicznych i prawidłowość ich rozliczania.

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

Opis stanu faktycznego

W sprawie trudności lub ograniczeń wynikających ze sposobu realizacji FIO, które mogłyby mieć negatywny wpływ na realizację dotowanych zadań, Zarząd Fundacji wyjaśnił m.in.: *(...) Dotychczasowe doświadczenia pozyskane w związku z realizacją pięciu projektów grantowych w ramach programu FIO w latach 2012-2015 nie wykazały trudności, które mogłyby mieć wpływ na jakość realizacji dotowanych zadań. Występujące w związku z realizowanymi zadaniami niedogodności nie miały wpływu na ich jakość i terminowość. Wynikały one z ograniczeń proceduralnych i dotyczyły wydłużonych terminów przekazywania środków pieniężnych beneficjentowi dotacji.*

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Z analizy dokumentacji źródłowej dotowanych z FIO projektów wynikało m.in., iż nie wystąpiły przypadki ograniczenia przyznanej dotacji, bez podjęcia negocjacji w sprawie zmiany zakresu realizowanego działania.

(dowód: akta kontroli str. 8)

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² 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 Krakowie.

W związku z nieformułowaniem wniosków pokontrolnych Izba nie oczekuje informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 19 października 2016 r.

Kontroler

Marcin Stolarczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.