



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.012.06.2016

P/16/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontroler	Aleksandra Trojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/80/2016 z dnia 12 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Międzynarodowe Stowarzyszenie Passe-Partout w Tarnowie, ul. Brandstaettera 24 lok. 24, 33-100 Tarnów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Barys, prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Międzynarodowe Stowarzyszenie Passe-Partout (dalej: *Stowarzyszenie*) w latach 2012-2015 realizowało trzy zadania publiczne wsparte środkami finansowymi z Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (dalej: *FIO*)² w kwocie łącznej 353,9 tys. zł. Wszystkie zadania wykonywano zgodnie z zakresem przewidzianym w umowach zawartych z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej (*MPiPS*). Zadania zostały wykonane terminowo. Zakładane rezultaty i efekty tych zadań zostały w pełni osiągnięte.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: wykazania w kilku przypadkach błędnych danych w sprawozdaniach z realizacji zadań, dokonania trzech płatności gotówką zamiast w drodze polecenia przelewu oraz niewyodrębnienia w 2012 r. w ewidencji księgowej kosztów zadania realizowanego z udziałem środków FIO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stowarzyszenie w badanym okresie realizowało w ramach FIO następujące zadania publiczne:

- 1) od września 2012 r. do września 2013 r. – „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja”, o całkowitej wartości 154,8 tys. zł, w tym 139,2 tys. zł pochodziło ze środków FIO, przyznanych w kwocie 139,5 tys. zł;
- 2) od maja do grudnia 2013 r. – „Pro Driver 25+”, o wartości 153 tys. zł, w tym 137,7 tys. zł pochodziło z dotacji FIO;
- 3) od maja do grudnia 2015 r. – „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III” o całkowitej wartości 87,2 tys. zł, w tym 77,0 tys. zł pochodziło ze środków FIO. Zakończenie realizacji tego projektu przewidziano na 31 października 2016 r., a koszt całkowity zadań planowanych do wykonania w 2016 r. określony został na 77,8 tys. zł, w tym 70,8 tys. zł z FIO.

¹ 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 niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

² Na określenie zadania publicznego dofinansowanego z FIO dalej stosowane jest zamiennie: „zadanie” lub „projekt”.

Celem wszystkich ww. zadań było przyczynienie się do poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach poprzez zmniejszenie liczby kierowców powodujących wykroczenia drogowe w Małopolsce, a w przypadku projektu *Pro Driver 25+* – również na Podkarpaciu.

Zmiany do harmonogramów i kosztorysów określonych dla ww. zadań w ofertach i umowach nie były wprowadzane, poza jednym przypadkiem, nie wymagającym aneksu do umowy. Dotyczyło to terminu realizacji jednego z działań³ w ramach projektu *Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja*. Zmiana ta została zgłoszona Instytucji Zarządzającej⁴ i przyjęta przez nią w lutym 2013 r., a informację o niej zamieszczono w sprawozdaniu końcowym.

Instytucja Zarządzająca przy badaniu sprawozdania końcowego z wykonania zadania „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja” stwierdziła, że Stowarzyszenie bez poinformowania MPiPS dokonało zmniejszenia o 152,63 zł wysokości kosztów w kategorii II i przesunięcia ich do kategorii III. Zgodnie z Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji w ramach FIO w 2012 i 2013 r., w kosztach kategorii II nie mogły być dokonywane żadne zmiany wydatków bez zawarcia aneksu do umowy, wobec czego zażądano zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem⁵. Także po złożeniu sprawozdania częściowego z wykonania zadania „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III” w 2015 r. zażądano zwrotu 699,98 zł⁶, tj. kwoty o jaką przekroczone zostały koszty przewidziane do pokrycia z dotacji w kategorii VIII kosztów.

W sprawozdaniach częściowych/końcowych z wykonania zadań, z uwzględnieniem złożonych korekt, zawarto informacje o zrealizowanych działaniach zgodnie z układem podanym w ofertach, uwzględniające wszystkie planowane działania. Były one zgodne z dokumentami źródłowymi, z wyjątkiem niektórych danych w tabelach „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania” i „Zestawienie faktur” oraz w opisie działań.

(dowód: akta kontroli str. 13-194, 198-207)

1.2. Oferty zadań publicznych dofinansowanych z FIO w badanym okresie zawierały informacje dot. podejmowanych działań i uzasadnienie niezbędności związanych z nimi wydatków.

Zadania zostały zrealizowane w zakresie określonym w ofertach i umowach. Realizacja poszczególnych działań została udokumentowana m.in.: umowami z partnerami projektów, umowami-zleceniami, umowami o dzieło, porozumieniami o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych, listami uczestników staży bezpiecznej jazdy, listami obecności na szkoleniach i różnych spotkaniach, formularzami uczestnictwa w konkursach, potwierdzeniami odbioru nagród, filmami video, itp.

(dowód: akta kontroli str. 13-32, 100-117, 142-159, 198-204)

Stowarzyszenie terminowo przysyłało do MPiPS sprawozdania częściowe/końcowe z wykonania zadań publicznych w ramach FIO, a ich korekty dokonywane były w zalecanym zakresie (z uwzględnieniem wyjaśnień Stowarzyszenia) – wszystkie te sprawozdania zostały ostatecznie zatwierdzone przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 54-99, 132-141, 175-194, 466)

1.3. Stowarzyszenie w ofertach zadań publicznych dofinansowanych z FIO w badanym okresie nie przewidywało pobierania żadnych opłat lub wpłat od uczestników tych projektów i nie uzyskiwało takich opłat. Stowarzyszenie nie prowadziło działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 4-12, 205, 334, 337)

³ Przesunięcie (przyspieszenie) terminu rozpoczęcia działania 1 „Konkursy indywidualne” z połowy czerwca na luty 2013 r.

⁴ Określenie „Instytucja Zarządzająca” odnosi się do Sekcji ds. FIO w Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich lub Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, do których przekazywano sprawozdania.

⁵ Stowarzyszenie w wymaganym terminie zwróciło dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 152,63 zł, wraz z odsetkami 10 zł.

⁶ Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie znak DPP.II.5342.29.2016.DD z dnia 16 lutego 2016 r., wystosowanym do Stowarzyszenia w związku ze sprawozdaniem częściowym złożonym 14 stycznia 2016 r., stwierdził m.in., że *Zleceniobiorca dokonał zwiększenia kosztów promocji związanych z realizacją zadania w kat. VIII o 699,98 zł niezgodnie z warunkami umowy, co stanowi wydatkowanie dotacji w nadmiernej wysokości i podlega zwrotowi ...*. W ofercie zadania – stanowiącej załącznik do umowy – kalkulowano, że w 2015 r. koszty całkowite w kategorii VIII, tj. związane z działaniami projektu wyniosą ogółem 2 700 zł, z tego z dotacji pokryte będzie 1 000 zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości, które odnosiły się do sprawozdań częściowych/końcowych z wykonania zadania (korektach tych sprawozdań):

- 1) W tabeli „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania” dot. projektu:
 - *Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja* – w faktycznie poniesionych wydatkach w 2012 r. nie wykazano środków uzyskanych na to zadanie z innych źródeł w łącznej kwocie 7,5 tys. zł, pomimo że przekazanie na realizację zadania w 2012 r. takich środków przewidziane było w ofercie i umowie z MPiPS i uzyskano je pełnej wysokości: 4,5 tys. zł z Małopolskiego Ośrodka Ruchu Drogowego (MORD) w Krakowie, 2 tys. zł z MORD w Tarnowie, 1 tys. zł ze Stowarzyszenia „Dla Miasta” Nowego Sącza. Ww. środki ujęte były natomiast w całości w kosztach pokrytych ze środków własnych, wykazanych w kwocie 8 133,10 zł;
 - *Pro Driver 25+* – w kolumnie dot. finansowania zadania „zgodnie z umową” wpisano nieprawidłową kwotę kosztów pokrytych z finansowych środków własnych tj. 15,3 tys. zł zamiast 14,3 tys. zł, przy czym pozostałe dane dot. ogólnej kwoty i wskaźników procentowych udziału poszczególnych źródeł zostały podane w wielkościach przedstawionych w umowie/ofercie. Ponadto, w części dot. faktycznie poniesionych wydatków nie wykazano środków z innych źródeł otrzymanych na wsparcie projektu w kwocie 3 tys. zł od dwóch partnerów projektu, tj. MORD w Tarnowie i MORD w Krakowie – ww. środki ujęte były natomiast w całości w kosztach pokrytych ze środków własnych, wykazanych w kwocie 15,3 tys. zł;
 - *Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III* – w korekcie sprawozdania za 2015 r. z 29 lutego 2016 r.⁷, w części dot. „Całości zadania (zgodnie z umową)” wykazano: koszty pokryte z dotacji i koszty pokryte z wkładu osobowego w wysokości odnoszącej się do 2015 r. (odpowiednio 77 700 zł i 4 050 zł), a pozostałe dane (koszty pokryte z finansowych środków własnych i środki z innych źródeł) – w kwotach planowanych dla całego zadania, tj. obejmujące również rok 2016 r. (odpowiednio 5 500 zł i 2 700 zł). Suma tych składowych wyniosła 89 950 zł, natomiast w tabeli wpisano ogólną kwotę – 87 250 zł, poniesioną w 2015 r. Ponadto podane wielkości procentowego udziału kosztów pokrytych z dotacji (90%), kosztów pokrytych z finansowych środków własnych (3,36%) i środków z innych źródeł (1,64%) nie odnosiły się do wpisanej ogólnej kwoty całości zadania (87 250 zł), lecz do całkowitych kosztów zadania (165 000 zł).
(dowód: akta kontroli str. 26, 37-40, 65, 74-75, 111, 138, 180, 189, 193-194)

Według wyjaśnień Prezesa Stowarzyszenia sprawozdania sporządzane były w „generatorze sprawozdań”, w którym pewne pola wypełniane są automatycznie przez system, w tym dot. wielkości procentowych. W trakcie wypełniania tabeli dot. rozliczenia ze względu na źródło finansowania mogło się zdarzyć, że po prawidłowym uzupełnieniu w niej wszystkich rubryk dane „znikały” gdy prowadzono prace w innych polach – wtedy należałoby dane wpisać „ręcznie”. Sprawdzano zgodność ogólnej kwoty wydatków za dany okres i całościowej relacji dotacji względem reszty (środków własnych wraz ze środkami pochodzącymi z innych źródeł), ale jednak nie weryfikowano i nie uzupełniano „ręcznie” danych dot. kosztów sfinansowanych środkami pochodzącymi od partnerów projektów – *zostały one automatycznie przypisane do rubryki „koszty pokryte z finansowych środków własnych” (w przeciwnym razie nie zgadzałyby się sumy „ogółem”)*.

(dowód: akta kontroli str. 335, 443, 445-446)

- 2) W tabeli „Zestawienie faktur” dot. projektu:
 - *Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja* – w sprawozdaniu częściowym za 2012 r. w poz. 77 dot. wydatku za zakup namiotu handlowego wykazano kwotę

⁷ Stowarzyszenie złożyło sprawozdanie częściowe z realizacji przedmiotowego zadania w dniu 14 stycznia 2016 r., po czym zobowiązane zostało do jego korekty w piśmie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej zwane: MRPiPS) znak DPP.II.5342.29.2016.DD z dnia 16 lutego 2016 r., w którym podano m.in.: *Zleceniobiorca w Rozliczeniu ze względu na źródło finansowania w cz. II.2 sprawozdania nie uzupełnił kolumny Całość zadania zgodnie z umową. Sporządzając korektę sprawozdania w Generatorze należy nacisnąć przycisk „zaciągnij kosztorys”.*

wydatku 1 100 zł, z tego ze środków pochodzących z dotacji 990 zł i ze środków własnych – 110 zł. Takie same kwoty podano również w tabeli *Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów za 2012 r.*, w części dot. kategorii V *Koszty wyposażenia związane z realizacją zadania*, i były one zgodne z przyjętymi dla tej kategorii kosztów w *Kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania dla Koszty wyposażenia związane z realizacją zadania*, załączonej do umowy z MPiPS. Natomiast zakup namiotu dokonany został za kwotę 1 269 zł i w opisie faktury podano, że została opłacona ze środków pochodzących z dotacji FIO w kwocie 1 142,10 zł i ze środków własnych w kwocie 126,90 zł.

Ponadto, w sprawozdaniu końcowym w poz. 39 podano nieprawidłowy numer dokumentu księgowego (wpisano „01/02/13” a faktura oznaczona była nr 8/02/2013), a w poz. 42 nieprawidłową datę zapłaty (wpisano „2013-07-24” podczas gdy zapłata została dokonana 11 lipca 2013 r.);

- *Pro Driver 25+* – w sprawozdaniu końcowym w poz. 8-10 podano datę wystawienia rachunku „4.12.2013”, pomimo że dowód wystawiony był 6 grudnia 2013 r., a w poz. 34 w kol. *Nazwa wydatku* wpisano „apteczka telefoniczna”, chociaż wykazany dowód dotyczył usługi telekomunikacyjnej (faktura PLAY dla Firm za opłaty naliczone w okresie od 1 do 30 września 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 85-87, 139-140, 242-252, 276-277)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że opis na fakturze za zakup namiotu handlowego został „wykonany na bieżąco (...) zaś w momencie sporządzenia sprawozdania zorientowaliśmy się, że kwota zakupu namiotu została przekroczona o 169 zł i po konsultacji z FIO dokonaliśmy przelewu zwrotnego na kwotę 169 zł do FIO, które zostały pokryte ze środków własnych i wpisaliśmy prawidłową kwotę do sprawozdania w wysokości 1100 zł”. Natomiast pozostałe błędne zapisy wynikały z pomyłek pisarskich.

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 339-340)

Zgodnie z ustaleniami w części A, rodz. IX *Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach programu operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w 2012 r.*, w kategorii V kosztów dopuszczalne było dokonywanie zmian kwot poszczególnych wydatków pokrywanych z dotacji wewnątrz, przy czym wartość kategorii pokryta z dotacji, określona w umowie nie mogła ulec zwiększeniu.

- 3) W korektach sprawozdań, zaakceptowanych przez Instytucję Zarządzającą, wykazane były kwoty wydatków pokryte z dotacji, nie uwzględniające zwrotów dotacji dokonanych na wniosek Instytucji Zarządzającej. I tak:
 - w korekcie sprawozdania końcowego z wykonania zadania *Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja*, sporządzonej 25 listopada 2013 r., w tabelach: „Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów za 2013 r.”, „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania za 2013 r.” i „Zestawienie faktur (rachunków) za 2013 r.” wykazano koszty ogółem sfinansowane/pokryte z dotacji w kwocie 66 150 zł, pomimo że 22 listopada 2013 r. zwrócono dotację 152,63 zł – na wniosek Instytucji Zarządzającej⁸;
 - w korekcie sprawozdania częściowego z wykonania projektu *Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze III*, sporządzonej 29 lutego 2016 r., w danych dot. kosztów kategorii VIII „Koszty związane z działaniami promocyjnymi projektu” podanych w tabeli 1. „Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów za 2015 r.” oraz „Zestawieniu faktur (rachunków) 2015” wykazano koszty za wydruk plakatów i plakatowanie pokryte z dotacji w kwocie 1 699,98 zł (równiej faktycznie poniesionym), pomimo że Stowarzyszenie 26 lutego 2016 r. zwróciło dotację 699,98 zł, o którą Instytucja Zarządzająca wystąpiła w piśmie z 16 lutego 2016 r.

⁸ Pismo Instytucji Zarządzającej znak CRZL-SFIO-412-1642 (2)/13/JP z dnia 8 listopada 2013 r., w którym zwrócono się do Stowarzyszenia m.in. o przekazanie na rachunek MPiPS kwoty 152,63 zł tytułem dotacji wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem. Instytucja Zarządzająca w piśmie znak CRZL-SFIO-412-1642 (4)/13/JP z dnia 5 grudnia 2013 r. zaakceptowała sprawozdanie - w związku z przekazaniem jej potwierdzenia dokonania zwrotu części środków z dotacji otrzymanej w ramach FIO oraz przesłaniem korekty części finansowej zadania i podano „... Z przedstawionego rozliczenia wynika, że Zleceniobiorca ostatecznie wydatkował na cele związane z realizacją zadania kwotę 73 347,37 zł, pokrywając z dotacji kwotę 65 997,37 zł, natomiast ze środków własnych kwotę 7 350 zł. Zwrócono też odsetki w wysokości 10 zł.”

W związku z tym również sumy ogólne kosztów pokrytych z dotacji wykazane w ww. tabelach oraz w tabeli „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania za 2015 r.” w kwocie 77 700 zł, były zawyżone o 699,98 zł⁹. MRPiPS pismem z 10 marca 2016 r. zaakceptowało sprawozdanie¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 152, 179-182, 189, 191, 193-194, 456, 464-465)

Prezes Stowarzyszenia w sprawie niedokonania korekty ww. sprawozdań w zakresie związanym ze zwrotem części dotacji wyjaśnił „W przypadku wezwania przez Zleceniodawcę do korekty sprawozdania i do ewentualnego zwrotu części środków uznanych w trakcie kontroli sprawozdania za wydane niezgodnie z zasadami i niekwalifikowane postępowaliśmy wg zaleceń z pisma i ewentualnej konsultacji z osobą wskazaną do kontaktu: korygowaliśmy błędy w sprawozdaniu i dokonywaliśmy przelewu zwrotnego, aż do otrzymania pisma zatwierdzającego sprawozdania, które było dla nas podstawą do uznania sprawy sprawozdania za zamkniętą.”

(dowód: akta kontroli str. 485-486, 488)

- 4) W sprawozdaniu częściowym z wykonania zadania publicznego dot. projektu *Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze III*, i korekcie tego sprawozdania, w opisie poszczególnych działań i liczbowym określeniu skali zrealizowanych działań dot. lekcji bezpieczeństwa na drodze podano liczbę 286 uczestników (cz. I ust. 2 pkt 1. i ust. 5, pierwszy tiret). Liczba ta była zaniżona o 13 w stosunku do „list uczestników” tego działania, na których podpisane było łącznie 299 osób.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił to błędem w zliczeniu uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 335, 340)

Ocena cząstkowa

Stowarzyszenie zrealizowało badane zadania dofinansowane z FIO zgodnie z umowami zawartymi z MPiPS. Oferty tych zadań zawierały wszystkie wymagane dane, a wykonanie poszczególnych działań właściwie udokumentowano, zgodnie z zasadami FIO. Sprawozdania z wykonania zadań zawierały błędy i w związku z tymi nie przedstawiały w pełni rzeczywistych danych.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

Opis stanu faktycznego

2.1. W ofertach dot. projektów realizowanych w badanym okresie w ramach programu FIO założono m.in. następujące cele szczegółowe zadania i sposób ich realizacji:

- zwiększenie współpracy instytucji lokalnych poprzez wdrożenie skutecznego, kompleksowego i atrakcyjnego programu przeciwdziałania niebezpiecznym zachowaniom na drodze dla kierowców w wieku do 24 lat w przypadku projektów „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze” i powyżej 25 lat – w przypadku projektu „Pro Driver 25+”;
- implementacja serii działań skierowanych na skuteczne motywowanie kierowców do bezpiecznych zachowań na drodze, nabycie umiejętności świadomego zachowania w obliczu wypadku oraz zwiększenie zaangażowania w propagowanie bezpieczeństwa na drogach w swoim otoczeniu poprzez serię akcji dydaktyczno-informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 105, 146-147)

Ze sprawozdań oraz dokumentów dot. wykonania poszczególnych zadań wynika, że zakładane rezultaty zostały osiągnięte we wszystkich projektach.

Współpracowano z lokalnymi komendami policji, ośrodkami ruchu drogowego i innymi partnerami, a ponadto:

- 1) W projekcie „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja”:

⁹ Przy uwzględnieniu zwrotu dotacji, koszty poniesione w kat. VIII pokryte z dotacji wyniosły 1 000 zł, a suma ogólnych kosztów pokrytych z dotacji – 77 000,02 zł.

¹⁰ Pismo MRPiPS znak DPP.II.5342.127.2016 z 10 marca 2016 r. w którym podano min., że „... Z przedstawionego rozliczenia wynika, że Zleceniobiorca wydatkował na cele związane z realizacją zadania dotację w kwocie 77 700,00 zł oraz finansowe środki własne w kwocie 8 200,00 zł, natomiast wkład własny osobowy Zleceniobiorcy zaangażowany w realizację zadania wyniósł 4 050,00 zł. Jednocześnie Zleceniobiorca wykorzystał wszystkie środki uzyskane z dotacji na realizację zadania.”

- zorganizowano 6 staży doskonalenia technik bezpiecznej jazdy¹¹, podczas których m.in. przeszkolono z bezpieczeństwa na drodze 413 chętnych, tj. o 13 (0,3%) więcej niż planowano;
 - przeprowadzono konkursy indywidualne i grupowe (w szkołach ponadgimnazjalnych i na uczelniach) dotyczące bezpieczeństwa na drogach, w których uczestniczyło odpowiednio 258 osób i 19 grup (z 35 zgłoszonych klubów „Szybcy i Bezpieczni”);
 - zorganizowano akcję „Zaprzyjajnij się z alkomatem”;
 - przeprowadzono akcję „Widoczni na drodze”, w ramach której zakupiono planowane 5 000 opasek odblaskowych¹², które były rozdawane podczas staży bezpiecznej jazdy i przez młodzież działającą w klubach „Szybcy i Bezpieczni”.
- 2) W projekcie „Pro Driver 25+”:
- przeprowadzono na odpowiednio zabezpieczonych, zamkniętych placach z zapleczem medycznym i ratunkowym indywidualne kursy doskonalenia jazdy samochodem i ecodrivingu – dla 80 osób oraz kursy doskonalenia technik jazdy motocyklem – dla 20 osób, co stanowiło 100% liczby planowanych beneficjentów ostatecznych projektu. Osoby te uczestniczyły również w zajęciach teoretycznych, warsztatach interaktywnych z bezpieczeństwa na drodze, kursie pierwszej pomocy na drodze oraz w jazdach symulatorem zderzeń i w alkogolach;
 - zaimplementowano Forum na stronie internetowej projektu, dzięki któremu zebrano 35 propozycji na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie realizacji projektu, które zostały przekazane policji i MORD – partnerom projektowym.
- 3) W projekcie „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze III”, w zakresie realizowanym do grudnia 2015 r.:
- zorganizowano planowane trzy staże doskonalenia bezpiecznej jazdy, podczas których m.in. przeszkolono 308 chętnych, tj. o 108 (54%) więcej niż przewidywano w ofercie;
 - zorganizowano lekcje bezpieczeństwa na drodze, w których uczestniczyło 299 uczniów z klas ponadgimnazjalnych z 10 szkół z terenu Powiatu Tarnowskiego – o 49 osób (19,6%) więcej od liczby planowanej dla całego zadania¹³;
 - koordynowano działania czterech klubów „Szybcy i Bezpieczni”, które zgłosiły uczestnictwo w projekcie. W skład tych klubów wchodziło 17 uczniów szkół ponadgimnazjalnych (z Tarnowa, Gromnika, Ryglia i Wojniczka). Ich zadaniem była organizacja akcji promujących bezpieczeństwo ruchu drogowego w społecznościach lokalnych i sporządzenie materiałów dot. takiego bezpieczeństwa.

Wg sprawozdań końcowych z wykonania zadania „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja” oraz „Pro Driver 25+” w okresie realizacji tych zadań na terenie miast objętych działaniami projektów i w ich okolicach nastąpiła poprawa bezpieczeństwa drogowego w zakresie przyjętym dla celu głównego programów¹⁴. Wynikało to z danych statystycznych otrzymanych z Komend Miejskich Policji w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu (partnerów projektów). Ewaluacja celu głównego projektu „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze III” będzie przeprowadzona po zakończeniu zadania.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 76-81, 132-136, 184- 186, 198-211, 447)

¹¹ Staże odbyły się w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu z udziałem: sportowców związanych z motoryzacją, kaskaderów, policji, straży pożarnej i służb medycznych. W ich trakcie prowadzone były m.in. improwizowane pokazy poślizgów komentowane przez instruktorów, symulacje wypadków drogowych, symulacje stanu zachwiania trzeźwości przez alkogole, pokazy ratownictwa medycznego.

¹² Na opaskach zamieszczone były informacje o dofinansowaniu projektu ze środków FIO (z odpowiednim logo), nazwie projektu, liderze projektu oraz adresach www projektu i lidera.

¹³ W ofercie zadania zakładano, że w okresie trwania projektu, tj. od maja 2015 r. do października 2016 r., lekcje zorganizowane będą dla 250 osób.

¹⁴ W ofercie projektu „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II etap” zakładano, jako oddziaływanie na terenie realizacji projektu po upływie dwóch lat od jego rozpoczęcia, spadek liczby kierowców w wieku do 24 lat popełniających wykroczenia drogowe o min. 5% i zatrzymanych za jazdę pod wpływem alkoholu o min. 2% oraz pieszych potrąconych przez pojazdy na terenach wiejskich o min. 2%. W ofercie projektu „Pro Driver 25+” zakładano spadek liczby kierowców w wieku powyżej 25 lat popełniających wykroczenia drogowe o min. 5%.

2.2. Kosztorysy projektów realizowanych w ramach programu FIO, zamieszczone w ofertach zadań, zawierały dane dot. kosztu jednostkowego i ilości jednostek (odnosiły się one m.in. w ofertach z 2012 r. i 2013 r. do osoby wykonującej daną pracę, liczby uczestników kursu, czasu przeprowadzania kursu, liczby sztuk nagród danego rodzaju, a w ofercie z 2015 r. jednostki podawane były w godzinach i szt.).

W badanym okresie wynagrodzenia brutto za cały okres obsługi poszczególnych projektów wynosiły dla osoby zajmującej się księgowaniem i rozliczaniem projektu: „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja” – 3 tys. zł, „Pro Driver 25+” – 3,5 tys. zł oraz „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III” – po 2,1 tys. zł w 2015 r i 2016 r., a dla osoby zajmującej się obsługą biura projektu odpowiednio: 3 tys. zł, 3,5 tys. zł i 3 tys. zł. W umowach z osobami, którym zlecono te prace w 2013 r. w ramach projektu „Pro Driver 25+” czas pracy określony został w wymiarze ok. 160 godz., zatem stawka godzinowa wyniosła ok. 21,90 zł (3500 zł : 160 h), tj. była zbliżona do stawki wynikającej z przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2013 r.¹⁵ Koszt jednostkowy wynagrodzenia ww. osób w 2015 r. i 2016 r., a także koszt do pokrycia z wkładu osobowego (nieodpłatnej pracy koordynatora projektu i wolontariuszy¹⁶, przewidzianej w wymiarze odpowiednio 250 godz. i 87,5 godz.), przyjęty był i rozliczony wg stawki 12 zł za 1 godzinę.

W kategorii kosztów osobowych merytorycznych wysokość wynagrodzeń jednostkowych wyniosła w projektach:

- „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja” m.in.: po 1,5 tys. zł dla prowadzących staż bezpiecznej jazdy, prowadzących konferencje i spotkania dla młodzieży oraz prelekcje na spotkaniu dla młodzieży; po 1 tys. zł dla instruktorów za jazdy pokazowe; po 0,5 tys. zł dla kaskaderów wykonujących pokazy w trakcie stażu bezpiecznej jazdy;
- „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III”: po 1 tys. zł dla instruktora pierwszej pomocy, osoby prowadzącej staż bezpiecznej jazdy (za każdy 1 staż) i prowadzącego konferencję podsumowującą, 1,4 tys. zł dla prowadzących kurs jazdy w ramach staży bezpiecznej jazdy, 2 tys. zł dla koordynatora szkolnego klubów „Szybcy i Bezpieczni”.

W kosztach związanych z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w projektach:

- 1) „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja” m.in.:
 - planowano zakup nagród rzeczowych dla sześciu 3-osobowych Kubów „Szybcy i Bezpieczni”, tj. 6 notebooków/aparatów fotograficznych po cenie 3 000 zł/szt. oraz 18 zestawów nawigacyjnych GPS po cenie 500 zł/szt. – zakupiono w 2012 r.: dwa laptopy Acer, aparat fotograficzny Nikon D3000 z obiektywem i 9 GPS MIO 670 za łączną kwotę 13 500 zł (wszystkie urządzenia w planowanych cenach) oraz w 2013 r. – 3 laptopy w cenie od 3 360 zł do 3 430 zł i 9 urządzeń nawigacyjnych MIO Moov M610 5” EU po 700 zł/ szt. za łączną kwotę 16 500 zł;
 - planowano zakup 10 alkomatów po cenie 1200 zł/szt. przeznaczonych do wykorzystania podczas eventów projektowych i do przekazania do lokali „przyjaznych kierowcom”¹⁷ – wszystkie takie urządzenia typu AlcoBlow zakupiono w 2012 r. po cenie jednostkowej 1 199,25 zł;
- 2) „Pro Driver 25+” najwyższe koszty dotyczyły m.in.:
 - doskonalenia technik jazdy samochodem planowane dla 80 osób przy przyjęciu ceny jednostkowej 500 zł, a zrealizowane za 50 000 zł, tj. za 625 zł od osoby;
 - wynajmu placu prz z zabezpieczeniem ratunkowo-medycznym na ww. jazdy – planowane dla 8 grup po 5 000 zł dla każdej grupy i poniesione w planowanej kwocie 40 000 zł;
 - zakupu nagród rzeczowych, tj. samochodowych kamer video, planowanego w ilości 25 szt. po cenie 400 zł/szt., a zrealizowanego za 11 250 zł, tj. po 450 zł/szt. (25 rejestratorów Tracer Arrivo DriverCam);

¹⁵ Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2013 r. wyniosło 3 650,06 zł (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2014 r. – MP poz. 146), a czas pracy w roku – 2008 h, tj. średnio w miesiącu 167,3 h, co daje średnią stawkę 21,82 zł/h.

¹⁶ Stowarzyszenie w kosztach obsługi projektów „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja” i „Pro Driver 25+” nie uwzględniało i nie rozliczało kosztów pracy koordynatora projektów i wolontariuszy.

¹⁷ Wykaz lokali „przyjaznych kierowcom” zamieszczony był na stronie internetowej projektu.

- 3) „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III”, w działaniach przewidzianych do realizacji w 2015 r. najwyższe koszty dotyczyły:
- zorganizowania lekcji bezpieczeństwa na drodze – planowanego dla 13 grup 10-osobowych po kosztach jednostkowych 1 200 zł za grupę, i poniesionego w planowanym koszcie całkowitym 15 600 zł (w lekcjach uczestniczyło 299 osób);
 - zakupu profesjonalnych 4 alkomatów – planowanego w ramach akcji „Zaprzyjaźnij się z alkomatem” po cenie 2 000 zł/szt. i poniesionego w planowanym koszcie całkowitym 8 000 zł;
 - wynajmu placu z zabezpieczeniem ratunkowo-medycznym na staże bezpiecznej jazdy – planowanego na 3 staże po kosztach jednostkowych 2 500 zł i poniesionego w planowanym koszcie całkowitym 7 500 zł.

Według uwag zamieszczanych w ofertach, wszystkie stawki zostały przyjęte w oparciu o rozeznanie cen rynkowych¹⁸ w regionie oraz doświadczenia z projektów realizowanych przez Stowarzyszenie i partnerów.

Poniesienie kosztów niektórych usług w kwotach wyższych od kalkulowanych w ofercie – jak w przypadku szkoleń z doskonalenia technik jazdy w ramach projektu „Pro Driver 25+” – Prezes Stowarzyszenia wyjaśniał wzbogaceniem tych szkoleń – dzięki „oszczędnościom” w innych pozycjach budżetowych – o dodatkowe elementy (pokaz stosowania gaśnicy samochodowej, korzystanie z pojazdów wyposażonych w koła symulujące poślizg), co wymagało dodatkowego personelu i sprzętu po stronie wykonawcy. Dodał też, że żadna z firm zajmujących się szkoleniami dla kierowców nie proponowała w swojej ofercie takich zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 23-26, 74, 85, 110-111, 139, 152-154, 190, 241-333, 457-459, 516-519)

2.3. Według wyjaśnienia Prezesa Stowarzyszenia w sprawie sprawdzania kwalifikacji/doświadczenia osób i podmiotów zatrudnianych przy realizacji zadań w zakresie związanym z poszczególnymi projektami, osoby zatrudnione przy koordynacji, rozliczaniu i obsłudze administracyjnej projektów posiadały odpowiednie kwalifikacje (opisane w pkt. V.1. ofert), wynikające z przebiegu kariery zawodowej. W przypadku innych osób i firm wykonujących prace albo dostarczających towary lub usługi na rzecz projektów – ich kwalifikacje i doświadczenie były sprawdzane na podstawie rozeznania rynkowego lub referencji dostępnych w internecie. Nie sporządzano jednak dokumentów z takiego rozeznania, gdyż nie chciano „(...) niepotrzebnie powiększać i tak rozbudowanej dokumentacji”.

Stowarzyszenie przed 2012 r. realizowało jedno zadanie publiczne w ramach programu FIO, tj. I edycję projektu pn. „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze”. Ponadto wspólnie ze Starostwem Powiatowym w Tarnowie, Mościckim Centrum Kultury i innymi jednostkami zrealizowało m.in. projekt „Twoja inwestycja w przyszłość”.

(dowód: akta kontroli str. 2-27, 111, 154, 197, 334, 338-339)

2.4. Źródłami finansowania zadań realizowanych w badanym okresie w ramach programu FIO były w projekcie:

- „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze II edycja”: w 2012 r. – środki FIO w kwocie 73,2 tys. zł (90%), środki własne 0,6 tys. zł (0,8%) i środki przekazane na projekt przez partnerów projektu – 7,5 tys. zł (9,2%), a w 2013 r. środki FIO w kwocie 66,0 tys. zł (89,8%) i środki własne – 7,5 tys. zł (10,2%);
- „Pro Driver 25+” – środki FIO w kwocie 137,7 tys. zł (90%), środki własne – 12,3 tys. zł (8%) i środki przekazane na projekt przez partnerów projektu – 3 tys. zł (2%);
- „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III” za okres realizacji do grudnia 2015 r. – środki FIO w kwocie 77,0 tys. zł (88,3%), środki własne – 3,5 tys. zł (4,0%) i środki przekazane na projekt przez partnerów projektu – 2,7 tys. zł (3,1%), a osobowy

¹⁸ Kontroler weryfikowo sprawdziła oferty internetowe dot.:

- alkomatów: na stronie fachpol.pl oferowano AlcoBlow po cenach promocyjnych od 1 535 zł do 1 999 zł, na stronie spysshop.pl oferowano AlcoQuant 6020 Plus w cenie 2 299 zł - ceny te były zbliżone do cen zakupu takich urządzeń przez Stowarzyszenie;

- szkoleń dot. bezpiecznej jazdy: na str. szkolabezpiecznejjazdyrenault.pl oferowano szkolenia Open w cenie brutto 649 zł/os; na str. akademia-bezpiecznej-jazdy.pl ceny szkoleń kształtowały się od 580 zł/os + VAT (kontrola poślizgu) do 700 zł/os + VAT (program dla zaawansowanych). Ceny te były wyższe od ceny jednostkowej za szkolenie z zakresu doskonalenia technik jazdy przeprowadzonego w ramach projektu „Pro Driver 25+” (625 zł/os).

niefinansowy wkład własny wyceniony został na 4 tys. zł, co stanowiło 4,6% ogólnej kwoty rozliczonych kosztów.

Łączna suma przychodów Stowarzyszenia wyniosła 85,6 tys. zł w 2012 r., 229,9 tys. zł w 2013 r. i 89 tys. zł w 2015 r., w tym udział środków FIO stanowił odpowiednio 85,5%, 88,6% i 86,5%.

(dowód: akta kontroli str. 337-338, 439-442)

Ocena cząstkowa

Stowarzyszenie uzyskało w badanym okresie efekty realizowanych zadań publicznych, dofinansowanych przez FIO, w wymiarze przewidywanym w ofertach. Poniesione koszty jednostkowe usług i towarów były zbliżone do cen rynkowych, wykazanych w ofertach zadań, stanowiących załączniki do umów z MPiPS.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu faktycznego

3.1. Stowarzyszenie zaewidencjonowało środki finansowe otrzymane z FIO na badane projekty na wyodrębnionych kontach przychodów. Wydatki dot. projektu „Szybcy na torze - bezpieczni na drodze – II edycja” ewidencjonowano w 2012 r. na kontach zespołu 5 dotyczących kosztów działalności administracyjnej wspólnie z pozostałymi kosztami ponoszonymi przez Stowarzyszenie, co było niezgodne z umową z MPiPS o realizację tego zadania. W Zakładowym Planie Kont zaktualizowanym w 2013 r. wyodrębnione zostały konta księgowe dla poszczególnych projektów FIO.

Dodatkowo, poza ewidencją księgową, sporządzano w programie Excel zestawienia wydatków ponoszonych na poszczególne projekty w danym roku, zawierające dane wymagane do sprawozdań z wykonania zadań¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 76-88, 132-140, 184-192, 351-427, 447-456, 489-515)

Stowarzyszenie nie poddawało badaniu sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta, gdyż zgodnie obowiązującymi przepisami²⁰ nie miało takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 334, 337-338)

3.2. Badaniem objęto 65 dokumentów księgowych wybranych celowo spośród wykazanych w sprawozdaniach z wykonania poszczególnych zadań publicznych²¹. Łączna kwota sprawdzonych wydatków wyniosła 328,5 tys. zł, co stanowiło średnio 84% sumy wydatków ogółem z zestawień faktur (od 70% do 96,3% wydatków poniesionych w poszczególnych projektach).

Usługi w zakresie szkoleń kierowców wykonały m.in. następujące firmy:

- a) F.H.U. Sz. P. z Tuchowa, której ze środków rozliczonych w projekcie „Szybcy na torze Bezpieczni na drodze II edycja” zapłacono za zorganizowanie jazdy z kierowcą wyścigowym na torze Kielce (2,5 tys. zł), a w projekcie *Pro Driver 25+* – za zapewnienie udziału sportowców w spotkaniu z uczestnikami projektu (8 tys. zł) i wynajem placu szkoleniowego wraz z zabezpieczeniem ratunkowo-medycznym (40 tys. zł);
- b) R. P. ze Zbylitowskiej Góry, której ze środków projektu „Szybcy na torze Bezpieczni na drodze III” zapłacono za: wynajem placu szkoleniowego wraz z zabezpieczeniem ratunkowo-medycznym (7,5 tys. zł), wynajem gokartów (4,5 tys. zł), 15 szt. karnetów na gokarty (1,5 tys. zł), sprzedaż 100 szt. voucherów na indywidualny instruktaż bezpiecznej jazdy (5,0 tys. zł), zorganizowanie spotkania z mistrzami (3,0 tys. zł);
- c) OSK z Tarnowa, któremu: ze środków rozliczonych w projekcie „Szybcy na torze Bezpieczni na drodze II edycja” zapłacono za zorganizowanie kursu bezpiecznej jazdy (6 tys. zł), w projekcie „Pro Driver 25+” – za przeprowadzenie szkoleń z doskonalenia

¹⁹ W zestawieniach tych wykazane były: numer i data dokumentu, nr dowodu księgowego, numer pozycji kosztorysu, nazwa wydatku, kwota wydatku ogółem i w rozbiciu na pokrytą ze środków własnych i pochodzących z dotacji, data zapłaty.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 285, poz. 2852).

²¹ Sprawdzono: 28 dowodów na łączną kwotę 108 346,50 zł, wybranych spośród 173 faktur/rachunków na kwotę 154 830,99 zł wykazanych w korekcie sprawozdania częściowego i korekcie sprawozdania końcowego z wykonania zadania „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja”, 17 dowodów na łączną kwotę 140 050 zł wybranych spośród 41 faktur/rachunków na kwotę 153 000 zł wykazanych w sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania „Pro Driver 25+” oraz 20 dowodów na łączną kwotę 80 081,37 zł wybranych spośród 43 faktur/rachunków na kwotę 83 200 zł wykazanych w korekcie sprawozdania częściowego z wykonania zadania „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze III”.

technik jazdy (50 tys. zł), a w projekcie „Szybcy na torze Bezpieczni na drodze III” w zakresie zrealizowanym w 2015 r. – za zorganizowanie lekcji bezpieczeństwa na drodze (15,6 tys. zł) i kurs jazdy sportowej przeprowadzony w ramach stażu bezpiecznej jazdy (2 715 zł).

Stowarzyszenie nie zawierało umów z ww. podmiotami dot. wykonania usług rozliczonych na podstawie przedłożonych przez nie faktur/rachunków. W ofertach dot. badanych projektów nie były wskazane konkretne podmioty, które realizowałyby działania np. w zakresie prowadzenia staży bezpiecznej jazdy, doskonalenia technik jazdy – podawano jedynie, że będą one przeprowadzane przez „wykwalifikowanych instruktorów”, odbędą się na „na wynajętym placu lub torze wraz z zabezpieczeniem medycznym i ochroną”.

(dowód: akta kontroli str. 241-242, 276-277, 290-297, 310-311, 314-318)

Z wyjaśnień Prezesa Stowarzyszenia wynika m.in., że przeprowadzono rozeznanie rynkowe. Pierwsza z ww. firm m.in. posiadała dostęp do infrastruktury pozwalającej na realizację zajęć z doskonalenia technik jazdy w bezpiecznych warunkach, sprzęt do organizacji eventów, oraz kontakty z utytułowanymi sportowcami. Druga firma dysponowała odpowiednią infrastrukturą i sprzętem do uprawiania motosportu, zaś trzecia zatrudniała „certyfikowanych” instruktorów doskonalenia technik jazdy i czynnych sportowców z dziedziny motosportu. Ponadto Prezes podał: „W każdym z ww. przypadków po stwierdzeniu przy pierwszym powierzonym zleceniu, iż dana firma prawidłowo wywiązuje się z powierzonych jej zadań zdecydowano się na kontynuację współpracy, korzystając z ich oferty odpowiadającej na nasze zapotrzebowanie. W niektórych przypadkach świadczenia były poprzedzone zleceniami pisemnymi, np. kiedy ze względu na konieczność rezerwacji terminów z wyprzedzeniem dana firma prosiła o płatność zaliczkową, w pozostałych zlecenie było dokonywane w formie ustnej. Dzięki dobrze układającej się współpracy firmy te w uznaniu naszej wiarygodności nie wymagały każdorazowego sporządzania umów czy pisemnych zleceń i wystarczała im płatność końcowa na podstawie faktury/rachunku.”

(dowód: akta kontroli str. 334, 338-339, 428, 430-431)

Analiza wydatków wykazała m.in., że:

- wszystkie badane wydatki zostały przewidziane w kosztorysach poszczególnych zadań;
- wydatki poniesiono w okresie realizacji projektów, z wyjątkiem faktury na kwotę 7 tys. zł, będącą zaliczką za 5 000 szt. opasek odblaskowych (łącna wartość opasek wyniosła 15 tys. zł), którą zapłacono 10 września 2012 r., tj. na 6 dni przed umownym terminem rozpoczęcia realizacji zadania pt. „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze – II edycja”.

Przed poniesieniem tego wydatku Prezes Stowarzyszenia w dniu 24 sierpnia 2012 r. skierował do Instytucji Zarządzającej e-maila z zapytaniem „... czy możemy już teraz ponosić pierwsze wydatki (choćby na zasadzie faktur pro forma), mimo że jeszcze czekamy na zwrot podpisanej umowy od Państwa a data rozpoczęcia projektu to 15 września? ...”. Odpowiedź brzmiała następująco: „Klasyfikowalność wydatków jest od 15 czerwca tak jak przeczytał Pan w Zasadach”.

Instytucja Zarządzająca wystosowała do Stowarzyszenia pismo z 1 marca 2013 r. dot. analizy sprawozdania częściowego z realizacji zadania „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze – II edycja”, w którym m.in. żądała zwrotu dotacji w kwocie 13 666,05 zł, uznanej za wydatki realizowane poza terminem realizacji zadania. Odnosiły się one do trzech dokumentów księgowych wystawionych 12 i 14 września 2012 r. (dwa z nich na łączną kwotę 13 500 zł finansowaną z dotacji i 1 500 zł z wkładu własnego dot. zaliczek za opaski odblaskowe, a trzeci na kwotę 166,05 zł finansowaną z dotacji i 18,45 zł z wkładu własnego (faktura za kamizelki odblaskowe zapłacona 28 września 2012 r.).

Prezes Stowarzyszenia przesłał do Instytucji Zarządzającej wyjaśnienia dot. przedmiotowych wydatków wraz z kopią korespondencji mailowej z sierpnia 2012 r. w sprawie możliwości ponoszenia wydatków przed 16 września 2012 r., oraz zwrócił się z prośbą o odstąpienie od żądania zwrotu dotacji. W następstwie tego Stowarzyszenie otrzymało z MPiPS pismo²² zawiadamiające, że w związku z ww. wyjaśnieniami sprawozdanie zostało zaakceptowane, oraz informujące dodatkowo „... iż wydatki na

²² Pismo MPiPS znak FIO-VIII-537-AZ/13 z 5 kwietnia 2013 r.

realizację zadania powinny być ponoszone w terminie jego realizacji, określonym w umowie.”

- dowody księgowe zostały opisane zgodnie z zasadami/regulaminami FIO oraz spełniały wymogi określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³;
- wydatki były płacone przelewem, z wyjątkiem trzech przypadków, które dotyczyły zapłaty gotówką faktur na łączną kwotę 5,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 23-26, 35, 51-53, 74-75, 89-95, 110, 130, 152, 241-333, 336, 341)

3.3. Analiza wydatków wykazanych w sprawozdaniach częściowych i końcowych (z uwzględnieniem ich korekt) zatwierdzonych przez MPiPS w zakresie wybranych rodzajów kosztów, wykazała m.in. że:

- w 2012 r. w kategorii II *Koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne* wykazano dla projektu „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze – II edycja” koszty ogółem pokryte z dotacji w kwocie 0,3 tys. zł (poniesione na zakup poczęstunku dla uczestników staży bezpiecznej jazdy). Koszty w kategorii IV *Koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania*, pokryte z dotacji, wyniosły 1,3 tys. zł. Procentowy udział tych kosztów w odniesieniu do rozliczonej dotacji wyniósł odpowiednio 0,4% i 1,7%, przy dopuszczalnym limicie wynoszącym dla każdej z tych kategorii do 10% wartości dotacji;
- w 2013 r. dla projektu „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze – II edycja” wykazano w kategorii II koszty ogółem pokryte z dotacji 5,7 tys. zł (z tej kwoty 5,4 tys. zł dot. obsługi księgowej i obsługi sekretariatu biura projektu), a w kategorii IV – 1,6 tys. zł. W rozliczeniu projektu „Pro Driver 25+” wykazano w kategorii II koszty pokryte z dotacji 6,3 tys. zł (dot. wyłącznie obsługi księgowej i obsługi sekretariatu biura projektu), a w kategorii IV – 0,6 tys. zł. Procentowy udział tych kosztów w odniesieniu do ogółu kosztów pokrytych z dotacji wyniósł dla poszczególnych projektów odpowiednio 8,5% i 2,4% oraz 4,6% i 0,5%, przy dopuszczalnym limicie po 10%;
- w 2015 r., w którym realizowano pierwszy etap projektu „Szybcy na torze -Bezpieczni na drodze III”, rozliczono w II kategorii kosztów jako pokryte z dotacji 2,1 tys. zł (za obsługę księgową). Koszty kategorii IV, pokryte z dotacji, wyniosły 0,23 zł. Łączna kwota ww. kosztów kategorii II i IV wyniosła 2,1 tys. zł, co stanowiło 2,7% kosztów zadania pokrytych z dotacji, przy dopuszczalnym limicie 20%.

Wszystkie te koszty zostały zakwalifikowane do ww. kategorii zgodnie z ofertami i obowiązującymi w tym zakresie zasadami/regulaminem FIO i były prawidłowo wykazane w sprawozdaniach z wykonania projektów.

Z ofert badanych projektów wynikało m.in., że Stowarzyszenie nieodpłatnie udostępniało posiadany sprzęt komputerowy, aparaty telefoniczne, aparat fotograficzny i pomieszczenia na prowadzenie biura projektów. Prezes Stowarzyszenia pełnił funkcję koordynatora projektów w latach 2012-2013 nieodpłatnie, przy czym wartość tej pracy nie została uwzględniona w ofertach. W projekcie z roku 2015 wykazano koszty pracy koordynatora jako wkład osobowy do projektu (3,0 tys. zł).

Niedozwolone zmiany w kategoriach kosztów w stosunku do kosztorysów, stwierdzone przez Instytucję Zarządzającą, przedstawione zostały w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. W związku z tymi zmianami Stowarzyszenie zwróciło dotację w łącznej kwocie 0,9 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 82-87, 96-99, 137-140, 188-191, 241, 245-246)

3.4. Rozliczenia kosztów zadań finansowanych z FIO nie obejmowały wydatków dotyczących zakupu środków trwałych, nagród, premii i innych form bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadania oraz wyjazdów służbowych osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 85-87, 139-140, 190-191)

3.5. Każdy z projektów finansowanych ze środków FIO realizowany był przez Stowarzyszenie, ze wspomaganie/we współpracy z siedmioma partnerami publicznymi²⁴.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁴ Partnerami projektów były Komendy Miejskie Policji w Tarnowie, Krakowie i Nowym Sączu, MORD w Tarnowie, Krakowie i Nowym Sączu, a także: Powiat Tarnowski i Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie (w projekcie „Szybcy na

Działania poszczególnych partnerów określone były w zawartych z nimi umowach, zgodnie z zakresem podanym w umowach z MPiPS i ofertach Stowarzyszenia. Dotyczyły one m.in. wspomaganie lidera w: promocji projektu²⁵, rekrutacji uczestników i przyjmowaniu zgłoszeń do konkursów, dofinansowaniu projektów, przeprowadzeniu interaktywnych zajęć teoretycznych z bezpieczeństwa w ruchu drogowym, monitorowaniu rezultatów projektu poprzez gromadzenie i udostępnianie niektórych danych statystycznych (działanie policji).

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 38-40, 115-116, 121-122, 157-159, 165-166, 212-238)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W „Zakładowym planie kont”, obowiązującym w Stowarzyszeniu w 2012 r., nie zostały uwzględnione konta dotyczące projektu „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja”, którego realizację rozpoczęto 16 września 2012 r. Wydatki dotyczące tego projektu ewidencjonowano na kontach 550-Koszty działalności administracyjnej, wspólnie z pozostałymi kosztami ponoszonymi przez Stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli str. 369-386, 401-407, 467-484)

W § 6 ust. 1 umowy z MPiPS z dnia 31 sierpnia 2012 r. o realizację zadania publicznego pn. „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze II edycja” postanowiono, że Zleceniobiorca zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że w 2012 r. w programie księgowym nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej, ponieważ wówczas Stowarzyszenie nie realizowało innych projektów niż dofinansowany z FIO „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze” i posiadało marginalne obroty, ale prowadzona pomocniczo ewidencja wydatków programu FIO, pozwalała na identyfikację poszczególnych operacji księgowych zgodnie z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli str. 446-447)

W Polityce Rachunkowości obowiązującej w Stowarzyszeniu od stycznia 2013 r.²⁷ wyodrębnione zostały w Zakładowym Planie Kont m.in. konta dla poszczególnych projektów realizowanych w ramach FIO.

(dowód: akta kontroli str. 467-482, 489-507)

- 2) Gotówką zapłacone zostały trzy faktury na łączną kwotę 5,8 tys. zł (1,8% ogólnej kwoty wydatków poddanych kontroli), pomimo że zostały one wystawione przez podmioty zarejestrowane w obrocie gospodarczym (posiadające NIP), a zatem zobowiązane do posiadania rachunku bankowego. Dotyczyło to:

- faktury z 14 lutego 2013 r. na kwotę 1 500 zł za zrealizowanie filmu video z działań w ramach projektu „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze – II edycja”,
- faktury z 21 października 2013 r. na kwotę 4 000 zł za szkolenie motocyklowe w ramach projektu „Pro Driver 25+”,
- faktury z 3 września 2015 r. na kwotę 250 zł za dysk zewnętrzny nabyty w ramach projektu „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III”.

(dowód: akta kontroli str. 241-242, 261-262, 276-277, 298-299, 310-311)

Zgodnie z zasadami/regulaminem FIO obowiązującymi w badanym okresie zasadą było dokonywanie przez zleceniobiorcę płatności bezgotówkowej (przelewy), jednakże

torze - Bezpieczni na drodze II edycja”), Komenda Miejska Policji w Rzeszowie (w projekcie „Pro Driver 25+”) oraz Zespół Szkół Samochodowych w Nowym Sączu (w projekcie „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III”).

²⁵ Wspomaganie Stowarzyszenia w tym zakresie przez wszystkich partnerów miało polegać na zamieszczaniu informacji o projekcie na swojej stronie www oraz wywieszeniu w swojej siedzibie plakatów dostarczonych przez Stowarzyszenie, a w projekcie „Szybcy na torze - Bezpieczni na drodze III” dodatkowo u partnerów innych niż komendy policji – przekazywaniu mediom lokalnym informacji nt. projektu, otrzymanych od Stowarzyszenia.

²⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

²⁷ Polityka Rachunkowości wprowadzona z dniem 1 stycznia 2013 r. uchwałą nr 2/2012 Zarządu Stowarzyszenia z dnia 31 grudnia 2012 r., zmieniona uchwałą nr 4/2013 Zarządu Stowarzyszenia z dnia 30 grudnia 2013 r.

dopuszczalne było dokonywanie płatności gotówkowych w przypadkach gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy.

Wyjaśniając przyczyny zapłaty ww. faktur gotówką Prezes Stowarzyszenia podał, że „sporadycznie, niektóre płatności były płacone gotówką na wyłączną prośbę wykonawców, ze względu na czas realizacji przelewu.”

(dowód: akta kontroli str. 336, 341)

Ocena cząstkowa

Stowarzyszenie wydatkowało przyznane dotacje zgodnie z umowami zawartymi z MPiPS, za wyjątkiem stwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą przypadków niedozwolonych zmian lub przekroczeń wydatków w niektórych kategoriach na kwotę 0,9 tys. zł, która została zwrócona przez Stowarzyszenie. Poniesione wydatki były niezbędne do realizacji projektów. Dowody je dokumentujące spełniały wymogi art. 21 ustawy o rachunkowości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewyodrębnienia w 2012 r. w ewidencji księgowej kont kosztowych dla projektu finansowanego ze środków FIO (ewidencja taka została wprowadzona dopiero w 2013 r.) oraz opłacenia gotówką trzech faktur na łączną kwotę 5,8 tys. zł, co stanowiło naruszenie zasad FIO.

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

Opis stanu faktycznego

Prezes Stowarzyszenia, odpowiadając na pytanie: „Czy stwierdzono jakieś trudności lub ograniczenia wynikające ze sposobu realizacji FIO, które miały negatywny wpływ na jakość realizacji dotowanych zadań” wyjaśnił, że „Początkowo odczuwaliśmy pewną trudność związaną z oczekiwaniem na środki z dotacji w odniesieniu do przyjętego przez nas planu realizacji zadań. Trudność ta wynikała z faktu, że na etapie tworzenia oferty planowaliśmy rozpoczęcie działań w terminach, w których w praktyce w fazie realizacji okazywało się, że czekaliśmy jeszcze na zwrot umowy o dofinansowanie i wpłatę środków z FIO. W konsekwencji w kolejnych projektach zmieniliśmy podejście i odtąd planowaliśmy rozpoczęcie działań z na tyle bezpiecznym marginesem czasowym, żeby uwzględnić czas przekazania środków z dotacji, w efekcie czego ww. trudności zostały ograniczone do minimum.”

W Stowarzyszeniu nie była przeprowadzana przez Ministerstwo kontrola prawidłowości wykonywania zadań publicznych zleconych w ramach FIO w latach 2012-2015 lub wcześniej²⁸. Nie wystąpiły też przypadki ograniczenia dotacji przyznanej na badane projekty.

(dowód: akta kontroli str. 195-205, 336, 341)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁹, wnosi o zapewnienie prawidłowego sporządzenia sprawozdania z realizowanego zadania dofinansowywanego ze środków FIO.

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

²⁸ Stowarzyszenie przed 2012 r. realizowało jeden projekt dofinansowany ze środków FIO, tj. „Szybcy na torze – Bezpieczni na drodze” I edycja, który był wykonywany od 1 sierpnia do 31 grudnia 2011 r. (wartość ogółem 70 tys. zł, w tym dotacja z FIO wyniosła 63 tys. zł).

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, dnia 27 października 2016 r.

Kontroler

Aleksandra Trojak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor