



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.012.02.2016

P/16/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/070 – Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012 - 2016.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/85/2016 z 21 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Izba Gospodarcza Dorzecza Raby, 32-410 Dobczyce, ul. Podgórska 1, (dalej: <i>Izba</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezes – Robert Kawecki. (dowód: akta kontroli str. 331)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Izba w latach 2012 – 2014 zrealizowała trzy zadania dofinansowane z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (dalej: FIO) w łącznej kwocie 329,9 tys. zł („Aktywni i przedsiębiorczy – nowe horyzonty dla mieszkańców obszarów wiejskich”, „Akademia Rozwoju Przedsiębiorczości”, „Myśl społecznie – działaj ekonomicznie”) zgodnie z przedstawionymi ofertami oraz zawartymi z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej umowami. Osiągnięto zakładane efekty określone miernikami tzw. produktu i rezultatu. W przedstawionych ofertach nie zawarto jednak opisu efektów oddziaływania realizowanych projektów (wymaganych zgodnie z zasadami FIO), co w efekcie uniemożliwiało pełną ewaluację osiągnięcia celów projektów, w szczególności w zakresie zwiększenia zaangażowania obywateli w życie publiczne. Oferty dot. dwóch projektów z lat 2012 i 2013 nie zawierały ponadto informacji o kwalifikacjach i doświadczeniu osób przewidywanych jako realizatorów merytorycznych zadań publicznych.

Działania podjęte w związku z realizacją przedmiotowych zadań zostały przez Izbę prawidłowo udokumentowane, a poniesione wydatki były niezbędne do realizacji projektów. Izba przestrzegała przepisów oraz dochowała procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków pochodzących z dotacji FIO. Odstępstwo od tych zasad stanowiło jedynie dokonanie zapłaty w formie gotówkowej trzech faktur w łącznej wysokości 13,9 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Izba zrealizowała w ramach FIO następujące projekty:

- 1) w 2012 r. - „Aktywni i przedsiębiorczy – nowe horyzonty dla mieszkańców obszarów wiejskich” (dalej: *Aktywni i przedsiębiorczy*) o całkowitej wartości 131,7 tys. zł, z tego 117,2 tys. pochodziło ze środków FIO, a 14,5 tys. zł - ze środków własnych Izby.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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 pokontrolnym zastosowano opisową ocenę ogólną oraz oceny częściowe.

Projekt ten, poprzez przeprowadzenie cyklu szkoleń i warsztatów, wyjazdów studyjnych oraz konferencji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, miał na celu przyczynienie się do niwelacji bezrobocia, a także pasywności społecznej, w szczególności bezrobotnych kobiet;

- 2) w 2013 r. - „Akademia Rozwoju Przedsiębiorczości” (dalej: *Akademia Rozwoju Przedsiębiorczości*) na łączną kwotę 129,2 tys. zł, z tego: 113,8 tys. zł ze środków FIO, a 15,4 tys. zł - ze środków własnych Izby wraz z wkładem osobowym. Miał on służyć przede wszystkim kobietom oraz osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym w integracji, podniesieniu zdolności do zatrudnienia i mobilności oraz pobudzaniu aktywności na rzecz samoorganizacji i tworzenia lokalnych inicjatyw ukierunkowanych na rozwój edukacji i podnoszenia poziomu wykształcenia. Miał też (cyt.): *przyczynić się do niwelacji bezrobocia i pasywności społecznej w rozwój środowiska lokalnego, społecznego, ekonomicznego i kulturowego oraz wciąż dominującej postawy oczekiwania na aktywność innych*”;
- 3) w 2014 r. - „Myśl społecznie – działaj ekonomicznie” na łączną kwotę 110,4 tys. zł, z tego 98,9 tys. zł ze środków FIO, a 11,5 tys. zł ze środków własnych Izby wraz z wkładem osobowym. Założeniem tego projektu było wsparcie inicjatywy tworzenia przedsiębiorstw o charakterze społecznym, poprzez przeprowadzenie cyklu szkoleń i warsztatów, wyjazdów studyjnych oraz konferencji, mających na celu stworzenie warunków aktywizacji środowiska lokalnego, w szczególności kobiet.

Wszystkie ww. projekty zostały zrealizowane zgodnie z założeniami przyjętymi w ofertach jak i zawartymi umowami. Przebieg realizacji zadań był zgodny z obowiązującymi harmonogramami, a koszty w poszczególnych kategoriach zostały poniesione w wysokościach określonych w kosztorysach. Nie dokonywano zmian w zapisach umów. Nie wystąpiły przypadki zmian zakresów działań w ramach poszczególnych projektów. W sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów szczegółowo opisano podjęte działania i wydatki z nimi związane. Były one spójne z obowiązującymi harmonogramami i kosztorysami oraz zostały prawidłowo udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 148)

1.2. W żadnej z ofert na projekty realizowane przez Izbę w ramach FIO w latach 2012 – 2014 nie zakładano pobierania opłat od adresatów zadań i opłaty takie nie były pobierane.

(dowód: akta kontroli str. 3 - 148)

1.3. W pkt V.1. ofert zadań zrealizowanych w latach 2012 - 2013 opisano doświadczenie i kwalifikacje koordynatora i księgowego projektu, natomiast nie podano doświadczenia zawodowego wykonawców merytorycznych projektów, tj. osób prowadzących spotkania w gminach, specjalisty opracowującego analizę (ankietę), trenerów prowadzących warsztaty i szkolenia, moderatora prowadzącego seminarium, prelegentów na seminarium, specjalistów prowadzących konferencje oraz doradców indywidualnych.

W ofercie zadania realizowanego w 2014 r. podano kwalifikacje i doświadczenie: koordynatora, księgowego i asystenta koordynatora. Zaznaczono, że kadra trenerska posiada doświadczenie w realizacji tego typu projektów.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 13, 60 – 61 i 105 - 106)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Izby w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyszczególnieniu w ofertach dot. dwóch zadań realizowanych w latach 2012 - 2013 zarówno kwalifikacji, jak i doświadczenia osób prowadzących zajęcia z beneficjentami projektów, co było wymagane zgodnie z pkt. V wzoru oferty - Inne wybrane informacje dotyczące zadania publicznego, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty².

(dowód: akta kontroli str. 4 – 15 i 51 - 68)

² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz.25), dalej *rozporządzenie w sprawie oferty*.

Niewyszczególnienie w ofertach na projekty realizowane w 2012 i 2013 r. kwalifikacji i doświadczeń trenerów Prezes Izby wyjaśnił (cyt.): *znajomością przez Izbę osób mających wykonywać, w ramach realizacji projektu, te czynności i wykazanie przez nie wymaganych umiejętności podczas rozmów kwalifikacyjnych.* W wyjaśnieniach Prezes nie wyszczególnił kwalifikacji osób prowadzących zajęcia z beneficjentami w trakcie realizacji projektów współfinansowanych z FIO w latach 2012 i 2013.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 15 i 51 – 68, 160, 334)

W kontrolowanym okresie Izba zrealizowała wszystkie trzy zadania dofinansowane z FIO zgodnie z zawartymi z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej (MPIPS) umowami oraz załączonymi do nich ofertami. Realizacja poszczególnych działań została przez Izbę wiarygodnie udokumentowana, zgodnie z zasadami FIO. Oferty natomiast nie w pełni zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, gdyż nie podano w nich kwalifikacji i posiadanego doświadczenia merytorycznych realizatorów zadań.

2. Osiąganie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru.

Opis stanu faktycznego

2.1. W ofertach dot. projektów zrealizowanych w latach 2012 – 2014 r. w ramach programu FIO założono m.in. następujące cele oraz sposób ich realizacji (cyt.):

1. *Zaktywizowanie, ukierunkowanie i przeszkolenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w kontekście ekonomii społecznej mieszkańców 6 gmin.*
2. *Pobudzenie społeczno – gospodarczej aktywności mieszkańców z obszaru i organizacji pozarządowych poprzez zapoznanie ich z możliwością tworzenia i rozwoju firm społecznych.*
3. *Pobudzenie społeczno – gospodarczej aktywności kobiet, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (...).*
4. *Tworzenie platformy wymiany doświadczeń i pozaformalnej komunikacji o charakterze edukacyjno - wspierającym pomiędzy środowiskiem biznesowym, lokalnymi organizacjami pozarządowymi i jednostkami organizacji publicznej a wykluczonymi bądź zagrożonymi wykluczeniem grupami społecznymi, prowadzące do aktywnego rozwoju przedsiębiorczości społecznej.*
5. *Wskazanie ścieżki rozwoju indywidualnego, metody współpracy z wolontariatem oraz propozycji współpracy trójsektorowej w ramach tworzenia systemu organizacji podmiotu przedsiębiorczości społecznej związanej z tworzeniem oferty produktów turystycznych z regionu.*
6. *Włączanie w mechanizmy współpracy celów i działań oraz uruchomienie pozytywnych scenariuszy rozwoju osobistego beneficjentów przez udział: w warsztatach tematycznych (np. florystyka i bukietarstwo, pamiątki w technice tradycyjnej, dekoracje i zdobnictwo we wzornictwie regionalnym, potrawy regionalne w cateringu, sztuka wizażu oraz autopromocji), szkoleniach (interpersonalnych, przedsiębiorczość społeczna w pigułce, komputerowych) oraz indywidualnym doradztwie dla osób biorących udział w projekcie (...).*
7. *Zdobycie wiedzy na temat działania wolontariatu i jego dotychczasowych osiągnięć, jego udziału w pracy lokalnych firm, organizacji społecznych oraz wzmocnienie pozycji i wyników pracy aktywnych wolontariuszy.*

W sprawozdaniach z realizacji przedmiotowych zadań podano, że wszystkie zakładane cele ich realizacji zostały osiągnięte. Przykładowo, w odniesieniu do projektu realizowanego w 2012 r. pn. „Aktywni i przedsiębiorczy” podano m.in. że (cyt.): *Zaktywizowanie, ukierunkowanie i przeszkolenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej nastąpiło podczas szkoleń z przedsiębiorczości, spotkań na seminarium wstępnym, konferencji końcowej oraz podczas wyjazdów studyjnych.* Na szkoleniu z zakresu przedsiębiorczości społecznej beneficjenci uzyskali wiedzę: *jak tworzyć zespół i zarządzać nim w przedsiębiorstwie społecznym, jak budować wizerunek firmy społecznej, jak prowadzić biuro i księgowość firmy społecznej, skąd pozyskać pieniądze na start oraz jak założyć spółdzielnię społeczną lub podjąć inną formę zarobkowania – samozatrudnienie.* *Nabyli konkretne umiejętności i kwalifikacje zawodowe, które pomogą*

im w budowaniu marki i ochronę przed trudnościami przebicia się na otwartym rynku, przełamali bariery w zakładaniu spółdzielni socjalnej (...).

Analiza dokumentów wykazała, że Izba zrealizowała wszystkie szkolenia, warsztaty i sesje wyjazdowe, przewidziane w kosztorysach odpowiednich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 8 - 9, 36-50, 56 – 57, 83 – 95, 101 – 103, 121 – 147 i 410 - 558)

Frekwencja na zajęciach organizowanych w ramach realizacji programu kształtowała się w granicach pomiędzy 95 a 100%.

(dowód: akta kontroli str. 411 – 558 i 573 - 578)

W szczególności, w ramach zrealizowanych projektów Izba zorganizowała wyjazdy studyjne, w trakcie których przeprowadzono m.in. warsztaty wikliniarskie i zielarskie. W wyjazdach studyjnych wzięli udział uprawnieni do tego beneficjenci. Koszty tych wyjazdów zostały udokumentowane trzema fakturami. Prezes oświadczył m.in., że Izba nie opracowywała konspektów na potrzeby tych wyjazdów, gdyż nie zachodziła taka potrzeba merytoryczna, ani też nie było to określone wymogami FIO. Pozostałe działania (na tych wyjazdach – przyp. kontrolera) miały charakter nieodpłatny i polegały na wizytacjach w gospodarstwach agroturystycznych, spółdzielniach socjalnych i innych prowadzących działalność zbliżoną do prelegowanych szkoleń, które miały służyć za wzór w kontekście realizowanych podczas zajęć założonych celów projektów. Czas trwania warsztatów wikliniarskich i zielarskich, jak i pozostałych spotkań w ww. rodzajach podmiotów, wynosił średnio 4 godziny. Ponadto celem wyjazdów studyjnych było nie tylko odbycie szkoleń i spotkań, lecz jak zaznaczono w ofercie, miały one także charakter krajoznawczy, co zostało zaakceptowane w podpisanych przez Izbę z MPIPS umowach.

(dowód: akta kontroli str. 581 - 593)

2.2. Kosztorysy przedstawione w ofertach na realizację zadań publicznych z FIO, a złożonych przez Izbę w latach 2012 – 2013, uwzględniały w poszczególnych kategoriach takie dane jak: jednostki miary, koszty jednostkowe, liczba jednostek oraz koszty całkowite. Ich analiza wykazała jednak, że w przypadku np. osób prowadzących spotkania rekrutacyjne w gminach ich wynagrodzenie ustalono w wysokości 350 zł „za spotkanie”, nie zymiarowano jednak czasu trwania tych spotkań. Nie określono również czasu prowadzenia seminariów i konferencji. Osoby je prowadzące otrzymały z góry określone w umowach wynagrodzenie. Przykładowo: moderator prowadzący seminarium wstępne – 500 zł, prelegenci - 500 zł, specjaliści – 500 zł.

Wynagrodzenie dla koordynatora i księgowego projektu wynosiło odpowiednio: 880 zł i 650 zł za jeden miesiąc, przez okres trwania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 13 i 344 – 369, 60 – 61 i 370 - 395)

Dla wszystkich realizowanych w latach 2012 – 2014 ze środków FIO projektów przyjęto godzinową stawkę dla trenerów prowadzących warsztaty i szkolenia w wysokości 120 zł za jedną godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 12, 43, 60, 91, 105-106, 128, 335, 396-409)

W sprawie czasu trwania przyjętych w kategorii kosztów osobowych merytorycznych w latach 2012 - 2014 jednostek Prezes Izby wyjaśnił, że średni czas trwania „spotkania” w gminach wynosił od 2 do 4 godzin, natomiast konferencji i seminariów od 3 do 5 godzin. Dzień pracy przewodnika w latach 2012 – 2013 wynosił 9 godzin, natomiast w 2014 r – 8 godzin. Średni, wyrażony w godzinach czas trwania jednostki określanej jako „osoba” dla moderatora wynosił od 3 do 5 godzin, natomiast dla prelegenta była to 1 godzina. Zastosowane zamiennie, w latach 2012 i 2013 oraz 2014 jednostki pracy określone jako „spotkanie” oraz „osoba” były tożsame.

(dowód: akta kontroli str. 334 - 335)

Prezes Izby, wyjaśniając sposób dokonywania przez Izbę kalkulacji wynagrodzenia dla prelegentów wyjaśnił, że takiej kalkulacji dokonywano na podstawie rozeznania cenowego wśród usługobiorców. Wynagrodzenie obejmowało czas pracy związanej z przygotowaniem się do prelekcji i samą prelekcją.

(dowód: akta kontroli str. 595)

2.3. Wszystkie projekty realizowane w latach 2012 – 2014 w ramach programu FIO były finansowane środkami FIO i środkami własnymi Izby.

(dowód: akta kontroli str. 13, 92a – 92b, 143 i 162)

2.4. Przychody Izby w 2011 r., tj. w okresie przed otrzymaniem środków z programu, wyniosły 343,5 tys. zł. Przychody Izby w latach 2012 – 2014 (tj. w okresie realizacji programu FIO) wyniosły odpowiednio: 198,5 tys. zł, 195,0 tys. zł i 187,8 tys. zł, a udział w nich środków FIO- 59%, 58,4% i 52,7%. W 2015 r. przychody Izby wyniosły 64,4 tys. zł.

Udział środków publicznych (dotacje z FIO oraz inne) w przychodach Izby stanowił: w 2012 r. – 84,3%, w 2013 r. – 58,5%, w 2014 r. – 67% i w 2015 r. – 4,3%.

(dowód: akta kontroli str. 44, 92a, 143, 179, 185 i 191)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W sporządzonych w latach 2012 – 2014 ofertach, przyjętych przez MPiPS, założone efekty realizacji poszczególnych zadań odnosiły się do produktu i rezultatu, nie odnosiły się natomiast do zmian mających nastąpić w wyniku realizacji tych projektów.

Przykładowo: dla realizowanego w 2012 r. projektu, który zakładał m. in. przyczynienie się do niwelacji bezrobocia i pasywności społecznej, podnoszenia kwalifikacji społecznych i zawodowych nieaktywnych mieszkańców obszarów wiejskich, aktywizację mieszkańców obszarów wiejskich, szczególnie bezrobotnych kobiet w zakresie przedsiębiorczości społecznej i wolontariatu, określono mierniki produktu oraz rezultatu następująco (cyt.):

- liczba beneficjentów zadania uczestniczących w szkoleniu,
- liczba osób uczestniczących w wyjazdach szkoleniowych: 4 wyjazdy × 2 dni × 22 osoby.

W podobny sposób, odnoszący się do efektów rzeczowych lub rezultatu realizacji zadania, zostały określone pozostałe „rezultaty projektu” (np.: opracowanie materiałów edukacyjnych na potrzeby szkolenia, pisemne opracowanie wniosków z ankiet lub zorganizowanie konferencji kończącej projekt). Jako miarę ich realizacji podano liczbę wytworzonych kopii lub liczbę osób biorących udział w poszczególnych modułach projektu (np. liczba wydrukowanych ulotek informacyjnych o efektach rezultatów twardego projektu - 1 500 egz.).

Analogicznie przedstawione zostały rezultaty oraz skonstruowane ich mierniki w projektach realizowanych przez Izbę w latach 2013 - 2014. W szczególności celem projektu zrealizowanego w 2013 r. było m.in. zaktywizowanie, ukierunkowane i przeszkolenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, w kontekście ekonomii społecznej, mieszkańców sześciu gmin, co miało prowadzić przede wszystkim do niwelacji bezrobocia oraz pasywności społecznej.

Jako cele projektu realizowanego w 2014 r. podano m. in. aktywizację beneficjentów w kierunku tworzenia przedsiębiorstw o charakterze społecznym na obszarze gmin z powiatów myślenickiego i wielickiego oraz pobudzenie społeczno – gospodarczej aktywności kobiet, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz organizacji pozarządowych, poprzez zapoznanie ich z możliwością tworzenia i rozwoju firm społecznych.

Jak wynika z powyższego, nie określono mierników oddziaływania realizowanych projektów na beneficjentów w kontekście wyznaczonych celów głównych, w postaci np. odsetka beneficjentów, jaki w wyniku szkolenia podjął zatrudnienie lub w inny sposób zmienił swoje zachowanie związane z poszukiwaniem pracy, na bardziej proaktywne.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 18, 51 – 68 i 96 - 108)

Zasady FIO z lat 2012 - 2014 stanowiły, że „rezultaty odnoszą się do zmian, które mają nastąpić w wyniku realizacji projektu. (...) efekty projektu występują na trzech poziomach: produktu, rezultatu i oddziaływania. (...) Sam produkt nie świadczy jeszcze o tym, że nastąpiła zmiana. Odbycie szkolenia może, ale nie musi wiązać się z poprawą umiejętności. Rezultat, to wynik podejmowanych działań, a więc np. wzrost umiejętności uczestników szkolenia. (...) Osiąganie rezultatów stanowi dowód na osiągnięcie celów szczegółowych projektu. Poziom oddziaływania to wpływ projektu na sytuację grup docelowych i/lub ich otoczenia po zakończeniu realizacji projektu – to dowód na osiągnięcie celu głównego projektu.

Prezes Izby wyjaśniając przyczyny niezamieszczenia, we wszystkich składanych ofertach, skwantyfikowanych mierników oddziaływania realizowanych ze środków FIO projektów podał m.in., że było to wynikiem przeoczenia, lecz z posiadanej w chwili obecnej wiedzy wynika, że dzięki tym projektom zawiązały się nowe kontakty, powstały grupy aktywności lokalnej, panie do dnia dzisiejszego wspólnie uprawiają sport, organizują spotkania kulinarne, gdzie dzielą się swoimi przepisami, wykonują pamiątki tradycyjne oraz bukiety, wiązanki, doskonałą technikę wizażu. Projekty te zachęciły beneficjentów do wspólnego podjęcia wyzwań zawodowych i kształtowania postaw przedsiębiorczych, kilka osób otworzyło działalność gospodarczą, powstała Spółdzielnia Socjalna oraz jedna osoba złożyła wnioski o przekwalifikowanie na gospodarstwo agroturystyczne.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Izba realizując zadania dofinansowane ze środków FIO osiągnęła zakładane w ofertach efekty. NIK zwraca jednak uwagę, że założone w ofertach efekty realizacji poszczególnych zadań, zrealizowanych w kontrolowanym okresie, odnosiły się jedynie do produktu i rezultatu, nie odnosiły się natomiast do zmian mających nastąpić w wyniku realizacji tych projektów.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków.

3.1. Izba posiadała zasady rachunkowości, w tym zaktualizowany Zakładowy Plan Kont, w którym m.in. wyodrębniono analityczne konta księgowe, na których ewidencjonowano koszty związane z poszczególnymi projektami FIO. Kwoty podane w rozliczeniach projektów FIO, realizowanych w latach 2012 – 2013, były zgodne zarówno z kwotami ujętymi na kontach analitycznych, jak i w zestawieniach obrotów i sald za poszczególne okresy.

(dowód: akta kontroli str. 44, 92a. 149–155, 246-267, 281-299)

W korekcie sprawozdania końcowego z wykonania w 2014 r. zadania pn. „Myśl społecznie – działaj ekonomicznie” Izba wykazała wydatkowanie z dotacji FIO kwoty 98 935 zł, natomiast wg ewidencji księgowej kwota ta wynosiła 99.115 zł. Zatem różnica wynosiła 180 zł.

(dowód: akta kontroli str. 143 i 310 - 328)

Prezes Izby wyjaśnił m.in., że różnica wynikała z omyłkowego ujęcia w ewidencji księgowej z jednej strony faktury nr 12/10/2014 z dnia 15 października 2014 r. na kwotę 420 zł (na koncie 426-11 - wkład własny catering szkolenia zamiast na koncie 426-14 - FIO catering), a z drugiej – faktury nr 11/12/2014 z 16 grudnia 2016 r. na kwotę 600 zł (na koncie 426-25 - FIO wydruk materiałów na szkolenia i seminaria zamiast na koncie dot. wkładu własnego).

(dowód: akta kontroli str. 399)

3.2. Analiza 46 wybranych celowo dowodów księgowych dokumentujących wydatki poniesione na realizowane przez Izbę w latach 2012 – 2014 projekty finansowane z FIO na łączną kwotę 152,1 tys. zł (z tego odpowiednio: 17 dowodów na kwotę 48,4 tys. zł z 2012 r., 15 na kwotę 45,7 tys. zł z 2013 r. i 14 na kwotę 58,0 tys. zł z 2014 r. wykazała m. in., że:

- wydatki nimi dokumentowane były przewidziane w budżetach projektów oraz zostały poniesione i opłacone w okresie realizacji projektów;
- wydatki były racjonalne i niezbędne do realizacji projektów,
- dowody zostały opisane zgodnie z zasadami FIO oraz spełniały wymogi określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³.

(dowód: akta kontroli str. 340 - 343)

W związku z wyjazdami studyjnymi beneficjentów zadań poniesiono przykładowo w 2012 r. koszty w kwocie 10,2 tys. zł, a w 2013 r. odpowiednio w kwocie 13 tys. zł.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047.

W 2012 r. zorganizowano sesje wyjazdowe m. in. w Jeleniej Górze (392 km od Dobczyc) i Wojcieszycach k. Jeleniej Góry (399 km), a w 2013 – w Białymstoku (519 km), Nowym Tomysłu (471 km), Wrocławiu (291 km) i Zamościu (296 km).

(dowód: akta kontroli str. 340 - 343)

Prezes Izby uzasadnił wybór miejscowości zlokalizowanych w podanych wyżej odległościach od Dobczyc faktem, iż te wizyty studyjne miały za zadanie zaprezentowanie różnych form aktywności społecznej i zawodowej w różnych rejonach Polski, które były liderami takich działań. W doborze tych rejonów Izba korzystała z pomocy organizacji pozarządowych, informacji turystycznych oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej. Wizyty te miały za zadanie pokazanie dobrych praktyk, pomysłów na ich realizację przez lokalne społeczności. Zgodnie ze złożoną ofertą wyjazdy studyjne miały charakter edukacyjny, w ich trakcie odbywały się spotkania prelekcje, warsztaty z liderami lokalnych społeczności w celu dostarczenia inspiracji, pokazania dobrych praktyk. W obszarze działania Izby znajduje się dużo nieużytków, dlatego celem tych wyjazdów było ukierunkowanie beneficjentów w kierunku ich zagospodarowania poprzez uprawę m.in. wikliny i ziół. W związku z tym Izba zaplanowała wyjazdy i warsztaty w te okolice, które znane są z takich upraw. Podczas każdego z wyjazdów beneficjenci odwiedzali miejsca atrakcyjne pod względem rozwoju turystyki, gospodarstwa agroturystyczne oraz spółdzielnie socjalne, które miały inspirować do nowych pomysłów na biznes oraz nowego spojrzenia na przedsiębiorczość.

(dowód: akta kontroli str. 338)

3.3. W 2012 r., w kategorii II „koszty obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne” wykazano łącznie kwotę 10 710 zł, z tego koszty koordynacji (6 160 zł) i obsługi księgowej (4 550 zł). W kategorii IV „koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania” wykazano łączny koszt w wysokości 2 060 zł.

W 2013 r., w kategorii II wykazano koszty w łącznej kwocie 11.360 zł, z tego koszty koordynacji (6 480 zł) i obsługi księgowej (4 880 zł). W IV kategorii wykazano łączny koszt w wysokości 2 640 zł.

W poszczególnych kategoriach kosztów nie zostały przekroczone limity 10% wartości dotacji, finansujących te projekty.

W 2014 r. w kategoriach II i IV kosztów realizacji zadania wykazano zrealizowaną kwotę w łącznej wysokości 12 898 zł, co stanowiło ok 13% kosztów zadania pokrytych z dotacji FIO (limit wynosił 20%).

Wszystkie ww. koszty zostały zakwalifikowane do poszczególnych kategorii zgodnie z ofertami i obowiązującymi w tym zakresie zasadami FIO.

(dowód: akta kontroli str. 330)

3.4. W wyniku analizy wydatków poniesionych w kontrolowanym okresie stwierdzono, że Izba nie finansowała ze środków pochodzących z dotacji FIO takich wydatków jak: zakup środków trwałych, nagród, premii i innych form bonifikaty rzeczowej lub finansowej dla osób zajmujących się realizacją zadań, wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację projektu na podstawie umów cywilno-prawnych oraz zadań objętych działalnością gospodarczą Izby.

(dowód: akta kontroli str. 330)

3.5. Projekty finansowane w latach 2012 – 2014 ze środków FIO, realizowane były w całości przez Izbę.

(dowód: akta kontroli str. 36 – 50, 83 – 95 i 135 - 147)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Izby w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opłaceniu gotówką trzech dokumentów na łączną kwotę 13,9 tys. zł (9,1% ogólnej kwoty wydatków poddanych kontroli), pomimo że zostały one wystawione przez podmioty zarejestrowane w obrocie gospodarczym (posiadające nr REGON i NIP), a zatem obowiązanych do posiadania rachunku bankowego. Dotyczyło to:

- rachunku nr 04/10/14 z 20 października 2014 r. na kwotę 2 000,00 zł za nagłośnienie imprezy,

- rachunku nr 104/11/13 z 22 listopada 2013 r. na kwotę 3 220,00 zł za usługę gastronomiczną (kategoria kosztów związanych z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania),
- faktury nr 12-12-2012 z 27 grudnia 2012 r. na kwotę 8 671,50 zł za druk folderów i broszur.

(dowód: akta kontroli str. 340 – 343 i 567 - 572)

Zgodnie z zasadami FIO w latach 2012-2014 obowiązujące było dokonywanie przez zleceniobiorcę płatności bezgotówkowej (przelewy), jednakże dopuszczalne było dokonywanie płatności gotówkowych w przypadkach gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy.

Wyjaśniając przyczyny zapłaty faktury i rachunków w formie gotówkowej Prezes Izby podał, że (cyt.): *Zgodnie z zasadami FIO na lata 2012 – 2014 Izba dokonywała płatności gotówkowych w przypadkach, gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy (brak konta bankowego, kontrahenci preferowali tylko obrót gotówkowy). Wydruk folderu, był to koniec roku i ze względu na konieczność rozliczenia projektu do 31 grudnia zależało nam na czasie, a warunkiem odbioru była tylko zapłata gotówkowa.*

(dowód: akta kontroli str. 229, 338)

Ocena cząstkowa

Izba dokonała wydatków zgodnie z zawartymi umowami i ofertami (stanowiącymi integralną część umów). Były one niezbędne do realizacji projektów. Zaewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi zasadami FIO, na wyodrębnionych kontach księgowych. Dowody je dokumentujące spełniały wymogi art. 21 ustawy o rachunkowości. W przypadku trzech wydatków nie dochowano wymogu ich opłacenia w formie polecenia przelewu. Zastosowanie formy gotówkowej stanowiło naruszenie zasad FIO.

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 jakość wykonania dotowanych zadań, Prezes Izby wyjaśnił że, (cyt.): *Izba nie miała większych problemów wynikających ze sposobu realizacji programów FIO, które miałyby negatywny wpływ na jakość realizacji dotowanych zadań. Nadmienimy dla przykładu, że w 2012 r. Izba otrzymała dotację w dniu 4 września 2012 r. i o część płatności poprosiliśmy o odroczonej termin do momentu otrzymania środków. W 2014 r. informacja o otrzymaniu dofinansowania dotarła w sierpniu i Festiwal Przedsiębiorczości odbył się w październiku ze względu na zajęte we wrześniu lokale, w których mogłby się odbyć.*

(dowód: akta kontroli str. 335)

W ramach zrealizowanych projektów, na początku ich realizacji, Izba przeprowadzała każdorazowo badanie ankietowe beneficjentów. Wypełnione anonimowo ankiety dotyczyły „podniesienia zdolności do zatrudnienia i mobilności oraz aktywności zawodowej i społecznej”. Ankiety te miały taką samą formę i treść dla każdego z realizowanych programów i składały się z 12 pytań wyboru oraz trzech pytań otwartych, które następnie poddawano analizie. Treść opracowań wyników ww. ankiet zajmowała ok 1,5 strony formatu A4 i podawała m.in. wyrażoną w procentach częstotliwość udzielanych odpowiedzi. W żadnej ze sporządzonych analiz badań ankietowych uczestników, nie sformułowano wniosków końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 207 - 227)

Prezes Izby, wyjaśniając na czym polegały „działania badawcze” związane z opracowaniem ankiet, które Izba deklarowała w harmonogramach (pkt 3.9 składanych ofert na realizację zadań) sposób kalkulacji wartości wynagrodzenia za przeprowadzenie działań związanych z badaniami ankietowymi i podsumowaniem ich wyników (w latach 2012 – 2013 było to 2,5 tys. zł a w 2014 r. – 1,5 tys. zł za taki sam nakład pracy), sposób praktycznego zastosowania wyników przedmiotowych badań ankietowych

w realizowanych projektach, a także zestawiając uzyskane w ten sposób korzyści z poniesionymi kosztami podał m.in., że działania te polegały na tym, iż kwestionariusz ankietowy trafił bezpośrednio do rąk beneficjenta, który odpowiadał pisemnie na pytania w nim zawarte, co pozwoliło Izbie przebadać, w zależności od projektu, od 100 do 120 beneficjentów i uzyskać informacje o ich kompetencjach zawodowych oraz kierunkach kształcenia się. Wartość wynagrodzenia za tę usługę skalkulowano na podstawie rozeznania cenowego wśród potencjalnych usługobiorców, liczby spotkań, odległości oraz osób ankietowanych. Osoba, z którą Izba zawarła umowę o przeprowadzeniu analizy, miała za zadanie uczestniczyć w każdym spotkaniu informacyjnym i rozdać na nim, a następnie zebrać ankietę i na ich podstawie opracować wynik badania. Wysokość wynagrodzenia różniła się w poszczególnych latach, ponieważ w latach 2012 – 2013 zleceniobiorca był zobligowany do uczestnictwa w 6 spotkaniach w 6 różnych gminach, do których dojeżdżał na własny koszt, na których badaniu poddano 120 osób, natomiast w 2014 r. były to 4 spotkania w dwóch gminach, podczas których badaniu ankietowemu poddano 100 osób. Wyniki badania ankietowego w realizowanych projektach pozwoliły Izbie zapoznać się z oceną własnych kompetencji zawodowych beneficjentów i związanych z tym szans na znalezienie pracy m.in. w strukturach przedsiębiorczości społecznej. Ponadto Izba zebrała informacje i na ich podstawie zorganizowała takie działania w postaci szkoleń, warsztatów, wyjazdów studyjnych i doradztwa, które odpowiadały zainteresowaniom beneficjentów. Zdaniem Prezesa Izby, efekt uzyskany w wyniku tego działania jest adekwatny do wypłaconego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 594 - 595)

W złożonych ofertach przewidziano monitorowanie i upowszechnienie wyników badań ankietowych beneficjentów za pośrednictwem strony internetowej Izby. Również w podobny sposób – poza wydawaniem w formie papierowej – miały być udostępniane ulotki i broszury, zawierające m.in. informacje o osiągnięciu głównych celów działań objętych dofinansowaniem FIO. Do wglądu przedstawiono ulotki informacyjne z realizacji programów w latach 2012 i 2013, natomiast nie odnaleziono w Internecie strony Izby.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 11, 57 – 59 i 103 – 104, 559-562)

Prezes Izby oświadczył, że strona internetowa Izby (na której publikowane były wszystkie informacje dot. zrealizowanych projektów – przyp. kontrolera), została utracona w czerwcu br. ze względu na fakt, że firma zagraniczna obsługująca serwer bazy danych nagle zaprzestała działalności. Materiały promocyjne – broszury i ulotki zostały rozpowszechnione w miejscach, które zostały ujęte w sprawozdaniach z realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 563)

Wg przedstawionego w ofercie z 7 marca 2014 r. harmonogramu (dot. zadania pn. „Myśl społecznie – działaj ekonomicznie”) organizacja Festiwalu Przedsiębiorczości Społecznej miała mieć miejsce w okresie od lipca do września 2014 r., natomiast umowa nr 837/II/2014 w tej sprawie została podpisana dopiero 22 października 2014 r. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania podano, że termin organizacji przedmiotowego Festiwalu przypadał na lipiec – październik 2014 r. Środki na realizację ww. zadania Izba otrzymała 27 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 109d, 135 – 148 i 564)

Zgodnie z umową nr 482/II/12 z 27 sierpnia 2012 r. dot. realizacji zadania pn. „Aktywni i przedsiębiorczy” (zawartą w wyniku złożonej oferty z 13 lutego 2012 r.) środki na jego realizację zostały przekazane 4 września 2012 r., a na realizację zadania pn. „Akademia Rozwoju Przedsiębiorczości” (na podstawie umowy nr 229/II/13 r. z 20 czerwca 2013 r.) odpowiednio 25 czerwca 2013 r., tj. terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 35, 51 – 82 i 564 – 566)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ 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 niesformułowaniem wniosków pokontrolnych NIK nie oczekuje na informację o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 6 października 2016 r.

Kontroler

Wojciech Zdasień
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677, dalej: *ustawa o NIK*.