



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.006.05.2016
P/16/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/039 – Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Jarosław A. Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/22/2016 z 27 lipca 2016 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP, ul. Mickiewicza 21/23 lok. 305, 10-508 Olsztyn (zwane dalej Stowarzyszeniem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Węgierski, Prezes Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie. (akta kontroli str. 3-8)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą, Stowarzyszenie prawidłowo¹ wykonywało zadania zlecone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej². Na podstawie zawartych z Ministrem umów, w okresie tym zrealizowano cztery projekty, w tym jeden przewidujący wykonywanie funkcji operatora regionalnego, o łącznej wartości 779.337,63 zł, z tego 651.310,61 zł (83,6%) stanowiła dotacja z Promu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. W projekcie, dla którego Stowarzyszenie było operatorem regionalnym, przyznano 18 spółdzielniom środki w wysokości 337.977,00 zł.

Przewidziany w umowach zakres zadań wykonano w sposób zgodny z warunkami określonymi w zawartych umowach i zasadami udzielania dotacji. Pomiar efektów dotowanych działań przeprowadzono w zakresie przewidzianym umowami i załączonymi do nich ofertami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Stowarzyszenie w latach 2011-2014 otrzymało z Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) łączną dotację na cztery projekty w wysokości 651.310,61 zł³.

1.1. Projekt pn. *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej* (ROWSS) zgłoszono w dniu 15 lutego 2011 r. Zakładał on m.in. rozwój podmiotów ekonomii społecznej (PES), tj. spółdzielni socjalnych w województwach: mazowieckim, podlaskim, pomorskim oraz warmińsko-mazurskim do grudnia 2012 r., przez wsparcie nie mniej niż 15 spółdzielni. Stowarzyszenie w ramach tego projektu realizowało zadanie operatora regionalnego. W umowie⁴, z terminem realizacji w okresie od 1 maja 2011 r. do 31 grudnia 2012 r., określono całkowity koszt zadania publicznego na 470.243,20 zł, w tym dotacja 375.563,20 zł, płatna w dwóch transzach (2011 r. – 120.000,00 zł; 2012 r. – 255.563,20 zł) oraz wkład własny Stowarzyszenia: finansowy – 53.280,00 zł i osobowy – 41.400,00 zł. Realizując projekt, 18 spółdzielniom przekazano łącznie 337.977,00 zł⁵.

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej, według przyjętej skali byłoby niemożliwe lub 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.

² Obecnie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwany dalej również w skrócie Ministrem.

³ 1) Projekt: *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej* realizowany w latach 2011-2012 o wartości 360.319,05 (z tego 243.294,81 wydatkowano w 2012 r.); 2) Projekt *Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej* realizowany w 2012 r. o wartości 145 042,20 zł; 3) Projekt *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* realizowany w 2013 r. o wartości 49 950,20 zł; 4) Projekt *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* realizowany w 2014 r. o wartości 95 999,16 zł.

⁴ Umowa nr 139_II/11 na realizację zadania publicznego w ramach PO FIO pn.: *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej* z 29 lipca 2011 r. zawarta między MPIPS a Stowarzyszeniem.

⁵ Środki przekazano 19 spółdzielniom w kwocie 362.077,00 zł, przy czym w jednym przypadku, po podpisaniu umowy, podmiot wycofał się z projektu i zwrócił 24.100,00 zł.

Projekt rozliczono w terminie określonym w umowie. Łącznie wykorzystano 360.319,05 zł, z czego w 2012 r. – 243.294,81 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 15.244,15 zł zwrócono na rachunek MPiPS. Z planowanej kwoty 53.280,0 zł środków własnych wykorzystano podczas realizacji projektu 50.483,12 zł, z czego w 2012 r. – 31.000,00 zł. Wykorzystane na projekt (za lata 2011-2012) środki z dotacji były niższe o 4,1% od przyznanej umową kwoty, natomiast środki własne były niższe o 5,2%. Umowa przewidywała procentowy podział środków – nie więcej niż 79,87% dotacji w wartości ogółem projektu. Udział zrealizowanej dotacji był niższy i wyniósł 79,68%.

(akta kontroli str. 19-307, 709-710, 728-832)

1.2. Projekt pn. *Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej (IPS)*, zgłoszony 14 lutego 2012 r., zakładał m.in. kompleksowe wsparcie PES w obszarze przedsiębiorczości społecznej, przełamanie barier i stworzenie modelowych rozwiązań promujących łączenie aktywności ekonomicznej i społecznej, nieodpłatnej aktywności społeczno-zawodowej pracowników oraz społeczne zaangażowanie biznesu w ramach Inkubatora Przedsiębiorczości Społecznej. W umowie⁶, z terminem realizacji od 1 czerwca 2012 r. do 31 lipca 2013 r., określono całkowity koszt zadania publicznego na 168.730,00 zł, w dotacja 149.980,00 zł, płatna w dwóch transzach (I - w terminie do 30 dni od dnia zawarcia umowy – 72.930,00 zł; II w 2013 r. – 77.050,00 zł) oraz finansowy wkład własny Stowarzyszenia w kwocie 18.750,00 zł.

Projekt rozliczono w terminie określonym w umowie. Z dotacji wykorzystano 145.042,20 zł, z czego w 2012 r. – 79.305,73 zł, a w 2013 r. – 84.386,47 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 4.937,80 zł zwrócono na rachunek MPiPS. Z planowanej kwoty 18.750 zł środków własnych wykorzystano podczas realizacji projektu 18.650,0 zł, tj. o 100,0 zł mniej. Wykorzystane na projekt (za lata 2012-2013) środki z dotacji były niższe o 3,3% od kwoty przyznanej umową, natomiast środki własne były niższe o 0,5%. Umowa przewidywała procentowy podział środków – nie więcej niż 88,89% dotacji w wartości ogółem projektu. Udział zrealizowanej dotacji był niższy i wyniósł 88,61%.

(akta kontroli str.308-466)

1.3. Projekt pn. *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?*, zgłoszony 17 stycznia 2013 r., zakładał m.in. szkolenia i wsparcie mentorskie młodych społeczników, inicjujących i realizujących idee społeczeństwa obywatelskiego, przez działania na rzecz społeczności lokalnych, regionu i środowiska naturalnego województwa warmińsko-mazurskiego. W umowie⁷, z terminem realizacji od 1 maja do 31 grudnia 2013 r., określono całkowity koszt zadania publicznego na 55.560,00 zł, w tym dotacja 49.960,00 zł, płatna w terminie do 30 dni od dnia zawarcia umowy oraz finansowy wkład własny Stowarzyszenia w kwocie 5.600,0 zł.

Projekt rozliczono w terminie określonym w umowie. Łączna wartość wykorzystanej dotacji wyniosła 49.950,2 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 9,80zł zwrócono na rachunek MPiPS. Planowane środki własne w kwocie 5.600,0 zł wykorzystano w całości. Umowa przewidywała procentowy podział środków – nie więcej niż 89,92% dotacji w wartości ogółem projektu. Udział zrealizowanej dotacji wyniósł 89,92%.

(akta kontroli str.467-535)

1.4. Projekt pn. *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?*, zgłoszony 10 marca 2014 r., zakładał pełny zakres wykonania projektu realizowanego w 2013 r. pod tą samą nazwą, przy czym w 2013 r. jego zakres został przez MPiPS ograniczony, ze względu na brak zgłoszonych w ofercie środków. W umowie⁸, z terminem realizacji od 1 czerwca do 31 grudnia 2014 r., określono całkowity koszt zadania publicznego na 107.889,16 zł, w tym dotacja – 95.999,16 zł, płatna w terminie do 30 dni od dnia zawarcia umowy oraz finansowy wkład własny Stowarzyszenia w kwocie 11.890,00 zł.

Projekt rozliczono w terminie określonym w umowie. Wykorzystana dotacja w kwocie 95.999,16 zł stanowiła 100% przyznanego dofinansowania. Z planowanej kwoty 11.890,0 zł środków własnych wykorzystano podczas realizacji projektu 11.893,9 zł, tj. o 3,90 zł więcej. Umowa przewidywała

⁶ Umowa nr 133_II/12 na realizację w ramach PO FIO zadania publicznego pn.: *Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej* z dnia 21 czerwca 2012 r., zawarta między MPiPS a Stowarzyszeniem.

⁷ Umowa nr 540_I/13 na realizację w ramach PO FIO zadania publicznego pn.: *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* z dnia 19 grudnia 2013 r., zawarta między MPiPS a Stowarzyszeniem.

⁸ Umowa nr 438_I/14 na realizację w ramach PO FIO zadania publicznego pn.: *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* z dnia 25 sierpnia 2014 r., zawarta między MPiPS a Stowarzyszeniem.

procentowy podział środków – nie więcej niż 88,98% dotacji w wartości ogółem projektu. Udział zrealizowanej dotacji wyniósł 89,92%.

(akta kontroli str.536-642)

1.5. Umowy zawarte z MPiPS nie były aneksowane. Sprawozdania z wykonania zadań publicznych, zarówno częściowe jak i końcowe, złożono w terminach określonych w umowach. Departament Pożytku Publicznego MPiPS zaakceptował złożone sprawozdania. W dokumentach tych opisano podjęte i zrealizowane działania. Wyszczególnione w ofertach założenia merytoryczne zostały zrealizowane. Zgodnie z instrukcją opisy zawierały szczegółową informację o zrealizowanych działaniach, zgodnie z układem zawartym w ofertach. W przedstawionych w ofertach opisach wykonania zadań przedstawiono harmonogramy ich realizacji. Z analizy dokumentacji wynika, iż wystąpiły opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań, które dotyczyły m.in. wysyłania informacji o I i II edycji konkursu dotacyjnego, naboru, oceny wniosków, podpisywania umów (tylko I edycja) oraz rozliczenia dotacji I i II edycji (projekt ROWSS); organizacji i prowadzenia szkoleń, wsparcia organizacyjno-doradczego, badania uwarunkowań rozwojowych przedsiębiorczości społecznej oraz zorganizowania konferencji prezentującej dobre praktyki (projekt IPS). W dwóch pozostałych projektach harmonogram działań został zrealizowany bez opóźnień. Opóźnienia wykonania poszczególnych etapów projektów nie naruszały okresu ich realizacji oraz nie miały niekorzystnego wpływu na merytoryczny zakres działań i ich finansowanie.

(akta kontroli str. 19-307, 308-466, 467-535 536-642)

1.6. Realizacja działań i wydatków była zgodna z zakresem przewidzianym w ofercie i umowie. Na podstawie analizy dokumentów, w tym księgowych, stwierdzono, iż działania i wydatki były racjonalne, efektywne oraz niezbędne dla realizacji projektu. Wydatki udokumentowano przez wyszczególnienie faktur i rachunków w każdej grupie wydatkowej (według rodzaju kosztów).

Stowarzyszenie realizując projekt nie pobierało żadnych opłat lub wpłat od adresatów zadania.

W każdym przypadku Stowarzyszenie rozpoczęło działania w terminie określonym w ofercie, przy czym wszystkie umowy z MPiPS podpisane zostały z opóźnieniem od czterech (pkt 1.2.) do jedenastu miesięcy (pkt 1.3.) w stosunku do daty złożenia oferty. Stowarzyszenie nie dotrzymało deklarowanych w ofertach terminów realizacji zadań, ale zgodnie z *Zasadami przyznawania i rozliczania dotacji FIO*⁹, zmiany w harmonogramach realizacji zadań nie wymagały aneksu do umowy, jeżeli nie naruszały okresu realizacji projektu. Zgodnie z tymi *Zasadami*, Stowarzyszenie przedstawiło w sprawozdaniu informację o zaistniałych zmianach.

Zgodnie z ww. *Zasadami* obniżenie środków własnych (...) wymaga zawarcia aneksu do umowy. Wprawdzie wielokrotnie naruszono te wymagania, jednak NIK nie wnosi w tej sprawie zastrzeżeń, ponieważ zmniejszeniu ulegały jednocześnie kwoty wykorzystanej dotacji, a MPiPS zaakceptowało sprawozdania z realizacji zadań.

W działalności Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w zbadanym zakresie.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru.

2.1. Stowarzyszenie dla realizacji projektu pn. *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej* określiło następujące wskaźniki produktu:

- promowanie i upowszechnianie oraz wsparcie rozwoju przedsiębiorczości społecznej,
- promowanie nowych form gospodarowania i tworzenia własnych miejsc pracy w spółdzielniach socjalnych.

Jako zakładane rezultaty realizacji zadania Stowarzyszenie wskazało:

- rozwój minimum 15 podmiotów ekonomii społecznej – w latach 2011-2012 dla dwóch edycji konkursowych (cztery nabory), na które zgłosiło się 36 podmiotów; udzielono i rozliczono łącznie 19 dotacji w czterech województwach,

Ustalone nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

⁹ Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2011 r. (Warszawa, styczeń 2011); Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2012 r. (Warszawa, styczeń 2012); Zasady przyznawania i rozliczania dotacji w ramach PO FIO w 2013 r. (Warszawa, listopad 2012); Regulamin konkursu FIO w 2014 r. (Warszawa, styczeń 2014). – strona www.pozYTEK.gov.pl.

- wzrost wiedzy i umiejętności 80 członków spółdzielni socjalnych – w spotkaniach uczestniczyło łącznie 83 spółdzielców,
- rozwój dwóch instytucji wspierających ekonomię społeczną, rozpowszechnienie informacji o możliwości aktywności zawodowej w ramach spółdzielczości socjalnej wśród mieszkańców trzech województw – zawarto dwa porozumienia partnerskie dotyczące wsparcia istniejących i nowopowstających spółdzielni socjalnych,
- wzrost wiedzy o spółdzielczości socjalnej i wypracowanie pozytywnego wizerunku wśród instytucji pomocy społecznej, rynku pracy, biznesu i NGO – przeprowadzono łącznie ponad 200 godzin dyżurów wsparcia doradczego i konsultacji; łącznie wsparcie w ramach projektu uzyskało 598 osób, z tego; 83 członków spółdzielni socjalnych, 28 pracowników spółdzielni socjalnych niebędących członkami spółdzielni, 487 uczestników spotkań, szkoleń, warsztatów i konferencji; zaktywizowano 13 środowisk lokalnych; spółdzielnie nawiązały współpracę z 63 wolontariuszami; badaniem ankietowym dotyczącym skali osiągniętych rezultatów objęto łącznie 16 spółdzielni.

(akta kontroli str.19-36, 123-135)

2.2. Głównym celem projektu pn. *Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej* było kompleksowe, tj. merytoryczne, prawne, finansowo-księgowo, marketingowe, biznesowe i organizacyjne wsparcie PES w obszarze przedsiębiorczości społecznej, a także przełamanie barier i stworzenie modelowych rozwiązań promujących łączenie aktywności ekonomicznej i społecznej, nieodpłatnej aktywności społeczno-zawodowej pracowników oraz społeczne zaangażowanie biznesu w ramach Inkubatora Przedsiębiorczości Społecznej.

Wskaźnikami rezultatu miały być:

- utworzenie Inkubatora Przedsiębiorczości Społecznej – w latach 2012-2013 funkcjonował IPS będący miejscem szkoleń, doradztwa i spotkań, w ramach którego zorganizowane i wyposażono ogólnodostępne stanowisko biurowe dla uczestników projektu. Działalność IPS przyczyniła się m.in. do zwiększenia wiedzy i świadomości społecznej o różnych formach przedsiębiorczości, promocji przedsiębiorczości społecznej, zintegrowano przedstawicieli organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych, wypracowano uwagi i wskazania do sprawnego i efektywnego funkcjonowania Ośrodka Wspierania Ekonomii Społecznej w latach 2013-2015,
- podniesienie wiedzy i kompetencji przez przeprowadzenie 112 godz. szkoleń i 280 godz. organizacyjno-doradczych – zorganizowano i przeprowadzono łącznie sześć spotkań informacyjnych nt. ekonomii społecznej i przedsiębiorczości w strukturach jej podmiotów, w których uczestniczyły, według list obecności, 82 osoby; zorganizowano i przeprowadzono w ciągu dwóch lat sześć szkoleń jednodniowych i cztery szkolenia dwudniowe, w których uczestniczyły 174 osoby,
- według założeń podnieść kwalifikacje miało 120 osób z zakresu przedsiębiorczości społecznej oraz 12 liderów lokalnych na temat ekonomii społecznej, przewidziano także przeprowadzenie 49 seminariów roboczych oraz wypracowanie założeń i podpisanie partnerstwa trójstronnego na rzecz przedsiębiorczości społecznej – w zorganizowanych spotkaniach uczestniczyło 120 osób oraz przedstawiciele 20 instytucji, zorganizowano i przeprowadzono dwa jednodniowe i jedno dwudniowe spotkania budujące partnerstwo między przedstawicielami różnych środowisk i instytucji.
- założono, iż dwa PES podejmą działania w zakresie przedsiębiorczości – powstała jedna spółdzielnia socjalna i jedna organizacja pozarządowa przygotowana do podjęcia odpłatnej działalności statutowej.

(akta kontroli str.308-321, 420-429)

2.3. Stowarzyszenie, w ramach realizacji projektu pn. *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?*, określiło następujące cele główne:

- kształtowanie wiedzy i umiejętności pozwalających na aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i zaangażowanie w sprawy publiczne,
- stworzenie wokół Stowarzyszenia w okresie maj – grudzień 2013 r. sieci młodych społeczników, tj. młodzieży powyżej 16 roku życia inicjujących i realizujących idee społeczeństwa obywatelskiego, przez działania na rzecz społeczności lokalnych, regionu i środowiska naturalnego województwa mazursko-warmińskiego.

Dla realizacji projektu przyjęto następujące wskaźniki:

- utworzenie 48-osobowej grupy – uczestników projektu,
- przeprowadzenie szkolenia w wymiarze 140 godz., zajęć coachingowych (24 godz.) oraz konsultacji (140 godz.) – zrealizowano 42 godz. doradztwa coachingowego, zorganizowano i przeprowadzono 15 spotkań dyskusyjnych dotyczących propagowania aktywności obywatelskiej, dwa szkolenia trzydniowe dla dwóch grup (48 godz.), w których uczestniczyło 380 uczniów w wieku 16-21 lat z liceów ogólnokształcących, profilowanych i techników zawodowych,
- wytworzenie czterech projektów inicjatyw społecznych – wypracowano cztery koncepcje inicjatyw społecznych i zarys sposobu ich skutecznego i prawidłowego wdrożenia,
- stworzenie interaktywnego portalu internetowego – opracowano treść i uruchomiono interaktywny portal internetowy jako formę promocji i komunikacji,
- przeprowadzenie seminarium podsumowującego podjęte działania – ze względu na ograniczone środki oraz za zgodą MPiPS odstąpiono od części działań.

(akta kontroli str.467-481, 507-514)

2.4. Stowarzyszenie w 2014 r. kontynuowało i rozszerzyło działania w ramach projektu *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?*. Wskaźniki produktu były tożsame z edycją z 2013 r. Wyznaczono natomiast inne wskaźniki rezultatu:

- utworzenie 64-osobowej grupy – uczestników projektu,
- przeprowadzenie szkolenia w wymiarze 112 godz., zajęć coachingowych (24 godz.) oraz konsultacji (140 godz.) – zorganizowano i przeprowadzono 15 spotkań dyskusyjnych propagujących aktywność obywatelską, w których uczestniczyło 396 uczniów, cztery szkolenia czterodniowe dla czterech grup (112 godz.), w których uczestniczyło 64 uczniów w wieku 16-21 lat z liceów ogólnokształcących, profilowanych i techników zawodowych, zrealizowano wsparcie coachingowe oraz przeprowadzono konsultacje z grupami młodzieżowymi (80 godz.),
- wytworzenie ośmiu projektów inicjatyw społecznych – wypracowano osiem koncepcji inicjatyw społecznych i zarys sposobu ich skutecznego i prawidłowego wdrożenia oraz podjęto działania wdrożeniowe, a dla czterech koncepcji opracowano dodatkowe szczegółowe plany realizacji,
- stworzenie interaktywnego portalu internetowego – opracowano treść i uruchomiono interaktywny portal internetowy jako formę promocji i komunikacji,
- przeprowadzenie seminarium podsumowujące podjęte działania – w seminarium uczestniczyło 61 osób, dodatkowo współorganizowano konferencję nt. kształtowania postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży, w której uczestniczyło 69 osób (spośród 77 zaproszonych),
- dodatkowo, na wniosek młodzieży, przeprowadzono szkolenia z zakresu komunikacji i wystąpień publicznych oraz warsztaty dziennikarskie z zakresu konstruowania news-ów, reportaży oraz promocji w sieci, z wykorzystaniem mediów społecznościowych, newsletterów, pozycjonowania oraz e-reklamy.

(akta kontroli str. 536-549, 566-574)

Wskaźniki przedstawione w ofertach przez Stowarzyszenie zostały zaakceptowane przez MPiPS. W ocenie NIK, w odniesieniu do celu głównego zadania, nie dają one pełnej informacji o stopniu osiągnięcia rezultatu. Brak jest odniesienia, jaki stan po zakończeniu realizacji zadania Stowarzyszenie chciałoby uzyskać. Zasady FIO z lat 2011-2014 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”¹⁰.

Ustalona nieprawidłowość

W działalności Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁰ Patrz przypis nr 9.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w badanym obszarze.

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków

Opis stanu faktycznego

3.1. Stowarzyszenie na realizację zadania pn. *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej*, realizowanego w latach 2011-2012, otrzymało dotację w łącznej wysokości 375.563,20 zł. Podział środków na mikrodotacje następował w drodze konkursu. Ogłoszenia o konkursie, terminy składania wniosków i zasady przyznawania środków Stowarzyszenie podawało do publicznej wiadomości¹¹. Podstawą udzielenia dotacji były oceny przeprowadzone przez ekspertów.

W sprawozdaniach częściowych z realizacji zadania za lata 2011-2012 wykazano koszty w kwocie 452.202,20 zł (2011 r. – 147.107,40 zł, 2012 r. – 305.094,80 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 360.319,00 zł (2011 r. – 117.024,20 zł, 2012 r. – 243.294,80 zł). Na powyższe złożyły się:

- koszty osobowe merytoryczne w kwocie 19.000,00 zł (2011 r. – 5.000,00 zł, 2012 r. – 14.000,00 zł) – wyłącznie niefinansowe środki własne;
- koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, w kwocie 94.793,12 zł (2011 r. – 24.593,12 zł, 2012 – 47.800,00 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 22.400,00 zł (2011 r. – 8.000,00 zł, 2012 r. – 14.400,00 zł);
- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w kwocie 322.957,35 zł (2011 r. – 105.024,24 zł, 2012 r. – 217.933,11 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 322.957,35 zł (2011 r. – 105.024,24 zł, 2012 r. – 217.933,11 zł);
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w kwocie 11.600,44 zł (2011 r. – 4.490,0 zł, 2012 r. – 7.110,44 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 11.110,44 zł (2011 r. – 4.000,00 zł, 2015 r. – 7.110,44 zł);
- koszty wyposażenia, związane z realizacją zadania w kwocie 500,00 zł (2011 r. – 0,0 zł, 2012 r. – 500,00 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania w kwocie 3.351,26 zł (2011 r. – 0,0 zł, 2012 r. – 3.351,26 zł) pokryte z dotacji w całości.

W ewidencji księgowej powyższe kwoty zostały prawidłowo zaewidencjonowane.

(akta kontroli str. 19-36, 123-135, 136-307)

Podczas realizacji projektu pn. *Regionalny Ośrodek Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej*, dla którego Stowarzyszenie pełniło funkcję operatora regionalnego, w czterech edycjach (jedna w 2011 r. i trzy w 2012 r.) otwartego konkursu wpłynęło łącznie 36 ofert od spółdzielni socjalnych z czterech województw¹². Regulamin konkursu przewidywał maksymalną dotację w kwocie 25.000,00 zł na wspieranie lokalnych projektów spółdzielni socjalnych realizujących m.in. zadania w zakresie rozwijania lub wprowadzania nowych rozwiązań produktów lub usług PES służących realizacji zadań pożytku publicznego lub użyteczności publicznej lub/i społeczności lokalnej, np. udoskonalanie systemów sprzedaży, wdrażanie narzędzi zarządzania, marketingu, lustrację spółdzielczą, badanie lokalnego rynku na potrzeby wprowadzania nowych usług i produktów, propagowanie klauzul społecznych, realizacji usług na rzecz społeczności lokalnej.

Po ocenie formalnej i merytorycznej komisja odrzuciła łącznie 17 ofert, przyznała mikrodotacje 19 spółdzielniom w łącznej kwocie 337.977,00 zł (jedna spółdzielnia po zawarciu umowy wycofała się i zwróciła mikrodotację). W wyniku przeprowadzonej weryfikacji Stowarzyszenie uznało za kwalifikowalną kwotę 322.957,30 zł, zaś środki w wysokości 15.019,60 zł zakwalifikowano do zwrotu. W żadnym przypadku nie został przekroczony limit mikrodotacji w wysokości 25.000,00 zł.

(akta kontroli str. 136-299, 300-304, 305-307, 705)

3.2. Stowarzyszenie na wykonanie zadania pn. *Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej*, realizowanego w latach 2012-2013, otrzymało dotację w łącznej kwocie 145.042,20 zł.

¹¹ Strona internetowa Stowarzyszenia <http://wamacoop.olsztyn.pl>, ogłoszenia w prasie.

¹² Działaniem objęto województwa: mazowieckie, podlaskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie.

W sprawozdaniach częściowych z realizacji zadania za lata 2012-2013 wykazano koszty w kwocie 163.692,20 zł (2012 r. – 79.305,70 zł, 2013 r. – 84.386,50 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 145.042,20 zł (2012 r. – 69.755,70 zł, 2013 r. – 75.286,50 zł). Na powyższe złożyły się:

- koszty osobowe merytoryczne w kwocie 64.907,30 zł (2012 r. – 29.556,10 zł, 2013 – 35.351,20 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, w kwocie 31.400,00 zł (2012 r. – 15.300,00 zł, 2013 – 16.100,00 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 14.000,00 zł (2012 r. – 7.000,00 zł, 2013 r. – 7.000,00 zł);
- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w kwocie 41.942,40 zł (2012 r. – 19.355,20 zł, 2013 r. – 22.587,20 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w kwocie 10.293,10 zł (2012 r. – 4.640,80 zł, 2013 r. – 5.652,30 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty wyposażenia, związane z realizacją zadania w kwocie 330,00 zł (2012 r. – 2.250,90 zł, 2013 r. – 0,0 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty adaptacji pomieszczenia dla celów realizacji zadania w kwocie 2.500,00 zł, pokryte z dotacji w całości;
- koszty związane z działaniami promocyjnymi w kwocie 5.021,2 zł (2012 r. – 2.866,2 zł, 2013 r. – 2.155,0 zł), z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 3.771,18 zł (2012 r. – 1.616,2 zł, 2013 r. – 2.155,0 zł).

W ewidencji księgowej powyższe kwoty zostały prawidłowo zaewidencjonowane.

(akta kontroli str. 308- 321 420-429)

3.3. Stowarzyszenie na realizację zadania pn. *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* realizowanego w 2013 r. otrzymało dotację w łącznej wysokości 49.950,20 zł.

W sprawozdaniu z realizacji zadania wykazano koszty w kwocie 55.550,20 zł, z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 49.950,20 zł. Na powyższe złożyły się:

- koszty osobowe merytoryczne w kwocie 28.680,20 zł, pokryte z dotacji w całości;
- koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, w kwocie 9.600,00 zł, z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 4.000,00 zł;
- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w kwocie 11.260,00 zł, pokryte z dotacji w całości;
- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w kwocie 3.245,00 zł, pokryte z dotacji w całości;
- koszty wyposażenia, związane z realizacją zadania, w kwocie 2.250,90 zł (2012 r. – 2.250,90 zł, 2013 r. – 0,0 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty adaptacji pomieszczenia dla celów realizacji zadania w kwocie 2.500,00 zł, pokryte w 2012 r. wyłącznie z dotacji;
- koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania w kwocie 5.377,30 zł (2012 r. – 2.836,50 zł, 2013 r. – 2.540,80 zł), pokryte z dotacji w całości;
- koszty związane z działaniami promocyjnymi w kwocie 2.430,00 zł, pokryte z dotacji w całości.

W ewidencji księgowej powyższe kwoty zostały prawidłowo zaewidencjonowane.

(akta kontroli str. 467-481, 507-514)

3.4. Stowarzyszenie na realizację zadania pn. *Kto odpowiada za Twoją przyszłość?* realizowanego w 2014 r. otrzymało dotację w łącznej wysokości 95.999,20 zł.

W sprawozdaniu z realizacji zadania wykazano koszty w kwocie 107.893,10 zł, z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 95.999,20 zł. Na powyższe złożyły się:

- koszty osobowe merytoryczne w kwocie 31.019,90 zł, pokryte w całości z dotacji;
- koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, w kwocie 16.029,50 zł, z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 7.700,00 zł;
- koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów zadania w kwocie 51.884,50 zł, z czego z dotacji poniesiono wydatki w kwocie 48.320,10 zł;

- koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją zadania w kwocie 4.387,60 zł, pokryte z dotacji w całości;
 - koszty wyjazdów służbowych osób zaangażowanych w realizację zadania w kwocie 1.671,60 zł, pokryte z dotacji w całości;
 - koszty związane z działaniami promocyjnymi w kwocie 2.900,00 zł, pokryte z dotacji w całości.
- W ewidencji księgowej powyższe kwoty zostały prawidłowo zaewidencjonowane.

(akta kontroli str. 536-549, 575-585)

3.5. Badaniem objęto 40 dowodów księgowych (po 10 z każdego roku z lat 2011-2014) na kwotę 213.585,10 zł, z czego z Programu FIO sfinansowano 201.027,20 zł (94,1%). Koszty były uwzględnione w budżecie projektu i przedstawione w ofercie w pkt. IV pn. *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego*. Koszty objęte badaniem poniesiono w okresie realizacji projektu. Stowarzyszenie rozliczało dotację na podstawie dowodów księgowych. Dowody objęte badaniem zawierały obligatoryjne elementy¹³, określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ oraz zawierały trwały zapis obejmujący dane o umowie i zadaniu finansowanym z FIO, opis merytoryczny zadania, przeznaczenie oraz informację o wysokości rozliczenia środków z FIO. Przy dokonywaniu płatności Stowarzyszenie przestrzegało zasady obrotu bezgotówkowego, a płatności gotówkowe dokonywane były w sporadycznych wypadkach, np. opłaty pocztowe.

Stowarzyszenie dla każdego projektu wyodrębniło w ewidencji księgowej konto syntetyczne 503 FIO, do konta wprowadzono analitykę 503-, na której ewidencjonowano koszty według rodzaju, zgodnie z kwalifikacją kosztów wykazywaną w sprawozdaniach z realizacji zadań, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Księgi rachunkowe prowadzone były przez biuro rachunkowe w Olsztynie, na podstawie umowy zawartej w 1999 r.

Nie stwierdzono wydatków niekwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 684-700, 706)

3.6. W okresie objętym kontrolą, przy realizacji dotowanych zadań Stowarzyszenie zatrudniało jedną osobę na umowę o pracę wykonującą pracę we wszystkich projektach, w projekcie IPS od sześciu do 12 na umowę zlecenie, w projekcie *Kto – 2013* dziewięć osób na umowę zlecenie, w *Kto – 2014* 10 osób na umowę zlecenie oraz w ROWSS sześciu wolontariuszy. Kadra realizująca projekty posiadała wykształcenie wyższe, doświadczenie w zarządzaniu, rozliczaniu projektów oraz w zakresie wspierania organizacji pozarządowych. Stowarzyszenie rekrutowało kadrę spośród członków Stowarzyszenia posiadających odpowiednie kwalifikacje lub osób współpracujących wcześniej w realizacji projektów partnerskich bądź działań statutowych. Stosowane stawki szacowane były na podstawie informacji pozyskiwanych w ramach rozeznania rynku, np. stosowane w ramach programu IW EQUAL, zamówień publicznych instytucji współpracujących, które zobowiązane były do ich stosowania.

W ramach prowadzonych w badanym okresie działań Stowarzyszenie w żadnym z realizowanych projektów nie pobierało opłaty lub jakiegokolwiek wpłaty od adresatów zadań. Wartość pracy wolontariuszy szacowana była na podstawie informacji dostępnych na ogólnopolskim portalu organizacji pozarządowych¹⁵ lub w oparciu o stawki eksperckie stosowane w działaniach odpłatnych.

(akta kontroli str. 703-705, 709-720,)

3.7. Stowarzyszenie w latach 2011-2014 osiągnęło przychody z działalności statutowej w łącznej kwocie 3.476.092,20 zł, w tym od instytucji dysponujących środkami publicznymi 3.168.144,90 zł (91,1%). Kwota środków otrzymana w ramach realizacji projektów FIO w wysokości 651.310,60 zł stanowiła 18,7% udziału w przychodach z działalności statutowej. Dodatkowymi źródłami finansowania badanych projektów, oprócz dotacji w ramach FIO, były finansowe środki własne (do-

¹³ Art. 21 ust. 1: dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu; 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów; 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

¹⁵ Strona internetowa: <http://ngo.pl>

chody własne Stowarzyszenia) w kwocie 86.627,02 zł oraz osobowy niefinansowy wkład własny w wysokości 41.400,00 zł.

(akta kontroli str. 664-683, 721-727)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Według Prezesa Stowarzyszenia, ze względu na dość uproszczoną procedurę aplikowania i rozliczania projektów FIO nie wystąpiły żadne znaczące problemy, co umożliwiało uzyskanie umiejętności i doświadczeń projektowych mniej doświadczonym organizacjom. Mogły one więc, przez realizację inicjatyw FIO, budować swój kapitał organizacyjny. W ocenie Prezesa Stowarzyszenia, kłopotliwy był dość krótki, czasami kilkumiesięczny, czas realizacji projektów jednorocznych. Dość dobra komunikacja z pracownikami Departamentu Pożytku Publicznego MPIPS nie wpływała jednak znacząco na zmniejszenie opóźnień w przekazywaniu środków. Gdy wystąpiła potrzeba ograniczenia przyznanej dotacji, zakres zadań wynikał z obustronnych konsultacji.

4.2. W odniesieniu do realizacji opisanych wyżej projektów, okresowo prowadzone wywiady telefoniczne oraz badania prowadzone przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych wskazują, że większość działań projektowych, powstałych w ramach PES, funkcjonuje utrzymując powstałe wcześniej lub tworząc nowe miejsca pracy. Stowarzyszenie w trakcie wykonywania dotowanych projektów nawiązało współpracę m.in. z lokalnymi samorządami, ośrodkami doskonalenia nauczycieli, Kuratorium Oświaty W-MUW w Olsztynie i Fundacją Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej. Współpraca kontynuowana jest w ramach działań w innych projektach lub działań statutowych. Utworzone zostały podmioty wspierające, jak Zespoły ds. Ekonomii Społecznej lub Regionalny Spółdzielczy Związek Rewizyjny. Stowarzyszenie w sposób ciągły monitoruje sytuację powstałych PES w województwie warmińsko-mazurskim oraz okresowo w innych województwach w ramach wizyt studyjnych bądź spotkań branżowych. Działania z zakresu inicjatyw i przedsiębiorczości w szkołach realizowane są w odpowiedzi na zaproszenia szkół.

Zapisy w harmonogramie projektu ROWSS nakładały na Stowarzyszenie obowiązek dokonywania monitoringu i ewaluacji, celem pozyskania niezbędnych informacji do sprawnego i prawidłowego zarządzania projektem, realizacji zadań projektowych (działań i poniesionych wydatków) i osiągniętych przez spółdzielnie rezultatów. Stowarzyszenie przeprowadziło takie badania w zakresie m.in. wpływu na rozwój organizacyjny spółdzielni, zwiększenie zasobu wiedzy i umiejętności pracowników i członków spółdzielni, aktywizacji środowiska lokalnego, konkurencyjności, rezultatów współpracy itp. Operator aktualnie posiada wyłącznie ogólną wiedzę o bieżącym funkcjonowaniu spółdzielni dotowanych w ramach projektu. Dodatkowe czynności kontrolne dotyczące wszystkich spółdzielni, które otrzymały mikrodotacje w ramach tego projektu wykazały, że według stanu na 30 września 2016 r. mają one status otwarty, czyli są zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. Żadna z nich nie została wyrejestrowana oraz nie zawiesiła¹⁶ działalności, nie jest objęta likwidacją, postępowaniem upadłościowym, układowym itp.

Dla pozostałych projektów, o których była mowa, zapisy w harmonogramie nakładały na Stowarzyszenie obowiązek monitoringu i ewaluacji dla pozyskania informacji niezbędnych do sprawnego i prawidłowego zarządzania projektem, realizacji zadań projektowych (działań i poniesionych wydatków) i osiągniętych rezultatów. Monitoring i ewaluacja prowadzone były w sposób ciągły, m.in. przez analizę realizacji zadań projektowych, badania ankietowe, rozmowy z doradcami, trenerami i ekspertami zaangażowanymi w projekt.

4.3. Projekt pn. *Regionalny Ośrodek Wspierania Spółdzielczości Socjalnej* był kontrolowany przez Biuro Kontroli MPIPS. W wyniku kontroli sformułowano wniosek dotyczący przestrzegania terminów wskazanych w harmonogramie, będącego integralną częścią umowy.

(akta kontroli str. 129-130, 422-423, 509, 578-579, 704-705, 709-710, 728-832)

¹⁶ Jedna spółdzielnia prowadzi działalność sezonową w okresie od 1 maja do 31 października każdego roku, w związku z czym dokonuje corocznego zawieszenia działalności w pozostałym okresie.

Ustalono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

W działalności Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie zadań zleconych w latach 2012-2015 przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Prezesa Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, Prezesowi Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP w Olsztynie przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 27 października 2016 r.


Kontroler:

Główny specjalista
kontroli państwowej

Jarosław Odachowski

Dyrektor

Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny


z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

