



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.005.03.2021

Pani
Beata Juraszek-Kopacz
Prezes Zarządu
Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
ul. Kłopotowskiego 6 lok. 59/60
03-717 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.173.2021 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 27 października 2021 r.

P/21/046 Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom
ekonomii społecznej i solidarnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: FRSO lub Fundacja).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Juraszek-Kopacz, Prezes Fundacji od 15 września 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej dotowanych projektów.2. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z obowiązującymi standardami.3. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru.4. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu usług dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020. Dla realizacji celu kontroli wykorzystano dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów, w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Michał Przybylski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/31/2021 z 29 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2018-2020 działania Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej³ (dalej: OWES) w obszarze zarządzania finansowego projektem, wydatkowania i rozliczania środków z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych (dalej: MJWPU) były na ogół zgodne z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz obowiązującymi regulacjami. Fundacja jako lider OWES prowadziła wyodrębnioną ewidencję wydatków dla każdego z realizowanych projektów z podziałem analitycznym, jednak nie ujmowała w księgach rachunkowych wkładu własnego wniesionego w formach niepieniężnych. W ramach realizowanych projektów OWES osiągnął założone wskaźniki rezultatu i produktu, w tym dotyczące liczby utworzonych miejsc pracy oraz ich trwałości. Kadra kluczowa OWES posiadała odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie oraz miała możliwość podnoszenia kwalifikacji. Oferowane przez OWES wsparcie doradcze i usługi animacyjne przyczyniły się do powstawania nowych podmiotów ekonomii społecznej (dalej: PES). NIK pozytywnie ocenia usługi szkoleniowe oferowane przez OWES wspieranym podmiotom oraz współpracę z innymi instytucjami na rzecz rozwoju i wspierania ekonomii społecznej i solidarnej, w tym z powiatowymi urzędami pracy (dalej: PUP), lokalną grupą działania (dalej: LGD) oraz Mazowieckim Centrum Polityki Społecznej (dalej: MCPS). Nabory wniosków o przyznanie wsparcia finansowego, poza jednym przypadkiem, były przeprowadzane zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i obowiązującymi wytycznymi. OWES prawidłowo kontrolował prawidłowość wydatkowania przyznanych środków finansowych oraz prowadził monitoring płynności finansowej wspieranych PS.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi ponad 3-krotnego zawyżenia, na etapie wnioskowania o dofinansowanie, wartości stawek godzinowych świadczenia wolontariuszy stanowiących wkład własny OWES. Dowody księgowe dotyczące kosztów pośrednich nie były opisywane w sposób wykazujący związek z realizowanymi projektami oraz nie dokonywano sprawdzenia ich pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. OWES nie wyznaczył również koordynatora merytorycznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez OWES dotowanych projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego oraz prawidłowość danych we wnioskach

Opis stanu
faktycznego

FRSO w partnerstwie z SOKiAL oraz BR tworzy OWES w regionie siedleckim. Zgodnie ze statutem FRSO z 29 czerwca 2009 r., celem Fundacji jest działalność oświatowa i naukowa, przede wszystkim w zakresie wspierania różnorodnych form aktywności, służących zdobywaniu przez obywateli umiejętności współuczestniczenia w kształtowaniu demokratycznego społeczeństwa, promowanie poprzez aktywizację środowisk lokalnych, postaw obywatelskich, wyrażających się w braniu odpowiedzialności za otaczającą społeczność i jej problemy. FRSO działa na terenie m.st. Warszawy, natomiast SOKiAL i BR mają siedziby na terenie powiatu siedleckiego. Filia biura projektu OWES znajduje się w Siedlcach.

(akta kontroli tom I, str. 21-28, 77)

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Prowadzony przez FRSO, Stowarzyszenie Ośrodek Kultury i Aktywności Lokalnej (dalej: SOKiAL) oraz Biuro Rachunkowe M. Bobryk, O. Michałowska SC (dalej: BR).

Polityka (zasady) rachunkowości obowiązująca w FRSO nie zawierała wersji oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej: uor). Prezes Zarządu wyjaśniła, że ww. informacje nie zostały zawarte w polityce rachunkowości przez przeoczenie. Aktualizacja polityki rachunkowości obejmie informację o okresach eksploatacji poszczególnych wersji i wersji obowiązującej.

(akta kontroli tom I str. 29-44; tom III str. 232, 237)

1.1. W latach 2018-2020 FRSO ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego⁵ (dalej: EFS), jako beneficjent realizowała dwa projekty w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej:

- pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionie siedleckim* na łączną kwotę 2 680 990 zł, w tym kwota dofinansowania 2 582 390 zł⁶, z czego Fundacja wydatkowała 99%; projekt realizowano od 1 lutego 2016 r. do 31 stycznia 2019 r. (dalej: projekt nr I);
- pn. *Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej* na łączną kwotę 1 544 853 zł, w tym kwota dofinansowania 1 479 957 zł⁷; okres realizacji od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2022 r. Do końca grudnia 2020 r. w ramach projektu nr II OWES otrzymał zaliczki w łącznej kwocie 1 106 380 zł, z czego wydatkował 979 955 zł, tj. 88,6% dotychczas otrzymanej kwoty (dalej: projekt nr II).

O realizowanych projektach OWES poinformował właściwe terytorialnie ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe urzędy pracy z regionu siedleckiego. Okazana dokumentacja nie pozwalała na stwierdzenie, czy OWES poinformował ww. instytucje w terminie siedmiu dni roboczych od dnia podpisania umowy, określonym w § 35 ust. 1 umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli tom I str. 126-147, 242-281, 282-330, 390-418; tom III, str. 400-401)

1.2. W latach 2018-2020 koszty bezpośrednie łącznie w projektach nr I i II wyniosły 2 462 126 zł, a koszty pośrednie 412 386 zł. Szczegółowym badaniem kosztów objęto 28,7%⁸ kosztów bezpośrednich poniesionych w latach 2018-2020 (707 420 zł), w całości uznanych za kwalifikowalne, przeznaczonych na: dotacje na utworzenie miejsc pracy (82%), wynagrodzenia (15,1%), usługi szkoleniowe (2,4%), zakup laptopa (0,5%). Wykazane we wnioskach o płatność wydatki wynikały z ewidencji księgowej oraz poniesione zostały w okresie realizacji projektu.

(akta kontroli tom I str. 242-281, 390-418; tom III str. 5, 7-214)

1.2.1. OWES prowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków projektów na kontach nr 515 (projekt nr I) i 517 (projekt nr II), z podziałem analitycznym umożliwiającym identyfikację poszczególnych operacji związanych z realizowanymi projektami. Dowody księgowe dotyczące wydatków bezpośrednich były opisane w sposób wykazujący związek z danym projektem.

(akta kontroli tom I str. 419-524; tom III str. 7-214)

W latach 2018-2020⁹ dokonano 14 płatności na łączną kwotę 127 620 zł związanych z realizowanymi projektami z innego rachunku bankowego niż wskazane w umowie

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵ W ramach osi priorytetowej IX Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, działanie 9.3 – Rozwój ekonomii społecznej Regionalnego Programu Operacyjnego województwa mazowieckiego (dalej: RPO WM) na lata 2014-2020.

⁶ Umowa nr RPMA.09.03.00-14-6856/16-00 z 21 marca 2017 r.

⁷ Umowa nr RPMA.09.03.00-14-b020/18-00 z 19 marca 2019 r.

⁸ Badaniem objęto 33 dowody księgowe. Do badanej próby włączono również osiem dowodów księgowych dotyczących wydatków poniesionych w 2017 r. na kwotę 64 000 zł, których nie uwzględniono w wymienionych wartościach zbadanej próby.

⁹ Oraz pięciu płatności dokonanych w 2017 r.

o dofinansowanie. Zgodnie z § 8 ust. 4 umów o dofinansowanie, OWES dokonywał refundacji tych wydatków ze środków zgromadzonych na wyodrębnionym dla projektu rachunku. Refundacja wydatków była wykonywana zbiorczo przez OWES dla wydatków poniesionych w okresie od jednego do nawet trzech miesięcy¹⁰. Prezes Zarządu wyjaśniła, że refundacje były dokonywane zgodnie z harmonogramem wniosków o płatność, czyli zazwyczaj co trzy miesiące. Wydatki zakwalifikowane do danego wniosku o płatność były refundowane w ostatnim dniu przypadającym na okres sprawozdawczym. Na rachunku bankowym wskazanym w umowie o dofinansowanie nie były naliczane odsetki od środków pieniężnych znajdujących się na tym rachunku.

(akta kontroli tom III str. 5, 7-214, 234-235, 241, 352-353)

Na trzech dowodach księgowych¹¹ na łączną kwotę 250 462 zł dokonano poprawek w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 uor, tj. dokonano skreśleń błędnej treści i złożono podpis, ale nie wpisano daty dokonania poprawki. Prezes Zarządu wyjaśniła, że FRSO w przypadku stwierdzenia błędu nie stosowała dotąd wpisywania daty poprawki, a korekty zajmują dość dużo miejsca i dla utrzymania czytelności zapisu zrezygnowano z wpisywania daty przy korektach. NIK nie podziela wyjaśnień Prezes Zarządu i zwraca uwagę na to, że przywołany artykuł uor jednoznacznie wskazuje, w jaki sposób powinny być dokonywane poprawki na wewnętrznych dowodach księgowych.

(akta kontroli tom III str. 5, 7-214, 232, 237)

W ramach projektu nr II, na opisie jednej faktury, błędnie wskazano do ujęcia na koncie projektu kwotę 3900 zł, tj. o 401 zł wyższą od wartości faktury¹² (faktura¹³ na kwotę 3499 zł dotyczyła zakupu laptopa). Prezes Zarządu nie odniosła się do zaksięgowania błędnej kwoty 3900 zł, wyjaśniła, że dekret na wskazanej fakturze prezentuje informację o wszystkich elementach księgowania. Pierwsza linia informuje o ujęciu wartości zakupu na kontach rodzajowych 402 i rozrachunkach z kontrahentem 202-729. Druga linia dzieli wartość zakupu w oparciu o działalności, do jakich przypisano zakup – 3900 zł do projektu na koncie 517-1-17 i 499 zł do kosztów administracyjnych 550-1. Obie kwoty sumują się do wartości zapisu rozliczenia kosztów 490 – 3499 zł. NIK nie podziela wyjaśnień Prezes Zarządu. Wyżej wymieniona faktura została błędnie zakwalifikowana do ujęcia w księgach rachunkowych na koncie projektu Wn 517-1-17 w wysokości 3900 zł, tj. o kwotę 401 zł przekraczającą wartość faktury.

(akta kontroli tom III str. 5, 91-92, 235, 241)

1.2.2. W ramach projektu nr I zgodnie z § 4 umowy o dofinansowanie projektu OWES zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w łącznej wysokości 98 600 zł (FRSO w wysokości 33 650 zł, BR 32 550 zł i SOKiAL 32 400 zł). Wkład własny wniesiony przez FRSO miał mieć charakter pracy świadczonej w ramach umów o wolontariacie (86,2% wartości wkładu własnego) oraz kosztów organizacji doradztwa i szkoleń, w tym koszty hoteli, delegacji, cateringu (15,8%). Wkład własny wnoszony przez BR i SOKiAL miał w pełni pochodzić z pracy świadczonej przez wolontariuszy.

(akta kontroli tom I str. 77-125, 148-181)

¹⁰ Na przykład refundację wydatków za okres od stycznia do marca 2020 r. dokonano 31 marca 2020 r., a refundację za okres od czerwca do września 2020 r. dokonano 30 września 2020 r.

¹¹ Dwa polecenia księgowania związane z wypłatą dotacji na utworzenie miejsc pracy oraz jedna lista płac.

¹² Dokonano następującej dekretacji: w pierwszej linii księgowanie kwoty 3499 zł na koncie Wn 402 (zużycie materiałów) i kwoty 3499 zł na koncie Ma 202-729 (rozrachunki – dostawcy krajowi). W drugiej linii księgowanie kwoty 3900 zł na koncie projektu Wn 517-1-17, a kwoty 3499 zł na koncie Ma 490 (rozliczenie kosztów). W trzeciej linii księgowanie kwoty 499 zł na koncie Wn 550-1 (koszty administracyjne, amortyzacja).

¹³ CW/2020/11/018084 z 4 listopada 2020 r.

SOKiAL wniosło wkład własny na podstawie trzech umów o wolontariacie w pełnej wysokości wskazanej we wniosku o dofinansowanie. Wolontariusze wykonywali świadczenia na stanowiskach animatorów, a stawka godzinowa w każdej umowie została oszacowana na 150 zł. BR wniosło wkład własny na podstawie jednej umowy o wolontariacie w pełnej wysokości wskazanej we wniosku o dofinansowanie. Wolontariusz wykonywał świadczenia na stanowisku doradcy specjalistycznego przy stawce godzinowej wycenionej na 150 zł. FRSO wniosło wkład własny w wysokości 29 006 zł, w tym 20 925 zł w formie świadczenia wolontariatu¹⁴ polegającego na świadczeniu usług doradczych, organizacji szkoleń oraz warsztatów. Stawka godzinowa w każdym porozumieniu o wykonywaniu świadczeń wolontariackich została wyceniona na 150 zł. Pozostałą część wkładu własnego stanowiły koszty hotelu i wyżywienia uczestników szkolenia, koszty delegacji pracowników OWES, a także koszty wynagrodzenia osób zatrudnionych w OWES finansowane ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Łączna wartość wkładu własnego wniesionego do projektu nr I przez FRSO, SOKiAL i BR wyniosła 93 956 zł.

(akta kontroli tom I str. 242-281; tom II str. 368-509; tom III str. 354)

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie dla projektu nr II, OWES powinien wnieść wkład własny w wysokości 64 895 zł, w tym: (1) FRSO 32 458 zł w formie świadczenia wolontariatu na stanowisku doradcy specjalistycznego przy stawce godzinowej wycenionej na 150 zł i (2) SOKiAL 32 437 zł w formie świadczenia wolontariatu na stanowisku animatora przy stawce godzinowej wycenionej na 150 zł. Do końca 2020 r. OWES wniósł do projektu nr II wkład własny w wysokości 60 133 zł (92,7%).

(akta kontroli tom I str. 282-330, 355-356)

Prezes Zarządu wyjaśniła, że wycena stawki godzinowej za konsultacje i szkolenia wykonywane w ramach wolontariatu w projektach nr I i nr II opierała się na cenach rynkowych za szkolenia i konsultacje specjalistów i była zgodna z *Listą najczęściej finansowanych towarów i usług*, zgodnie z którą stawka godzinowa za szkolenie wynosi 200 zł, a za konsultacje 150 zł. NIK zwraca uwagę, że w załączniku¹⁵ do konkursów ogłaszanych przez MJWPU, zawarto zestawienie maksymalnych dopuszczalnych stawek brutto brutto w projektach realizowanych w ramach działania 9.3 ze środków RPO WM. Projektodawcy powinni w związku z tym zawierać we wnioskach o dofinansowanie wyczerpujące uzasadnienie przyjętych stawek oraz dysponować dokumentacją, w oparciu o którą zostały ustalone (np. analizami finansowymi). Prezes Zarządu wyjaśniła, że tego typu dokumentację stanowi informacja o średnich zarobkach trenerów z Ogólnopolskiego badania trenerów z 2016 r. oraz informacje o wycenie stawek wolontariuszy ekspertów Ogólnopolskiej Sieci Centrów Wolontariatu. W ocenie NIK doszło do zawyżenia stawki godzinowej określonej dla wolontariatu świadczonego na stanowisku animatora. Zgodnie podrozdziałem 6.10, ust. 7 lit. c *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFFF, EFS oraz FS na lata 2014-2020* (dalej: wytyczne kwalifikowalności) wartość wkładu niepieniężnego w przypadku nieodpłatnej pracy wykonywanej przez wolontariusza określa się z uwzględnieniem ilości czasu poświęconego na jej wykonywanie oraz średniej wysokości wynagrodzenia (wg stawki godzinowej lub dziennej) za dany rodzaj pracy obowiązującej u danego pracodawcy lub w danym regionie (wyliczonej np. w oparciu o dane GUS), lub płacy minimalnej określonej na podstawie obowiązujących przepisów, w zależności od postanowień wniosku o dofinansowanie projektu. NIK podkreśla, że w ramach projektu nr I OWES zatrudniał na podstawie umów o pracę animatora na ½ etatu,

¹⁴ Na podstawie zawartych 15 porozumień o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych.

¹⁵ Załącznik nr 9 w przypadku projektu nr I, załącznik nr 6 w przypadku projektu nr II.

przy stawce godzinowej wynoszącej ok. 31,18 zł, a w ramach projektu nr II dwóch animatorów na 1/3 i 1/4 etatu, przy stawkach godzinowych wynoszących odpowiednio 41 i 49 zł. W związku z powyższym, stawka godzinowa świadczenia wolontariatu na stanowisku animatora w ramach projektu nr I została wyceniona blisko 5-krotnie wyżej (o 481,1%), a w ramach projektu nr II ponad 3-krotnie (o 365,9% i 306,1%) wyżej od stawek godzinowych zatrudnionych animatorów.

(akta kontroli tom I str. 77-125; tom III str. 231)

Wkład własny wniesiony przez FRSO i partnerów w formach niepieniężnych nie był ujmowany w księgach rachunkowych FRSO. Prezes Zarządu wyjaśniła, że wkład własny wniesiony w formach niematerialnych stanowił świadczenie wolontarystyczne i zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁶ nie stanowił darowizny na rzecz korzystającego w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego i przepisów podatkowych, w związku z czym nie był on ujmowany w księgach rachunkowych FRSO. Dane o wartości świadczenia wolontariusza wynikają z dokumentacji merytorycznej projektów i na ich podstawie są ujmowane w sprawozdaniach projektowych. NIK nie podziela wyjaśnień Prezes Zarządu. Zgodnie z § 7 ust. 1 umów o dofinansowanie projektów nr I i nr II beneficjent zobowiązał się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków projektów tak, aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji związanych z projektem określonym we wniosku o dofinansowanie. Wkład własny niepieniężny został uwzględniony przez OWES w części E.2 *Szczegółowy budżet projektu* wyżej wymienionych wniosków o dofinansowanie projektów nr I i nr II. NIK zwraca uwagę na postanowienia podrozdziału 6.2.2. *Wytycznych programowych w zakresie kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach RPO WM na lata 2014-2020*¹⁷ (dalej: wytyczne programowe), zgodnie z którymi każdy wydatek¹⁸ poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach RPO WM niezależnie od formy prowadzonej księgowości, powinien być zaksięgowany na koncie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu z podziałem analitycznym dla wszystkich wydatków w ramach projektu. W ocenie NIK, mając na uwadze powyższe, wkład własny wniesiony w formach niepieniężnych w projektach nr I i nr II powinien zostać ujęty na kontach pozabilansowych FRSO.

(akta kontroli tom I str. 126-147; tom III 233, 238)

1.2.3. W zakończonym projekcie nr I struktura poniesionych wydatków bezpośrednich była następująca:

- dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy – 33,8%;
- wynagrodzenia personelu merytorycznego – 32,7%;
- personel specjalistyczny – 21%;
- wydatki towarzyszące – 12,3%;
- cross-financing / środki trwałe / wyposażenie – 0,2%.

Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność, wydatki na personel merytoryczny osiągnęły poziom 108,9% założonego we wniosku o dofinansowanie, wydatki towarzyszące 98,7%, wydatki cross-financing / środki trwałe / wyposażenie 99,3%, wydatki na personel specjalistyczny 85,8%, a wydatki na dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy 100%.

(akta kontroli tom I str. 242-281)

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

¹⁷ Stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 1159/70/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 28 sierpnia 2015 r.

¹⁸ Zgodnie z podrozdziałem 6.10 ust. 1 wytycznych EFS, wkład niepieniężny stanowiący część lub całość wkładu własnego, wniesiony na rzecz projektu, stanowi wydatek kwalifikowalny.

W projekcie nr II znajdującym się w realizacji do 2022r., struktura wydatków bezpośrednich zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie była następująca:

- wynagrodzenia personelu merytorycznego – 55,9%;
- dotacje na utworzenie nowych miejsc pracy – 19,2%;
- merytoryczne usługi specjalistyczne – 12,3%;
- wydatki towarzyszące – 11,2%;
- inne – 0,9%;
- cross-financing / środki trwałe / wyposażenie – 0,5%.

(akta kontroli tom I str. 282-330)

1.2.4. OWES w latach 2018-2020 nie udzielał zamówień publicznych w ramach realizowanych projektów nr I i nr II.

(akta kontroli tom I str. 242-330)

1.2.5. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dofinansowanie, OWES powinien składać wnioski o płatność w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, a w przypadku końcowego wniosku o płatność w terminie do 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia realizacji projektu. Na 13 wniosków o płatność obejmujących okres objęty kontrolą, jeden za okres październik-grudzień 2020 r. na kwotę 169 805 zł został złożony 31 stycznia 2021 r., tj. po 19 dniach roboczych od zakończenia kwartału. OWES poprosił¹⁹ o możliwość przedłużenia terminu złożenia wniosku o płatność w związku z sytuacją pandemiczną i pracą zdalną, na co MJWPU wyraziła zgodę²⁰. Końcowy wniosek o płatność dotyczący projektu nr I został przesłany do MJWPU 28 marca 2019 r., tj. 56 dni kalendarzowych od dnia zakończenia realizacji projektu. MJWPU wyraziła zgodę²¹ na wydłużenie okresu złożenia wniosku.

(akta kontroli tom I str. 148-181, 355-389; tom III str. 346-350)

1.2.6. Koszty pośrednie w projekcie nr I stanowiły do 15%, a w projekcie nr II do 20% poniesionych kosztów bezpośrednich i były rozliczane ryczałtowo, zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. W zakończonym projekcie nr I OWES rozliczył koszty pośrednie w wysokości 346 101 zł, tj. 15% poniesionych i rozliczonych kosztów bezpośrednich. W projekcie nr II koszty pośrednie według wniosku o dofinansowanie wynosiły 275 475 zł. Z tej kwoty do końca 2020 r. OWES rozliczył 173 348 zł (62,9%).

(akta kontroli tom I str. 148-181, 242-281, 331-354, 390-418)

Badaniem objęto wszystkie 13 poleceń księgowania kosztów pośrednich sporządzonych w latach 2018-2020 na podstawie kwot wykazywanych w kolejnych wnioskach o płatność, na łączną kwotę 294 686 zł²². Żadne ze zbadanych poleceń księgowania nie zostało opisane przez OWES w sposób ukazujący związek z dofinansowanym projektem, co było sprzeczne z § 7 ust. 2 umów o dofinansowanie z 21 marca 2017 r. i 19 marca 2019 r., zgodnie z którym beneficjent zobowiązał się do takiego opisywania dokumentacji księgowej projektu, aby był widoczny związek z projektem. Żadne polecenie księgowania dot. kosztów pośrednich nie zostało sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Zgodnie z pkt. 12 obowiązującej w OWES polityki (zasad) rachunkowości, dowody księgowe powinny zawierać m.in. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) wraz

¹⁹ Pismo z 18 stycznia 2019 r.

²⁰ Pismo MJWPU.WWS-1.420-b020/18 z 19 stycznia 2021 r.

²¹ Pismo MJWPU.WWS-1.420-6856/16 z 27 lutego 2019 r.

²² Łączną wartość zbadanych poleceń księgowania za 2018 r. wyniosła 159 919 zł, 94 373 zł za 2019 r. i 40 394 zł za 2020 r.

z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Prezes Zarządu wyjaśniła, że polecenia księgowania dotyczące kosztów pośrednich traktowane były jako wewnętrzny / techniczny dokument księgowy, a wyliczenia kosztów pośrednich wynikały z rozliczanego wniosku i były kalkulowane ryczałtowo. Zobowiązała się również, że OWES uzupełni wymagane opisy na poleceniach księgowania kosztów pośrednich oraz w przyszłości będzie prawidłowo opisywać i dekretować ww. dokumenty księgowe.

(akta kontroli tom I str. 29-44, 155, 361-362, 495-524; tom III str. 6, 292, 295)

1.2.7. Łączna wartość wkładu własnego wniesionego do projektu nr I przez FRSO, SOKiAL i BR wyniosła 93 956 zł, co stanowiło 3,54% kosztów ogółem poniesionych w okresie realizacji projektu. Na podstawie § 4 ust. 1 umowy nr RPMA.09.03.00-14-6856/16-00 z 21 marca 2017 r., beneficjent zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w kwocie 98 600 zł, co stanowiło 3,68% wydatków kwalifikowalnych projektu. W § 2 umowy określono, że dofinansowanie na realizację projektu wyniesie kwotę stanowiącą nie więcej niż 96,32% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. Zgodnie z zaakceptowanym i zatwierdzonym wnioskiem końcowym o płatność, dofinansowanie przekazane przez MJWPU i rozliczone stanowiło 96,46% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu, tj. o 0,14 pp. więcej od poziomu określonego w umowie. Tym samym dofinansowanie było o 3717,3 zł wyższe od maksymalnej wartości dofinansowania określonej w § 2.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że MJWPU i FRSO wraz z partnerami odnosili się do regulaminu konkursu, który określał wysokość wkładu własnego na poziomie 5% wydatków projektu pomniejszonych o wartość przyznanych w projekcie dotacji. Wniesiony rzeczywiście przez FRSO i partnerów wkład własny stanowił 5,2% poniesionych w projekcie kosztów, pomniejszonych o wartość wszystkich przyznanych w projekcie dotacji na utworzenie miejsc pracy. Kwota ta wyniosła 1 781 322 zł. Prezes argumentowała, że gdyby MJWPU uznała wniesiony wkład własny za zbyt niski, to zgodnie z § 4 ust. 1 umowy mogła kwotę przyznanego dofinansowania, o której mowa w § 2, proporcjonalnie obniżyć.

(akta kontroli tom I str. 242-281; tom II str. 368-509; tom III str. 354)

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie dla projektu nr II, OWES powinien wnieść wkład własny w wysokości 64 895 zł, w tym: (1) FRSO 32 458 zł w formie świadczenia wolontariatu na stanowisku doradcy specjalistycznego przy stawce godzinowej wycenionej na 150 zł i (2) SOKiAL 32 437 zł w formie świadczenia wolontariatu na stanowisku animatora przy stawce godzinowej wycenionej na 150 zł. Do końca 2020 r. OWES wniósł do projektu nr II wkład własny w wysokości 60 133 zł (92,7%).

(akta kontroli tom I str. 282-330, 355-356)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieokreślenie wersji systemu księgowego i daty rozpoczęcia jego eksploatacji w zasadach (polityce) rachunkowości obowiązującej w FRSO.
2. Dokonanie poprawek na trzech wewnętrznych dowodach księgowych niezgodnie z art. 22 ust. 3 uor, tj. bez podania daty dokonania poprawek.
3. Dokonanie błędnej dekretacji na jednej z faktur w wysokości przekraczającej o 401 zł wartość faktury.
4. Nieopisywanie poleceń księgowania dot. kosztów pośrednich w sposób wykazujący związek z realizowanym projektem, co było niezgodne z § 7 ust. 2 umów o dofinansowanie projektów nr I i nr II oraz brak sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym poleceń księgowania dot.

kosztów pośrednich, co było niezgodne z pkt. 12 obowiązującej w OWES polityki (zasad) rachunkowości.

5. Zawyżenie wartości stawki godzinowej świadczenia wolontariuszy wnoszonego przez OWES w ramach wkładu własnego do projektów nr I i nr II.
6. Nieksięgowanie wkładu własnego wnoszonego przez OWES w formach niepieniężnych w ramach projektów nr I i nr II, niezgodnie z § 7 ust. 1 umów o dofinansowanie i podrozdziałem 6.2.2. wytycznych programowych.

OCENA CZĄSTKOWA

OWES na ogół zgodnie z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie realizował projekty dofinansowane w ramach RPO WM. Wskaźniki rezultatu i produktu określone dla zakończonego projektu nr I zostały przez OWES osiągnięte. Fundacja jako lider OWES prowadziła wyodrębnioną ewidencję wydatków dla każdego z realizowanych projektów z podziałem analitycznym, jednak nie ujmowała w księgach wkładu własnego wniesionego w formach niepieniężnych. Dokumenty księgowe objęte badaniem dotyczące wydatków bezpośrednich w projektach nr I i nr II były prawidłowo opisane i powiązane z projektem. Polecenia księgowania dotyczące kosztów pośrednich nie były jednak opisywane w sposób wykazujący związek z realizowanym projektem, a także nie były sprawdzane pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przed ujęciem kosztów w księgach. Koszty pośrednie prawidłowo rozliczano ryczałtem, według progów procentowych ustalanych w umowach. Stawka godzinowa pracy wolontariuszy wniesiona w ramach wkładu własnego wniesionego w ramach obu projektów została zawyżona.

OBSZAR

2. Realizacja przez OWES zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznał 3 marca 2016 r. FRSO, SOKiAL i BR status OWES wysokiej jakości²³. Kolejne akredytacje zostały przyznane 2 marca 2018 r. na okres dwóch lat i 11 września 2020 r. na okres roku²⁴.

(akta kontroli tom I str. 5-15)

2.1.1. Kadre kluczową OWES tworzyło:

- 12 pracowników według stanu na koniec 2018 r. (dziewięciu w FRSO i trzech w SOKiAL), w tym jeden główny kluczowy doradca (etat), dwóch doradców kluczowych ($\frac{1}{4}$ i $\frac{1}{3}$ etatu), sześciu doradców specjalistycznych ($\frac{1}{2}$ etatu, $\frac{1}{4}$ etatu oraz rozliczenia godzinowe w pozostałych przypadkach), dwóch animatorów ($\frac{1}{3}$ i $\frac{1}{2}$ etatu) i jeden specjalista ds. wsparcia finansowego i monitoringu ($\frac{3}{4}$ etatu);
- sześciu²⁵ pracowników według stanu na koniec 2019 r. (siedmiu w FRSO i dwóch w SOKiAL), w tym jeden główny kluczowy doradca (etat), dwóch doradców kluczowych ($\frac{1}{2}$ i $\frac{1}{5}$ etatu), jeden doradca specjalistyczny (rozliczenie godzinowe), dwóch animatorów ($\frac{1}{4}$ i $\frac{1}{3}$ etatu) i jeden specjalista ds. wsparcia finansowego i monitoringu ($\frac{3}{4}$ etatu);
- ośmiu pracowników według stanu na koniec 2020 r. (sześciu w FRSO i dwóch w SOKiAL), w tym jeden główny kluczowy doradca (etat), dwóch doradców

²³ Na podstawie Zarządzenia nr 13 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie powołania Komitetu Akredytacyjnego do spraw systemu akredytacji oraz standardów usług i działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (Dz. Urz. MPI Sp. poz 15, ze zm.).

²⁴ Przerwa w okresie akredytacji od marca do września 2020 r. była rezultatem opóźniających się prac nad wnioskami akredytacyjnymi po stronie MRPIPS.

²⁵ Jeden z pracowników był zatrudniony w wymiarze $\frac{1}{2}$ etatu na stanowisku animatora i $\frac{1}{2}$ etatu na stanowisku doradcy kluczowego.

kluczowych (1/5 i 1/2 etatu), dwóch animatorów (1/4 i 1/3 etatu), dwóch doradców specjalistycznych (rozliczenie godzinowe) i jeden specjalista ds. wsparcia finansowego i monitoringu (3/4 etatu).

Kadrę kluczową uzupełniały osoby świadczące w OWES usługi w ramach wolontariatu: jedna osoba na stanowisku doradcy specjalistycznego w wymiarze ok. 5,5 godziny miesięcznie i jedna osoba na stanowisku animatora w wymiarze 6 godzin miesięcznie w ramach projektu nr I oraz jedna na stanowisku doradcy specjalistycznego w wymiarze 6 godzin miesięcznie i jedna osoba na stanowisku animatora w wymiarze 6 godzin miesięcznie w ramach projektu nr II.

(akta kontroli tom II str. 248-276)

OWES nie wyznaczył koordynatora merytorycznego, który zgodnie ze standardami OWES A.3 jest odpowiedzialny za planowanie działań, organizację pracy, kierowanie kadrami oraz za jakość usług świadczonych przez OWES. Żaden z pracowników zatrudnionych w projekcie nr I i nr II nie miał określonych wyżej wymienionych zadań w zakresie obowiązków. We wniosku o dofinansowanie projektu nr II w części D5. *Sposób zarządzania projektem* wskazano, że kierownikiem OWES będzie Prezes FRSO. Prezes Zarządu wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki w projektach OWES oraz kolektywny styl pracy organizacji tworzących partnerstwo nie zdecydowano się na zatrudnienie koordynatora merytorycznego / kierownika OWES. Zadania przypisane koordynatorowi merytorycznemu OWES w standardach OWES są w dużej mierze realizowane przez doradców kluczowych oraz prezesa zarządu FRSO. NIK nie podziela wyjaśnień złożonych przez Prezesa Zarządu. Standardy OWES jednoznacznie wskazują, że koordynator merytoryczny OWES należy do kadry kluczowej, jest odpowiedzialny za kierowanie pracami OWES oraz musi pozostawać zaangażowany w minimalnym wymiarze miesięcznym wynoszącym 80 godzin. Rozwiązanie przyjęte przez OWES uniemożliwia weryfikację, czy osoba wykonująca funkcje kierownicze spełniała standardy OWES w zakresie pełnionych zadań oraz minimalnego miesięcznego zaangażowania.

(akta kontroli tom I str. 293; tom II str. 248-275; tom III str. 235, 242)

2.1.2. OWES posiadał Regulamin działania OWES oraz udzielania wsparcia przez OWES²⁶ (dalej: regulamin OWES) oraz schemat organizacyjny opisujący kluczowe funkcje OWES wraz z zakresami odpowiedzialności przypisanymi do poszczególnych stanowisk pracy. Schemat organizacyjny uwzględniał stanowisko i zadania koordynatora merytorycznego OWES, którego w kontrolowanej jednostce formalnie nie wyznaczono, a także stanowisko i zadania specjalisty ds. promocji i współpracy z biznesem, którego w latach 2018-2020 OWES nie zatrudniał. Prezes Zarządu wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki na realizację zadań OWES nie zatrudniano specjalisty ds. promocji i współpracy z biznesem, a zadania przewidziane dla tego stanowiska realizują animatorzy oraz częściowo doradcy kluczowi. W ocenie NIK, regulamin OWES i schemat organizacyjny powinny zostać zaktualizowane wraz ze zmianą struktury zatrudnienia OWES i zadań realizowanych w ramach poszczególnych stanowisk. Zadania z zakresu promocji i współpracy z biznesem realizowane przez animatorów i doradców kluczowych powinny zostać uwzględnione w zakresach obowiązków osób zatrudnionych na tych stanowiskach.

(akta kontroli tom II str. 3-9; 248-275; tom III str. 233, 238, 400-401)

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezesa Zarządu, wykonywanie działań przez kadrami kluczową pozostaje pod nadzorem Prezesa Zarządu pełniącego rolę

²⁶ Z 26 stycznia 2015 r.

koordynatora merytorycznego. Nadzór ten jest sprawowany poprzez ankiety ewaluacyjne oraz indywidualne rozmowy prowadzone przez Prezesa Zarządu z poszczególnymi klientami OWES. Wszyscy klienci są informowani o możliwości wysłania maila z uwagami do zarządu FRSO oraz wskazywana im jest księga skarg i wniosków. Narzędziami nadzoru są także cykliczne spotkania zespołu merytorycznego.

(akta kontroli tom III str. 221-226, 400-401)

2.1.3. Badaniem w OWES objęto 10 osób stanowiących kadre kluczową w latach 2018-2020. Pracownicy OWES posiadali określone zakresy zadań wraz z opisami właściwymi dla poszczególnych stanowisk, z wyłączeniem zadań dot. promocji i współpracy z biznesem wykonywanych przez animatorów i doradców kluczowych, co zostało opisane w pkt. 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.

Kadra kluczowa zatrudniona w OWES spełniała wymogi w zakresie posiadanego doświadczenia zawodowego. Spełnione zostały również standardy OWES w zakresie minimalnego miesięcznego wymiaru zaangażowania, z wyjątkiem stanowiska koordynatora merytorycznego OWES, co zostało opisane szerzej w pkt 2.1.1. wystąpienia pokontrolnego²⁷.

(akta kontroli tom II str. 248-276)

2.1.4. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Prezesa Zarządu, ocena okresowa kadry OWES jest dokonywana na spotkaniach danego pracownika z zarządem FRSO. Ocena okresowa ma charakter rozmowy, która kończy się wspólnymi ustaleniami w zakresie wsparcia, np. mentorskiego i szkoleniowego. Spotkania te są przeprowadzane średnio raz w roku, a ich podsumowanie znajduje się w monitoringu stosowania modelu kompetencyjnego OWES. Zagadnienia te nie zostały uregulowane żadnymi wewnętrznymi zarządzeniami lub procedurami.

W OWES nie były również tworzone plany rozwoju zawodowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu, każdy pracownik może liczyć na ścieżkę rozwoju zgodną ze swoimi zainteresowaniami, potrzebami i zadaniami. Swoje potrzeby i aspiracje edukacyjne pracownicy zgłaszają na corocznych spotkaniach oceniających, a następnie na bieżąco, w miarę pojawiania się możliwości szkoleniowych, zgłaszają chęć udziału w konkretnym szkoleniu / kursie. Zarząd wyraża zgodę na szkolenia ustnie, mailowo lub podpisując kartę oddelegowania na szkolenie (jeżeli takowe istnieją, są to karty zewnętrznych instytucji). W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie było niezgodne ze standardem OWES A.3.1, w którym wskazano, że kompetencje kadry kluczowej OWES są doskonalone w sposób systematyczny i celowy m.in. poprzez tworzenie na podstawie oceny kadry okresowych planów rozwoju zawodowego.

(akta kontroli tom III str. 221-226)

2.1.5. Kadra kluczowa OWES w latach 2018-2020 brała udział w łącznie 31 szkoleniach, kursach, warsztatach, przy czym w części z nich brał udział więcej niż jeden pracownik OWES. Pracownicy kadry kluczowej brali udział co najmniej w 30 godzinach szkoleniowych rocznie. Wyjątek stanowił jeden animator, który w 2018 i w 2019 r. brał udział w dwóch szkoleniach trwających łącznie 32 godziny. Spełniony został standard A.3.2, zgodnie z którym OWES powinien dążyć do tego, by kluczowa kadra doskonalila swoje kompetencje w wymiarze co najmniej 30 godzin rocznie. Podnoszenie kompetencji było w OWES ewidencjonowane w formie zestawień tabelarycznych.

(akta kontroli tom II str. 271-274)

2.1.6. Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezesa Zarządu, najczęściej wsparciem finansowym OWES obejmował osoby z niepełnosprawnościami oraz długotrwale

²⁷ W przypadku animatorów i doradców kluczowych minimalny miesięczny wymiar zaangażowania wynosi 40 godzin, a koordynatora merytorycznego OWES 80 godzin.

bezrobotne. W przypadku wsparcia niefinansowego (animacja lokalna), były to osoby zamieszkujące tereny wiejskie.

(akta kontroli tom III str. 221, 225)

2.2. W okresie objętym kontrolą OWES wsparł w 2018 r. 39 istniejących PES (w tym osiem PS), w 2019 r. 30 PES (w tym dziewięć PS), a w 2020 r. 11 PES (w tym dziewięć PS). Jeden doradca kluczowy współpracował jednocześnie z nie więcej niż pięcioma podmiotami, a doradca biznesowy z nie więcej niż dwoma podmiotami.

(akta kontroli tom II str. 215-217; tom III str. 218, 221-225)

2.2.1. OWES diagnozował potrzeby biznesowe wspieranych klientów podczas indywidualnych spotkań i rozmów doradców z PS, po których sporządzane były karty doradcze lub formularze wstępnej rekrutacji, w przypadku podmiotów, które nie były wcześniej objęte wsparciem OWES. Zgodnie z danymi przekazanymi do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) za 2018 r. oraz zestawieniem opracowanym na potrzeby kontroli za 2019 i 2020 r., OWES wsparł w ciągu kolejnych lat doradztwem lub szkoleniami odpowiednio 39, 30 i 11 PES. Udzielono łącznie 14 usług doradztwa biznesowego²⁸, w tym po pięć w latach 2018-2019 i cztery w 2020 r. Zakres doradztwa biznesowego obejmował opracowanie biznesplanu, analizę finansową PS, ocenę możliwości rozwoju czy też możliwość uzyskania wsparcia z Tarczy Antykryzysowej 6.0. Zakres tematyczny doradztwa ogólnego obejmował m.in. marketing i promocję, doradztwo w obszarze powoływania i zarządzania PES / PS, z zakresu księgowości i finansów oraz z zakresu komunikacji w zespole. W przypadku doradztwa specjalistycznego OWES oferował wsparcie w zakresie rozliczania przyznanych dotacji i wsparcia finansowego, a także doradztwo branżowe dotyczące procesów produkcyjnych.

(akta kontroli tom II str. 131-192, 218-234; tom III str. 218)

2.2.2. OWES wspierał istniejące PES w rozwoju działalności poprzez organizowane spotkania doradcze i szkolenia. W latach 2018-2020 przeprowadzono 46 szkoleń dla PES, o czym szerzej napisano w pkt. 2.6 wystąpienia pokontrolnego. Na podstawie okazanej dokumentacji nie można stwierdzić, ile dokładnie odbyło się spotkań doradczych. Spotkania doradcze dotyczyły m.in. przygotowania biznesplanu, budżetu i harmonogramu rzeczowo-finansowego wymaganych do uzyskania wsparcia finansowego oferowanego przez OWES i wprowadzania do organizacji nowozatrudnionych osób z grupą inwalidzką. W przypadku szkoleń tematyka dotyczyła np. aspektów formalno-prawnych prowadzenia koła gospodyń wiejskich czy też podstaw formalno-organizacyjnych w obszarze sportu.

(akta kontroli tom II str. 156-192, 218-234)

2.3. OWES przygotował informację o ofercie wsparcia przewidzianej dla istniejących PS, którą zamieścił na swojej stronie internetowej. Organizował również spotkania, a także uczestniczył w lokalnych wydarzeniach, podczas których przekazywane były informacje o dostępnych formach wsparcia dla PES. Ofertę OWES rozpowszechniał także poprzez publikację artykułów informacyjnych w lokalnych gazetach i biuletynach.

(akta kontroli tom III str. 400-401)

2.3.1. W latach 2018-2020 OWES udzielił siedmiu kompleksowych usług wsparcia dla siedmiu PS, które korzystały ze wsparcia finansowego. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu, poprzez kompleksową usługę wsparcia OWES rozumie wsparcie danego PS w obszarze finansowym i merytorycznym, tj. szkoleń, doradztwa ogólnego, specjalistycznego i biznesowego.

(akta kontroli tom III str. 296)

²⁸ W przypadku doradztwa ogólnego i specjalistycznego OWES okazał zestawienie zawierające informację o łącznym wymiarze godzinowym udzielonych form doradztwa dla poszczególnych lat okresu objętego kontrolą, a nie o liczbie poszczególnych typów udzielonego doradztwa.

2.3.2. W latach 2018-2020 OWES nie zatrudniał specjalisty ds. zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą OWES tylko raz wsparł PES w zakresie procedury udzielania zamówienia publicznego, co doprowadziło do zrealizowania przez PES zamówienia publicznego z zastosowaniem aspektów społecznych. Prezes Zarządu wyjaśniła, że na dziewięć PS wspieranych przez OWES, tylko trzy świadczą usługi adresowane do sektora publicznego, a intensywne szkolenia i doradztwo w tym zakresie zostało przeprowadzone przed 2018 r., gdy klauzule społeczne przy zamówieniach publicznych były nowością. Trzy PS pozyskały w latach 2018-2020 łącznie pięć zamówień publicznych, jednak bez wsparcia OWES, które nie było potrzebne.

(akta kontroli tom II str. 215-217; tom III str. 218, 221, 224)

2.3.4. OWES na bieżąco dokonywał analizy dostępnych dla PES źródeł finansowania (zwrotnych i bezzwrotnych). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezes Zarządu, 90% PES korzysta z bezzwrotnego wsparcia finansowanego z różnych źródeł, a ok. 50% PES otrzymało wsparcie dotacyjne, przede wszystkim ze źródeł samorządowych oraz środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich²⁹ Mazowsze Lokalnie, a także z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich ramach priorytetu 2 i 3³⁰. Doradca kluczowy przekazywał PES informacje o dostępnych instrumentach finansowych dla PES (pożyczki preferencyjne, social venture capital) z Towarzystwa Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych (dalej: TISE). OWES czterokrotnie wsparł PS poprzez umożliwienie podpisania umów z TISE w filii OWES w Siedlcach przy obecności jednego z pracowników, dzięki czemu PS nie musiały ponosić kosztów delegacji do siedziby TISE w Warszawie czy też opłat za podpis w kancelarii notarialnej.

W latach 2018-2020 TISE udzieliło dwóm klientom OWES siedmiu pożyczek na łączną kwotę 385 000 zł.

(akta kontroli tom III str. 221, 223-224)

2.3.5. W OWES monitorowaniem sytuacji PS zajmował się specjalista ds. wsparcia finansowego i monitoringu. Prezes Zarządu wyjaśniła, że w OWES doradcy biznesowi są specjalistami zewnętrznymi, zatrudnianymi na umowy cywilnoprawne. Przekazywanie dokumentów księgowych osobom zewnętrznym w świetle obowiązującego prawa jest niedopuszczalne, w związku z czym wyodrębniono stanowisko specjalisty ds. wsparcia finansowego i monitoringu. Sytuacja PS jest monitorowana co kwartał, o czym szerzej napisano w pkt. 3.3. i 3.4. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 221, 226, 400-401)

2.3.6. Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezes Zarządu, prowadzony jest monitoring wszystkich ośmiu PS istniejących na terenie funkcjonowania OWES. W przypadku pozostałych PES OWES zna ogólną sytuację tych podmiotów, które korzystały z usług wsparcia OWES. Wszystkie PS istniały dłużej niż 18 miesięcy, w tym trzy, które zostały utworzone w okresie objętym kontrolą. W przypadku PS OWES co 18 miesięcy weryfikuje status PS na podstawie narzędzia przygotowanego przez MRPiPS.

(akta kontroli tom II 277-315; tom III str. 296)

2.4. W latach 2018-2020 animatorzy zatrudnieni w OWES prowadzili diagnozę środowiska lokalnego. W tym celu wykorzystywali takie metody, jak inicjowanie spotkań, działań i kontaktów pomiędzy podmiotami działającymi na danym obszarze. Współpraca była podejmowana m.in. z partnerstwem organizacji

²⁹ Jest to rządowy program dotacyjny dla organizacji pozarządowych.

³⁰ Priorytety Aktywne społeczeństwo i Aktywni obywatele.

pozarządowych założonych przez mieszkańców gminy Sabnie, a także z Federacją Organizacji Pozarządowych Wschodnie Mazowsze. Za działania związane z zawiązywaniem i rozwojem partnerstw odpowiedzialni byli animatorzy, którzy ww. zadania mieli określone w zakresach obowiązków. Do zadań animatorów należało również budowanie sieci współpracy lokalnych podmiotów w celu rozwoju PES i PS.

(akta kontroli tom II str. 253-270; tom III str. 279-290)

2.4.1. Animatorzy OWES podejmowali działania o charakterze animacyjnym zmierzające do pobudzenia aktywności osób, grup i instytucji publicznej oraz ożywienia społeczności lokalnej. Do tego celu wykorzystywano takie formy animacji, jak inicjowanie aktywności polegających na pracy z grupami w środowisku lokalnym, w szczególności w kierunku aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Animatorzy budowali również partnerstwa rozwojowe, uczestniczyli i zachęcali do uczestnictwa w konsultacjach społecznych, a także prowadzili działania na rzecz uwzględnienia sektora ekonomii społecznej w rozwoju lokalnym danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST). W latach 2018-2020 dzięki wsparciu OWES powstało 20 grup inicjatywnych (po osiem w latach 2018-2019 i cztery w 2020 r.), które wypracowały założenia co do utworzenia PES.

(akta kontroli tom II str. 253-270; 215-217; tom III str. 218, 400-401)

2.4.2. Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezesa Zarządu, animatorzy zatrudnieni w OWES znajdują lokalnych liderów dzięki mediom lokalnym i rozmowom z innymi liderami. Informacje o liderach pojawiają się również podczas spotkań grupowych, w których uczestniczą animatorzy. Zdarza się również, że lokalni liderzy sami zgłaszają się do OWES. OWES w latach 2018-2020 pozyskał ok. 20 lokalnych liderów. Łącznie jest ich ok. 40.

(akta kontroli tom II str. 193-194; tom III str. 360)

2.4.3. Animatorzy włączali PES w procesy rewitalizacji w sposób, który był uzależniony od uwarunkowań społeczno-gospodarczych obszaru objętego rewitalizacją. Na przykład w gminie Wodynie Spółdzielnia Socjalna Serwis Komunalny (dalej: SSSK) w ramach procesów rewitalizacji wykonuje usługi remontowo-wykończeniowe, ogólnobudowlane, odpowiada za utrzymanie zieleni oraz usługi społeczne. Z kolei w mieście i gminie Łosice samorząd we współpracy z OWES i innymi partnerami stworzył model tworzenia spółdzielni socjalnych osób prawnych.

(akta kontroli tom II str. 193-194; tom III str. 360)

2.4.4. W okresie objętym kontrolą OWES podpisał porozumienie³¹ o współpracy z LGD Ziemi Siedleckiej. W ramach współpracy: uczestniczono we wspólnych wydarzeniach promocyjnych, pracownicy OWES brali udział w warsztatach organizowanych przez LGD, a pracownicy LGD uczestniczyli w zajęciach organizowanych przez SOKiAL.

(akta kontroli tom II str. 116-130)

2.4.5. OWES gromadził informacje potwierdzające efektywność realizowanych działań w zakresie animacji lokalnej w formie formularzy wstępnej rekrutacji, kart udzielonego doradztwa, list obecności oraz dokumentów potwierdzających uzyskanie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego przez PES, które powstały dzięki wsparciu animacyjnemu uzyskanym od OWES.

(akta kontroli tom II str. 131-192, 277-315; tom III str. 400-401)

³¹ Z 1 marca 2018 r.

2.4.6. W okresie objętym kontrolą OWES osiągał wskaźniki efektywności animacji lokalnej na poziomie³²:

- a) liczba powstałych grup inicjatywnych, które w toku wsparcia wypracowały założenia co do utworzenia PES – osiem w 2018 r., osiem w 2019 r. i cztery w 2020 r.;
- b) liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej – 16 w 2018 r., 13 w 2019 r., dwa w 2020 r.;
- c) liczba JST i ich jednostek organizacyjnych, które zakupiły produkty i usługi od PES przy wykorzystaniu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych – jeden w 2018 r.;
- d) liczba PES, które dzięki działaniom OWES włączyły się w działalność partnerstw rozwojowych (sieciowanie, klastry, franczyzy) – pięć w 2018 r., trzy w 2020 r.;
- e) liczba JST, które założyły PES lub PS przy wsparciu OWES – dwa w 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 215-217; tom III str. 218)

2.5. W latach 2018-2020 OWES wsparł cztery PES³³ łącznie dziewięcioma usługami o charakterze reintegracyjnym, w tym cztery wykonano w 2018 r., dwie w 2019 r. i trzy w 2020 r. Usługi reintegracyjne miały charakter doraźny, zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez klientów. Ich zakres obejmował doradztwo w zakresie tworzenia zespołu i zasad pracy zespołowej, warsztatów w zakresie komunikacji interpersonalnej, a także szkolenie dla osób z niepełnosprawnościami z wykorzystaniem ćwiczeń ceramicznych. Prezes Zarządu wyjaśniła, że OWES nie prowadził działań zmierzających do utworzenia nowych podmiotów reintegracyjnych innych niż działania informacyjne wśród PES. JST w subregionie siedleckim nie są zainteresowane tworzeniem nowych podmiotów tego typu ze względu na istnienie 10 podmiotów reintegracyjnych (siedem warsztatów terapii zajęciowej, klub integracji społecznej, centrum integracji społecznej i zakład aktywności zawodowej), które zaspokajają potrzeby środowisk lokalnych w zakresie reintegracji.

(akta kontroli tom II str. 195-214; tom III str. 221-222, 225-226)

2.6. OWES w okresie objętym kontrolą zorganizował / sfinansował szkolenia w zakresie spełniającym minimum wskazane w standardach OWES w odniesieniu do zakresu tematycznego. Szkolenia obejmowały m.in. takie tematy, jak: formalno-prawne podstawy funkcjonowania spółdzielni socjalnej, pozyskiwanie środków na działalność PES oraz partnerstw lokalnych, prawne aspekty współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, tworzenie partnerstw lokalnych, rachunkowość w organizacji pozarządowej. Łącznie w latach 2018-2020 zostało zorganizowanych 46 szkoleń dla łącznie 308 uczestników, w wymiarze godzinowym od czterech do 132 godzin.

OWES zapewniał dostęp do zewnętrznych usług szkoleniowych takich jak: dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami, szkolenie w zakresie ceramiki, skuteczne techniki sprzedaży, racjonalne żywienie dzieci i młodzieży.

(akta kontroli tom II str. 156-192, 218-234)

Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezes Zarządu, wszystkie szkolenia oferowane przez OWES były przeprowadzane w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłaszane przez poszczególne PES i PS w trakcie spotkań, w ankietach

³² Poniższe dane za 2018 r. pochodzą z narzędzia do monitorowania działalności OWES, które były sprawozdawane do MRPiPS platformy / narzędzia Raport roczny OWES. Raport w zakresie animacji lokalnej przewidywał tylko wymienione wskaźniki. Dane za 2019 r., przekazywane z rocznym opóźnieniem, nie zostały jeszcze przekazane do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej ze względu na awarię platformy sprawozdawczej w 2021 r.

³³ Centrum integracji społecznej, zakład aktywności zawodowej, spółdzielnię socjalną oraz fundację.

ewaluacyjnych, podczas diagnozy wstępnej oraz pracy animacyjnej. Po przeprowadzonych szkoleniach OWES dokonywał ewaluacji ich jakości poprzez badanie ankietowe³⁴, w których brali udział uczestnicy szkolenia. Wyniki ankiet były poddawane analizie w raportach z oceny szkolenia. Szkolenia przeprowadzone przez OWES były dokumentowane listami obecności uczestników, ankietami ewaluacyjnymi oraz raportami z oceny szkolenia.

(akta kontroli tom II str. 156-192, 235-247; tom III str. 222, 225)

2.7. OWES i MCPS współpracowały ze sobą, jednak nie zostało podpisane żadne porozumienie, które określałoby zakres współpracy. Prezes Zarządu wyjaśniła, że podział zadań w zakresie wspierania i rozwoju ekonomii społecznej między OWES na Mazowszu a MCPS nastąpił na początku nowej perspektywy finansowej na przełomie lat 2014/2015. Podział ten został ogólnie narzucony i polegał na administracyjnym przesunięciu pewnych zadań (przede wszystkim promocji ekonomii społecznej) do projektów systemowych. MCPS w realizacji swoich zadań traktuje jednak OWES-y po partnersku i organizuje spotkania konsultacyjne, by działania OWES-ów i MCPS były jak najbardziej komplementarne i odpowiadały na potrzeby PES.

W latach 2018-2020 OWES wziął udział w 17 spotkaniach organizowanych przez MCPS. Spotkania te dotyczyły m.in. sieciowania OWES z województwa mazowieckiego, nowej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), wypracowania wspólnego regulaminu udzielania dotacji i wsparcia pomostowego, a także sytuacji PES w okresie pandemii COVID-19.

(akta kontroli tom III str. 222, 226, 357-359)

2.7.1. MCPS zlecił przeprowadzenie ewaluacji skuteczności i trwałości sposobów działania OWES działających na terenie woj. mazowieckiego za okres od stycznia 2018 r. do grudnia 2019 r. W jej ramach opracowano zbiór wniosków i rekomendacji, przy czym miały one charakter uniwersalny i nie były kierowane do poszczególnych OWES. Rekomendacje dotyczyły m.in. dostosowania zakresu szkoleń i doradztwa do różnorodności PES i ich potrzeb, podjęcia działań na rzecz zacieśnienia więzi i wzajemnej współpracy pomiędzy JST a PES i OWES oraz zabezpieczenia środków finansowych na działania OWES w okresach przerw w dofinansowaniu.

(akta kontroli tom III str. 400-401)

2.7.2. W latach 2018-2020 MCPS wydał dwie opinie³⁵ dot. kontrolowanego OWES, w których wskazano na wysoką jakość i skuteczność oferowanego wsparcia, w szczególności kompleksowych indywidualnych ścieżek wsparcia dostosowanych do potrzeb odbiorców.

(akta kontroli tom II str. 475-478, 491-492, 608-612, 610, 616)

2.7.3. OWES zawarł formalne porozumienia o współpracy na rzecz rozwoju i wspierania ekonomii społecznej z czterema PUP (w Siedlcach³⁶, Łosicach³⁷, Sokołowie Podlaskim³⁸ i Węgrowie³⁹), gminnym ośrodkiem pomocy społecznej w Zbuczynie⁴⁰ oraz z Centrum Integracji Społecznej w Siedlcach⁴¹. W ww. porozumieniach PUP, gminny ośrodek pomocy społecznej oraz CIS zobowiązały się do wspierania w ramach posiadanych narzędzi finansowych i organizacyjnych inicjatyw ekonomii społecznej, które powstaną na terenie poszczególnych powiatów

³⁴ Ankieta zawiera m.in. pytania dotyczące oceny wykładowcy, wartości merytorycznej szkolenia i przekazanych w trakcie szkolenia materiałów dydaktycznych.

³⁵ Pisma z 16 lutego 2018 r. i 20 listopada 2019 r.

³⁶ Porozumienie z 30 maja 2018 r.

³⁷ Porozumienie z 30 maja 2018 r.

³⁸ Porozumienie z 26 kwietnia 2018 r.

³⁹ Porozumienie z 26 kwietnia 2018 r.

⁴⁰ Porozumienie z 29 maja 2018 r.

⁴¹ Porozumienie z 29 maja 2018 r.

dzięki współpracy ze specjalistami OWES. OWES z kolei zobowiązał się w zawartych porozumieniach do świadczenia usług eksperckich w zakresie tworzenia, prowadzenia i rozwijania PS i PES.

(akta kontroli tom II str. 116-130)

2.8. OWES realizował minimum działań wskazanych w Standardach, które obejmowały m.in.:

- inicjowanie spotkań, działań i kontaktów pomiędzy PES lub osobami zainteresowanymi stworzeniem PES, a potencjalnymi interesariuszami (np. organizacjami pozarządowymi, samorządami, instytucjami rynku pracy), instytucjami pomocy i integracji społecznej),
- udział w co najmniej jednym spotkaniu sieciującym ogólnym w ciągu roku dla OWES z danego regionu,
- dokonywanie diagnozy na poziomie lokalnym, sposobów włączania partnerów z różnych sektorów do współpracy, budowania klastrów i zarządzania nimi,
- zawiązywanie i rozwój partnerstw, sieci współpracy lokalnych podmiotów w celu rozwoju PS,
- wspieranie sieciowania, tworzenia kontaktów i powiązań kooperacyjnych między sferą biznesu, samorządami terytorialnymi, organizacjami pozarządowymi a PS.

(akta kontroli tom II str. 116-155; tom III str. 279-290, 357-359)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyznaczono formalnie koordynatora merytorycznego OWES oraz nie ewidencjonowano czasu pracy osoby pełniącej tę funkcję.
2. Brak planów rozwoju zawodowego kadry kluczowej OWES.
3. Nie aktualizowano regulaminu OWES i zakresów obowiązków pracowników w związku ze zmianami struktury zatrudnienia OWES.

OCENA CZĄSTKOWA

Fundacja i partnerzy prawidłowo wywiązywali się z realizacji zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i wsparcia PS określonych w standardach. Kadra kluczowa OWES spełniała standardy w zakresie posiadanego doświadczenia i minimalnego godzinowego zaangażowania w skali miesiąca. OWES świadczył usługi o charakterze animacyjnym, umożliwiającym tworzenie PES oraz podejmował działania zapewniające wsparcie dla ich rozwoju. OWES zapewniał wspieranym PES dostęp do szkoleń organizowanych we własnym zakresie, jak również do szkoleń w ramach usług zewnętrznych. Organizowane szkolenia były prawidłowo dokumentowane i odpowiadały na zapotrzebowanie zgłaszane przez wspierane PES. Po zakończeniu szkoleń były one poddawane ewaluacji. OWES współpracował w zakresie wymiany informacji z instytucjami regionalnymi i lokalnymi (np. ROPS, LGD, OPS). OWES formalnie nie wyznaczył do projektu nr I i nr II koordynatora merytorycznego. Zadania dot. promocji i współpracy z biznesem wykonywane przez animatorów i doradców nie zostały określone w zakresach obowiązków osób zatrudnionych na tych stanowiskach. W OWES nie były również tworzone plany rozwoju zawodowego kadry kluczowej.

OBSZAR

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu usług

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2018-2020 OWES, zgodnie z obowiązującymi Regulaminami udzielania wsparcia, prowadził nabór wniosków o przyznanie wsparcia

finansowanego w trybie ciągłym. Informacja o dostępnym wsparciu finansowym znajdowała się na stronie internetowej FRSO, przygotowane zostały również ulotki dla JST z regionu siedleckiego z informacją o dostępnym wsparciu. Po złożeniu do OWES wniosku o dofinansowanie przez PES, powoływano KOW, która przeprowadzała ocenę merytoryczną. W okresie objętym kontrolą do OWES złożono 33 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę 1 281 200 zł⁴², w tym 16 wniosków o przyznanie dotacji na utworzenie miejsc pracy (871 000 zł) i 17 wniosków o przyznanie wsparcia pomostowego (319 000 zł). Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, w wyniku czego OWES podpisał stosowne umowy o udzielenie wsparcia finansowego z PES. Wartość najniższej przyznanej dotacji na utworzenie miejsc pracy wyniosła 13 000 zł⁴³, a najwyższej 182 000 zł⁴⁴. Wartość najniższego przyznanego wsparcia pomostowego wyniosła 3600 zł⁴⁵, a najwyższego 50 400 zł⁴⁶.

W latach 2018-2020 nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów zawartych przez OWES z PES.

(akta kontroli tom II str. 12-115; tom III str. 215-217, 221, 225, 400-401)

Badaniu poddano łącznie 14 wniosków o dofinansowanie⁴⁷ na łączną kwotę 550 400 zł, tj. 46,2% wartości podpisanych w latach 2018-2020 umów (w tym siedem o przyznanie dotacji na utworzenie miejsc pracy na kwotę 416 000 zł, tj. 47,8% wartości podpisanych umów o przyznanie dotacji i siedem o przyznanie wsparcia pomostowego na kwotę 134 400 zł, tj. 42,1% wartości podpisanych umów o przyznanie wsparcia pomostowego).

(akta kontroli tom III str. 215-217)

Składy osobowe poszczególnych KOW dokonujących merytorycznej oceny ww. wniosków spełniały standardy OWES w zakresie doświadczenia ekspertów i postanowienia Regulaminu KOW obowiązującego w OWES.

(akta kontroli tom II str. 12-16; tom III str. 400-401)

Zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu KOW, komisja składa się z minimum trzech osób, w tym przewodniczącego komisji. W § 2 Regulaminu KOW określono wymagania, które musi spełnić przewodniczący oraz jego obowiązki. Na podstawie okazanej dokumentacji dot. prac KOW stwierdzono, że w dokumencie powołującym komisję nie wyznaczano przewodniczącego oraz jego zastępcy. Prezes Zarządu wyjaśniła, że realizator projektu powoływał komisję w składzie określonym w dokumencie. Przewodniczący wyznaczany był przez realizatora projektu przed spotkaniem spośród powołanych i mających obradować członków komisji. Wśród członków komisji oceniających wnioski PS zawsze znajdował się przewodniczący. Potwierdzone jest to podpisami złożonymi w miejscach do tego wyznaczonych na dokumentach obrad komisji – lista wniosków uszeregowanych w kolejności od największej liczby uzyskanych punktów oraz na zestawieniu wniosków ze wskazaniem członków komisji, którzy je oceniali (podpis przewodniczącego /

⁴² W 2018 r. złożono siedem wniosków o przyznanie dotacji na utworzenie miejsc pracy na łączną kwotę 637 000 zł i osiem wniosków o przyznanie wsparcia pomostowego w wysokości 183 600 zł. W 2019 r. złożono cztery wnioski o przyznanie dotacji na łączną kwotę 208 000 zł i cztery wnioski o przyznanie wsparcia pomostowego na łączną kwotę 81 600 zł. W 2020 r. złożono odpowiednio pięć wniosków o przyznanie dotacji na łączną kwotę 117 000 zł i pięć wniosków o przyznanie wsparcia pomostowego na łączną kwotę 54 000 zł.

⁴³ Umowa zawarta 14 lutego 2018 r. ze SSSK.

⁴⁴ Umowa zawarta 1 października 2018 r. z Siedlecką Spółdzielnią Socjalną Caritas.

⁴⁵ Umowa wskazana w przypisie nr 44.

⁴⁶ Umowa wskazana w przypisie nr 45.

⁴⁷ Badaniem objęto trzy wnioski o przyznanie dotacji i trzy wnioski o przyznanie wsparcia pomostowego złożone w 2018 r. na łączną kwotę 312 000 zł i 86 400 zł, po jednym wniosku o przyznanie dotacji i przyznanie wsparcia pomostowego złożone w 2019 r. na kwotę 26 000 zł i 12 000 zł, a także po trzy wnioski o przyznanie dotacji i przyznanie wsparcia pomostowego złożone w 2020 r. na łączną kwotę 78 000 zł i 36 000 zł.

zastępcy przewodniczącego, przy czym zastępca był powoływany tylko pod nieobecność przewodniczącego.

NIK nie podziela wyjaśnień Prezes Zarządu. W dokumencie *Powołanie przez realizatora projektu komisji w określonym składzie* nie wskazywano, które z osób powołanych do komisji pełnią funkcję przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego. Z kolei na dokumencie *Lista wniosków uszeregowanych w kolejności od największej liczby uzyskanych punktów* znajduje się miejsce na podpis z oznaczeniem Podpis Przewodniczącego / Zastępcy Przewodniczącego, jednak nie dokonywano skreślenia, które wskazywałoby na to, czyj podpis widnieje na dokumencie. W ocenie NIK, niewskazywanie przewodniczącego i jego zastępcy w dokumencie powołującym KOW uniemożliwia dokonanie weryfikacji, czy osoba powołana do pełnienia funkcji przewodniczącego spełnia wymagania oraz wywiązała się z obowiązków określonych w § 2 Regulaminu KOW.

(akta kontroli tom II str. 12-16; tom III str. 233-234, 238-239, 400-401)

Zgodnie z częścią V.C. pkt 8 lit. c. Regulaminu udzielania wsparcia, jednym z wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie jest potwierdzenie uczestnictwa w module szkoleniowo-doradczym, przygotowującym do pracy w PS. W pięciu z siedmiu wniosków o udzielenie dotacji na utworzenie miejsc pracy⁴⁸ wnioskodawcy nie przedstawili ww. potwierdzenia uczestnictwa. Prezes Zarządu wyjaśniła, że wskazane wnioski o udzielenie dotacji na utworzenie miejsc pracy były kolejnymi wnioskami składanymi przez te podmioty. Zaświadczenia były już w posiadaniu OWES i nie były powielane. Przeprowadzane kolejnego szkolenia w tym zakresie było niepotrzebne, ponieważ przedstawiciele PS już raz z niego korzystali. Zdaniem NIK Regulamin udzielania wsparcia powinien wskazywać, że potwierdzenie uczestnictwa w module szkoleniowo-doradczym jest wymaganym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie tylko w przypadku podmiotów, które aplikują o środki po raz pierwszy.

(akta kontroli tom II str. 17-115; tom III str. 233, 238)

Wszystkie wnioski o dotacje na utworzenie miejsc pracy zawierały określone cele społeczne i ekonomiczne w biznesplanach, które były zawsze załączane wraz z wnioskami.

(akta kontroli tom III str. 217, 400-401)

OWES wypłacał wsparcie finansowe zgodnie z terminami określonymi w umowach, w wysokości zgodnej z postanowieniami umów. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności do PES. Prezes Zarządu wyjaśniła, że w OWES przeciwdziała się opóźnieniom w dokonywaniu płatności dzięki właściwie zaplanowanym harmonogramom płatności transz dotacji.

(akta kontroli tom III str. 292, 295, 314-345)

3.2. W przypadku wystąpienia zmiany umowy, OWES dokonywał aneksowania w formie pisemnej zawartych umów o udzielenie wsparcia finansowego objętych szczegółowym badaniem. W przypadku „wymiany” pracowników wskazanych w umowach o udzielenie wsparcia finansowego, OWES weryfikował status osób zgłaszanych przez PS do zatrudnienia.

(akta kontroli tom III str. 291-292, 294-295, 301-313)

3.3. OWES w latach 2018-2020 przeprowadził łącznie 15 kontroli zakupów towarów i usług w PS, które otrzymały dotację na utworzenie miejsca pracy. Kontrole przeprowadzono raz na kwartał podczas wizyt w siedzibie PS. W czasie tych wizyt prowadzono również monitoring zgodności wykorzystania środków finansowych

⁴⁸ Wniosek Siedleckiej Spółdzielni Socjalnej Caritas z dnia 16 grudnia 2020 r., wniosek Spółdzielni Socjalnej Łosiczanek z siedzibą w Łosicach z dnia 16 grudnia 2020 r. oraz trzy wnioski Spółdzielni Socjalnej Serwis Komunalny z dnia 31 grudnia 2018 r., 16 grudnia 2019 r. i 16 grudnia 2020 r.

z warunkami zastrzeżonymi w umowie, jak również realizację celów społecznych i ekonomicznych określonych w biznesplanach, stanowiących załączniki do umów o przyznanie wsparcia finansowego. Po przeprowadzonej kontroli sporządzano protokół wraz z zestawieniem tabelarycznym zawierającym dane dot. m.in. przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń, koniunktury, przychodów i kosztów PS, oraz dokumentacją zdjęciową towarów zakupionych w ramach przyznanego dofinansowania. Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezes Zarządu, w przypadku niektórych kontroli sprawdzano zakupy towarów i usług np. z dwóch umów dotacyjnych, których okres trwania pokrywał się. We wszystkich przeprowadzonych w latach 2018-2020 kontrolach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

(akta kontroli tom III str. 296, 400-401)

3.4. W OWES był prowadzony kwartalny monitoring płynności finansowej PS, które otrzymały wsparcie finansowe. Monitoring prowadzono z wykorzystaniem dokumentów takich jak: zestawienie sald i obrotów za okres sprawozdawczy, rachunek zysków i strat, zestawienia wypłat wynagrodzeń, rejestrów sprzedaży oraz wybranych faktur wystawionych w danym kwartale przez monitorowane PS. Za monitoring płynności finansowej odpowiedzialny był specjalista ds. wsparcia finansowego i monitoringu.

(akta kontroli tom III str. 296, 400-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wskazywano osoby pełniącej funkcję przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego podczas powoływania członków KOW, co było niezgodne z § 1 ust. 2 Regulaminu KOW.

OCENA CZĄSTKOWA

OWES przestrzegał przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu usług. OWES prowadził nabory wniosków zgodnie z wewnętrznymi regulaminami udzielania wsparcia i KOW. W dokumentach powołujących KOW nie wskazywano, który z członków komisji pełni funkcję przewodniczącego. Wsparcie finansowe było wypłacane w terminach określonych w umowach zawartych z PS. OWES prawidłowo prowadził kwartalny monitoring płynności finansowej oraz przeprowadzał kontrolę zakupów i usług dokonywanych przez PS ze środków wypłaconych w ramach przyznaných dotacji.

OBSZAR

4. Osiągnięcie zakładanych efektów i trwałości oraz ocena metod ich pomiaru

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie, OWES planował stworzyć co najmniej 60 miejsc pracy w okresie realizacji projektu nr I i co najmniej 19 w okresie realizacji projektu nr II. Zgodnie z wnioskiem końcowym o płatność zatwierdzonym przez MJWPU, OWES w ramach projektu nr I osiągnął następujący stopień realizacji wskaźników produktu:

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia co do utworzenia PES – 20 (100% założonej wartości);
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie – 152 osób (100%);
- liczba PES objętych wsparciem – 47 (156,67%);
- liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej – 24 (100%).

W przypadku wskaźników rezultatu stopień realizacji był następujący:

- liczba miejsc pracy utworzonych w PS – 20 (100%);
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji PS – 40 (100%);
- liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES – 12 (100%);
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) – 60 (100%).

(akta kontroli tom I str. 242-281)

W latach objętych kontrolą w ramach obu projektów, dzięki udzielonym przez OWES dotacjom, utworzono 73 miejsca pracy. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach, spośród 73 osób, dla których według pierwotnych wersji zawartych umów utworzono miejsca pracy, do zakończenia 2020 r. przez okres co najmniej 12 miesięcy pracowały 42 osoby, w tym 20 osób powyżej 12 miesięcy. W przypadku sześciu kolejnych osób zatrudnionych na miejscach pracy utworzonych w trakcie 2020 r., do dnia 31 grudnia 2020 r. nie upłynął jeszcze wymagany okres trwałości miejsca pracy. W pozostałych 25 przypadkach osoby wskazane w umowach pracowały krócej niż 12 miesięcy.

OWES przekazał, że łącznie na 73 miejscach pracy utworzonych dzięki wsparciu finansowemu zatrudnionych było 105 osób, w tym 73 pierwotnie wskazane w umowach i 32 osoby „wymienione” w okresie trwałości miejsca pracy. OWES dokonywał weryfikacji, czy osoby wskazane w umowach o przyznanie dotacji na utworzenie miejsca pracy odchodziły z własnej winy, na podstawie świadectw pracy, w których odnotowywano podstawę rozwiązania stosunku pracy. W przypadku osób zatrudnianych na miejsce pracowników, którzy zrezygnowali, OWES weryfikował przesłanki dot. spełniania kryteriów w zakresie zagrożenia wykluczenia społecznego / długotrwałego bezrobocia / niepełnosprawności, na podstawie formularza zgłoszeniowego dla osoby fizycznej i zaświadczeń wydanych przez odpowiednie organy (np. GOPS, PUP).

(akta kontroli tom III str. 291, 294, 361-364, 400-401)

W OWES do monitorowania jakości i trwałości miejsc pracy powstałych dzięki wsparciu finansowemu zatrudniono specjalistę ds. wsparcia finansowego i monitorowania. Monitoring był prowadzony raz na kwartał na podstawie dokumentów dostarczanych przez PS lub przez partnera BR, który prowadzi księgowość części monitorowanych PS. Dokumentami wykorzystywanymi do monitorowania trwałości miejsc pracy były listy płac oraz zestawienia wypłaconych wynagrodzeń. Prezes Zarządu wyjaśniła, że jakość miejsc pracy jest monitorowana poprzez wywiad z zarządem danego PS, a OWES jest w stałym kontakcie ze wspieranymi podmiotami, dzięki czemu możliwe jest podejmowanie szybkich reakcji na ewentualne zgłaszane problemy.

(akta kontroli tom III str. 222, 226, 296, 400-401)

W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki miejsc pracy i PS utworzonych dzięki wsparciu OWES, które funkcjonowały krócej niż okres wymagany umową.

(akta kontroli tom III str. 400-401)

OWES monitoruje jakość świadczonych usług na podstawie ankiet ewaluacyjnych oraz indywidualnych rozmów z klientami prowadzonych przez Prezesa Zarządu, o czym napisano szerzej w pkt. 2.1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 221-226, 400-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu w projekcie nr I zostały przez OWES osiągnięte. OWES prawidłowo dokonywał pomiaru efektów prowadzonej działalności wraz z wymaganymi okresami trwałości. PS utworzone w okresie objętym kontrolą funkcjonowały przez okres co najmniej 18 miesięcy. Spośród 73 osób, dla których utworzono miejsca pracy, 20 osób pracowało przez okres dłuższy niż 12 miesięcy. W przypadku sześciu kolejnych osób do końca grudnia 2020 r. nie upłynął okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia zatrudnienia. W przypadku pozostałych miejsc pracy dokonywano aneksowania umów w związku z „wymianą” pracowników zatrudnianych na utworzonych miejscach pracy. OWES co kwartał monitorował trwałość miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu finansowemu. Wymagane umowami o dofinansowanie okresy trwałości zostały zachowane.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonywanie rzetelnego dekretowania dowodów księgowych związanych z realizowanymi projektami.
2. Zaktualizowanie regulaminu OWES i schematu organizacyjnego z uwzględnieniem zmiany struktury faktycznego zatrudnienia oraz wyznaczenie koordynatora merytorycznego OWES w projekcie nr II i przyszłych projektach.
3. Określenie zadań dotyczących promocji i współpracy z biznesem w zakresach obowiązków animatorów i doradców kluczowych.
4. Tworzenie planów rozwoju zawodowego kluczowej kadry OWES.
5. Wskazywanie w dokumentach powołujących członków KOW osoby pełniące funkcję przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego.
6. Dokonywanie sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym poleceń księgowania dotyczących kosztów pośrednich oraz dokonywanie poprawek na dowodach księgowych zgodnie z art. 22 ust. 3 uor oraz opisywanie poleceń księgowania dotyczących kosztów pośrednich w sposób wykazujący związek z realizowanym projektem.
7. Dokonywanie rzetelnej wyceny wkładu własnego wnoszonego w ramach przyszłych projektów współfinansowanych ze środków UE i ujmowanie w księgach rachunkowych na kontach pozabilansowych wkładu własnego wnoszonego w formach niepieniężnych.
8. Dokonanie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości w zakresie wersji systemu księgowego wykorzystywanego w FRSO i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

V. 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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 21 lipca 2021 r.

Kontroler
Michał Przybylski
Starszy inspektor kp.

/-/

podpis

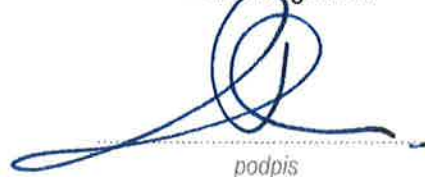
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski



podpis