



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.03.2021

Paulina Majas
Dyrektor Zarządu Fundacji
Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży w Toruniu
ul. Wola Zamkowa 12A, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży w Toruniu. 87-100 Toruń, ul. Wola Zamkowa 12A ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Paulina Majas, Dyrektor Zarządu od 1 lipca 2018 r. ² |
| 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 ³ . Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego 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 ⁴ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontroler | Mikołaj Rumiński, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/61/2021 z 15 kwietnia 2021 r. |

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży w Toruniu (dalej: „ECWM” lub „Beneficjent”) jako lider we współpracy z partnerem Stowarzyszenie „Tilia”, dalej: „Partner projektu”, prowadził Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Toruniu, dalej: „OWES”.

² Dalej: „Dyrektor”. Wcześniej funkcję tę pełnił w okresie kontrolowanym od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. Sławomir Bakalarz, dalej: „poprzedni Dyrektor”.

³ Czynności kontrolne zakończono 16 września 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ECWM zapewniło prawidłowe wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów. Przestrzegano zasad obrotu bezgotówkowego, a do rozliczeń wykorzystywano dedykowany rachunek bankowy. Terminowo występowano z wnioskami o płatność oraz wnioskiem końcowym rozliczającym projekt w 2019 r., a wykazane tam wydatki stanowiły koszty kwalifikowane⁶ i były poniesione w okresie realizacji projektu. Zgodnie ze standardami realizowano zadania w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i solidarnej, wsparcia przedsiębiorstw społecznych oraz zadania z zakresu doradztwa kluczowego i biznesowego. Zapewniono możliwości organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań zatrudniając pracowników o odpowiednich kompetencjach jednocześnie umożliwiając im rozwój zawodowy. Oferta szkoleniowa była prawidłowa i zgodna ze standardami. Dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy udzielano właściwie, skutecznie nadzorowano wykorzystanie środków przez przedsiębiorstwa społeczne, którym przyznano dotacje. Zapewniono równość podmiotów w dostępie do funduszy i transparentność zasad. Weryfikowano trwałość miejsc pracy. Jako nieprawidłowe oceniono: nieosiągnięcie wskaźnika efektywnościowego projektu zakończonego w 2019 r. pt. „liczba miejsc pracy w przeliczeniu na pełen etat utworzonych w wyniku działalności OWES⁷ we wspartych PS”, niezgodną ze standardem realizację części usług o charakterze reintegracyjnym, nieprawidłowy opis części dowodów księgowych, a także niezapewnienie, aby czas pracy koordynatora merytorycznego OWES spełniał wymóg minimalnego zaangażowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej dotowanych projektów

Opis stanu faktycznego

Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży w Toruniu, jako lider we współpracy ze Stowarzyszeniem „Tilia”⁹, prowadził OWES w Toruniu. W badanym okresie realizował dwa projekty¹⁰. W ramach I projektu otrzymano dofinansowanie w wysokości 8 992,63 tys. zł, a w ramach II w wysokości 8 829,84 tys. zł¹¹. Informował o tym właściwe terytorialnie ośrodki pomocy społecznej¹² i powiatowe centra pomocy rodzinie¹³ w celu zapewnienia skoordynowanej i komplementarnej realizacji projektów na danym terytorium. ECWM prowadziło OWES w oparciu o dane zawarte we wniosku i umowie, a poszczególne zadania były dokumentowane. (akta kontroli str. 80, 137, 311, 353, 486, 838, 842-843)

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Za wyjątkiem części nieprawidłowo rozliczonej dotacji o wartości 1,8 tys. zł, co stanowiło 0,1% środków wydatkowanych w tym okresie.

⁷ Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej (prowadzonego przez Beneficjenta).

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Partner projektu.

¹⁰ Pierwszy w okresie od 1 czerwca 2016 r. do 30 września 2019 r. na podstawie umowy nr UM_EF.433.1.030.2016 z 1 września 2016 r. (dalej: „I projekt”), drugi w okresie od 1 października 2019 r. do 30 września 2022 r. na podstawie umowy nr UM_SE.433.1.873.2018 z 31 grudnia 2018 r. (dalej: „II projekt”).

¹¹ W związku z aneksem i rozszerzeniem projektu o działania związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 wartość dofinansowania wyniosła 10 458,38 tys. zł.

¹² Dalej: „OPS”.

¹³ Dalej: „PCPR”.

Prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków. W ramach I projektu wniesiono wkład własny w wysokości 345,7 tys. zł, z czego 280,9 tys. zł wniósł ECWM¹⁴, a pozostałą kwotę Partner projektu. W ramach II projektu w latach 2019-2020 wniesiono 35,6 tys. zł wkładu¹⁵ z 344,6 tys. zł, co stanowiło 10,3% wartości docelowej. W latach 2018-2020 łączne poniesione koszty realizacji projektu OWES wyniosły 7 129,7 tys. zł z czego koszty personelu wyniosły 20,8%, a koszty dotacji na utworzenie miejsc pracy 60,9%.

(akta kontroli str. 487-490)

Prowadzone w ECWM postępowania o udzielenie zamówienia były realizowane zgodnie z zasadą konkurencyjności na warunkach określonych w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności¹⁶. Zbadano 128 dokumentów księgowych na łączną kwotę 1 740,9 tys. zł, z czego 1 634,9 tys. zł stanowiły koszty bezpośrednie, a 106 tys. zł koszty pośrednie¹⁷. Spośród 128 zbadanych dokumentów księgowych nieprawidłowo opisano 28, co szczegółowo wskazano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

ECWM występowało z wnioskami o płatność w terminach do 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, a na żądanie IZ¹⁸ przekazywało niezbędne dokumenty. Wykazane we wnioskach o płatności wydatki były zgodne z wydatkami wykazanymi we wniosku, a wydatki poniesiono w okresie realizacji projektu. Rozliczenia obejmowały wyłącznie koszty kwalifikowane i przestrzegano zasad obrotu bezgotówkowego. Koszty pośrednie były wyliczone zgodnie z przyjętą w umowie metodą.

(akta kontroli str. 526-530)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nieprawidłowo opisano 28 z 128 (tj. 21,9%) dowodów księgowych¹⁹ na łączną kwotę 87 tys. zł, ponieważ nie zawarto w nich numeru wyciągu bankowego, w tym w dwóch przypadkach²⁰ także daty zapłaty. Powyższe było niezgodne z pkt II, pozycją nr 4²¹ lub 9²² załącznika nr 5 do umowy z 1 września 2016 r. nr UM_433.1.030.2016 „Wymogi dotyczące prowadzenia wyodrębnionej ewidencji

¹⁴ Wkład własny ECWM został wniesiony w postaci audytów finansowo-prawnych podmiotów starających się o dofinansowanie (118,8 tys. zł), wizytę studyjną zagraniczną (68 tys. zł), udostępnienie pomieszczeń dla powiatowego punktu doradczego (26,1 tys. zł) oraz z kosztów pośrednich (68 tys. zł). Rozliczenie było zgodne z danymi zawartymi we wniosku.

¹⁵ Wkład własny ECWM miał zostać wniesiony w postaci audytów finansowo-prawnych, analizy SWOT PS/PES, wizytę studyjną, udostępnienie pomieszczeń oraz z kosztów pośrednich.

¹⁶ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020MR/H 2014-2020/23(3)07/2017, (https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/27633/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci.pdf), stan na: 13 września 2021 r., dalej: „Wytyczne w zakresie kwalifikowalności”.

¹⁷ W przypadku umowy nr UM_EF.433.1.030.2016 objęto badaniem dokumenty księgowe o wartości 1 082,7 tys. zł, z czego koszty bezpośrednie wyniosły 1 041,2 tys. zł, co stanowiło 26,3% poniesionych w kontrolowanym okresie kosztów bezpośrednich, a koszty pośrednie wyniosły 41,5 tys. zł, co stanowiło 11,8% poniesionych w kontrolowanym okresie kosztów pośrednich. W przypadku umowy nr UM_SE.433.1.873.2018 objęto badaniem dokumenty o wartości 658,2 tys. zł, z czego koszty bezpośrednie wyniosły 593,7 tys. zł, co stanowiło 46,1% poniesionych w kontrolowanym okresie kosztów bezpośrednich, a koszty pośrednie wyniosły 64,5 tys. zł, co stanowiło 46,1% poniesionych w kontrolowanym okresie kosztów pośrednich.

¹⁸ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (tj. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego); dalej: „IZ”.

¹⁹ Dokumenty z 2018 r. nr: LP-1; LP-2; RKK-25; RKK-16; LP-13; RKK-38; LP-21; RKK-65; LP-33; RKK-92; RKK-84; RKK-137; LP-51; DEL-114; RKK-175 oraz z 2019 r. nr: RKK-66; RKK-183; RKK-238; RKK-242; RKK-237; RKK-240; RKK-285; RKK-248; RKK-254; RKK-241; RKK-243; RKK-247; RKK-305.

²⁰ Dokumenty z 2018 r. nr: RKK-16 oraz RKK 137

²¹ w przypadku ustaleń wskazanych w lit. a. niniejszego punktu.

²² w przypadku ustaleń zawartych w lit. b. niniejszego punktu.

wydatków oraz opisywania dokumentów księgowych w ramach projektu”. Powyższa nieprawidłowość nie wywołała jednak skutków finansowych.

(akta kontroli str. 114,115, 526-528)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną błędów było przeoczenie.

(akta kontroli str. 845-848, 851)

OCENA CZĄSTKOWA

ECWM prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki finansowe przeznaczone na realizację projektów. Przestrzegało zasad obrotu bezgotówkowego, a do rozliczeń wykorzystywało dedykowany rachunek bankowy. Terminowo występowało z wnioskami o płatność, a na żądanie IZ przekazywało niezbędne dokumenty. Wykazane we wnioskach o płatności wydatki stanowiły koszty kwalifikowane i były poniesione w okresie realizacji projektu. Stwierdzono nieprawidłowy opis części dowodów księgowych z realizacji I projektu, co nie wywoływało jednak negatywnych skutków finansowych.

OBSZAR

2. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej zadań w zakresie animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z obowiązującymi standardami

Opis stanu faktycznego

2.1. ECWM zapewniło, że prowadzony OWES posiadał akredytacje przyznane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 3 marca 2016 r., 28 lutego 2018 r. oraz 26 lutego 2020 r., które pozostawały ważne przez dwa lata od ich przyznania. Kadre kluczową²³ w roku 2018 stanowili: animatorzy, kluczowy doradca, kluczowy doradca biznesowy oraz specjalista ds. kooperatyw²⁴. W roku 2019 i 2020 dodatkowo kluczową kadre stanowili: specjalista ds. monitoringu i certyfikacji PES, specjalista ds. reintegracji społecznej i zawodowej oraz koordynator OWES. W latach 2018-2020, według stanu na pierwszego stycznia danego roku, zatrudnionych było odpowiednio 28, 18 i 40 osób. Po zmianach standardów od stycznia 2021 r. nie zapewniono specjalisty ds. zamówień publicznych, który stanowił kadre kluczową.

(akta kontroli str. 548-553, 565-566)

Kadre kluczową w I projekcie nadzorowano poprzez analizę wskaźników, rozmowy z klientami w celu ustalenia jakości usług oraz zapewnienie przygotowania merytorycznego kadry do realizacji zadań poprzez uczestnictwo w szkoleniach, a w II projekcie poprzez nadzór nad merytorycznym wykonywaniem powierzonych zadań (poprzez monitorowanie wskaźników postępu projektu, rozmowy z klientami, przegląd dokumentów potwierdzających realizację zadań doradztwa) oraz kontrolę przygotowania merytorycznego zespołu (poprzez ocenę kadry oraz planowanie rozwoju zawodowego). W strukturze organizacyjnej OWES wskazano osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, a każdy z pracowników miał jasno określony zakres obowiązków.

(akta kontroli str. 199-209, 419-431, 617, 621, 623, 628)

Kluczowa kadra miała doświadczenie na poziomie określonym przez standardy²⁵. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 września 2019 r. liczba godzin wykonanej

²³ Standard nie definiował kadry kluczowej wskazując jedynie jakie stanowiska mają taki status.

²⁴ Specjalista ds. kooperatyw zajmował się monitorowaniem działań PES.

²⁵ Standardy, o których mowa w Zarządzeniu nr 21 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania akredytacji „AKSES” (Dz. Urz. MRPiPS z 2016 r. poz. 21), dalej: „standardy”.

pracy koordynatora merytorycznego nie spełniała standardu A.3.4.²⁶, który stanowił, że minimalny wymiar zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej w przypadku koordynatora merytorycznego wynosi 80 godzin w miesiącu. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostała kadra kluczowa zaangażowana była w odpowiednim wymiarze, czyli co najmniej 40 godzin w miesiącu.

(akta kontroli str. 565-566)

W latach 2018-2020 OWES miał 427 klientów. Zgodnie ze zbieranymi przez ECWM informacjami były to zarówno osoby pracujące (53%), jak i osoby niepracujące (47%). Osoby z niepełnosprawnościami stanowiły 18%²⁷ klientów, a osoby w niekorzystnej sytuacji społecznej 36%²⁸. Ponadto trzy osoby były bezdomne lub dotknięte wykluczeniem z powodu dostępu do mieszkań, a pięć osób stanowiły osoby należące do mniejszości (etnicznej, narodowej, były migrantem lub osobą obcego pochodzenia).

(akta kontroli str. 558-563)

2.2. W 2020 r. w II projekcie przeprowadzono okresową ocenę kadry i stworzono plany rozwoju zawodowego zawierające m.in. zalecane szkolenia. W latach 2018 i 2019 nie ewidencjonowano działań związanych ze stworzeniem okresowych planów rozwoju zawodowego. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kadra kluczowa brała udział w 83 szkoleniach, w każdym roku każda z nich w wymiarze przekraczającym 30 godzin rocznie. Udział ten był ewidencjonowany.

(akta kontroli str. 201-202, 421-422, 567)

2.3. Liczba klientów kluczowych doradców i kluczowych doradców biznesowych wyniosła od trzech do jedenastu. Grupy te były prowadzone w okresie trwania projektu. Diagnozowano potrzeby klientów poprzez realizację indywidualnej ścieżki wsparcia. Diagnoza odbywała się poprzez wywiad prowadzony przez doradcę. W latach 2018-2020 udzielono 36 kompleksowych usług wsparcia dla 33 przedsiębiorstw społecznych²⁹. Zapewniano doradztwo ogólne oraz specjalistyczne w zakresie finansowym, prawnym, zawodowym, integracyjnym, psychologicznym, osobowym, księgowo-podatkowym oraz z zakresu zamówień publicznych. W latach 2018-2020 zrealizowano łącznie 5196,5 godzin doradztwa specjalistycznego. Prowadzono wsparcie z zakresu zamówień publicznych, a w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. zatrudniano specjalistę ds. zamówień publicznych. W latach 2018-2020 skonsultowano 103 sprawy, z których w 21 przypadkach PS zawarło umowę. Umowy dotyczyły głównie usług transportowych, dezynfekcji oraz organizacji zajęć dla seniorów. Kluczowi doradcy biznesowi monitorowali sytuację przypisanych PS na bieżąco w ramach spotkań i rozmów doradczych, analizy parametrów finansowych oraz płynności finansowej dokonywanej raz na kwartał. Ponadto wsparcie PS i podmiotów ekonomii społecznej³⁰ polegało na inicjowaniu spotkań i rozwoju kontaktów oraz partnerstw. ECWM prowadziło monitoring wszystkich istniejących PS i PES wykorzystując do tego narzędzie przygotowane przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. W ECWM funkcjonował wewnętrzny system nadzoru nad realizacją indywidualnej ścieżki wsparcia.

²⁶https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/dokumenty_do_naboru_2017_18/Standardy_OWES_ost.pdf - dostęp 10 września 2021 r., dalej: „standard A.3.4.”.

²⁷ Jedna osoba odmówiła odpowiedzi na to pytanie.

²⁸ Jedna osoba odmówiła odpowiedzi na to pytanie.

²⁹ Dalej: „PS”

³⁰ Dalej: „PES”.

Wykorzystywano do tego wywiady z klientem, analizę dokumentacji doradców, obserwację udzielonego wsparcia, a także dokonywano szczegółowej analizy wybranego przypadku losowego klienta. Wdrożony sposób postępowania był monitorowany pod względem skuteczności.

(akta kontroli str. 568-571, 573-574, 565-566, 619-625, 633-637, 872-879, 917, 919-920)

2.4. Beneficjent diagnozował potencjał lokalnego środowiska. Odbywało się to poprzez pracę bezpośrednią z klientami, współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego³¹, OPS, powiatowymi urzędami pracy³² oraz lokalnymi grupami działania³³. Ponadto dokonywano analizy dokumentów strategicznych, statystycznych, brano udział w spotkaniach sieciujących, branżowych, konsultacyjnych. W roku 2018 wsparto 122 PES, w roku 2019 - 161, zaś w 2020 – 47, z czego charakter PS miały odpowiednio 18, 28 i 22 podmioty. Z grup inicjatywnych powstało ogółem 24 PES, z czego sześć w 2020 r., jeden w 2019 r., a 17 w roku 2018. Beneficjent prowadził działania o charakterze animacyjnym poprzez: bezpośrednie spotkania, prezentacje, zawiązywanie grup inicjatywnych, zachęcanie do udziału w spotkaniach o charakterze biznesowym, sieciującym, tematycznym, a także wspieranie podmiotów w poszukiwaniu partnerów do współpracy i diagnozie potencjału lokalnego. Animator motywował grupy i środowiska do aktywności nakierowanej na rozwój ekonomii społecznej. W latach 2018-2020 zidentyfikowano 36 liderów lokalnych, z czego nowych liderów było 14. Pozyskiwanie liderów odbywało się poprzez: bezpośrednią współpracę środowiskową, nawiązywanie nowych kontaktów, udział w wydarzeniach organizowanych na danym terenie, a także inicjowanie spotkań w określonym środowisku, co pozwalało na nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów. W latach 2018-2020 z jego inicjatywy powstało 27 grup inicjatywnych. Współpracowano z siedmioma LGD realizując działania o charakterze animacyjnym (inicjując różnego rodzaju przedsięwzięcia oraz powstanie podmiotów), a z pięcioma wspierając realizowane przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 571, 598-608)

ECWM gromadziło informacje dotyczące efektywności prowadzonych działań animacji lokalnej. Pięć wskaźników efektywnościowych dotyczyło animacji lokalnej, były to:

- 1) liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia PES;
- 2) liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie;
- 3) liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej;
- 4) liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną, pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES;
- 5) liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu.

Szczegółowe informacje na temat wartości wskaźników z realizacji projektów zawarto w opisie stanu faktycznego obszaru czwartego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³¹ Dalej: „JST”.

³² Dalej: „PUP”.

³³ Dalej: „LGD”.

(akta kontroli str. 862-863)

2.5. ECWM udzielało świadczeń o charakterze integracyjnym. W latach 2018-2020 udzielono ich w wymiarze łącznym 336,5 godziny. Usługi te realizował specjalista z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej. Część z nich nie obejmowała części elementów wymaganych standardem D.1.9.³⁴ Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 571, 609, 611-616)

2.6. W latach 2018-2020 przeprowadzono 64 cykle szkoleń, m.in. w przedmiocie: aspektów prawnych, finansowych i rachunkowych, powoływania PS i PES, prowadzenia działalności gospodarczej i statutowej w sferze ekonomii społecznej, tworzenia biznesplanów i marketingu, budowania powiązań kooperacyjnych. Kursy realizowane były w odpowiedzi na zgłaszane zapotrzebowanie PES i były ewaluowane oraz dokumentowane. Wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za ten zakres działań. ECWM zapewniało dostęp do zewnętrznych usług szkoleniowych. Podpisywano wówczas umowę i finansowano m.in. kursy zawodowe dla pracowników zgodnie z analizą potrzeb.

(akta kontroli str. 638-644, 755)

2.7. Beneficjent współpracował z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Toruniu³⁵. Zasady kooperacji i podziału zadań określono w „Planie i zasadach współpracy oraz realizacji wspólnych inicjatyw OWES z województwa kujawsko-pomorskiego i ROPS na lata 2018-2019” oraz na rok 2020. Działania z ROPS polegały na uczestnictwie w spotkaniach sieciujących organizowanych dla PS i PES (w latach 2018-2020 takich spotkań było 14) oraz spotkaniach z udziałem OWES z całego województwa (w latach 2018-2020 takich spotkań było dziesięć). Ponadto uczestniczono w spotkaniach Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej i Podkomitetu Ekonomii Społecznej w subregionie drugim (w latach 2018-2019 takich spotkań było osiem). ROPS nie prowadził ewaluacji działań OWES, ale dwukrotnie (30 stycznia 2018 r. oraz 22 października 2019 r.) wydano pozytywną opinię w zakresie jakości i skuteczności prowadzonego OWES.

Współdziałano z PUP, OPS, JST, instytucjami otoczenia biznesu oraz instytucjami finansowymi, co obejmowało wsparcie w zakresie użyczenia lokalu, partnerstwo w zakresie promocji szkoleń oraz współpracy instytucjonalnej. Pozwalało to na prowadzenie działalności edukacyjnej oraz promocję prowadzonej działalności w zakresie ekonomii społecznej. Za realizację tych zadań odpowiedzialny był specjalista ds. kooperatyw.

(akta kontroli str. 429, 207, 645-754)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech na siedem przypadków³⁶ świadczenia reintegracyjne udzielane w roku 2020, nie obejmowały: działań motywacyjnych, pomocy w określeniu rozwoju zawodowego, budowania kompetencji społecznych, zagadnień z zakresu budowania zespołu i rozwiązywania konfliktów, których udzielaniu towarzyszy rozpoznawanie indywidualnych potrzeb, pomimo że wymagał tego standard D.1.9³⁷.

³⁴https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/nabor_2019/Standardy_OWES_-_23.01.2019_ost.pdf - dostęp dnia 10 września 2021 r., dalej: „standard D.1.9.”

³⁵ Dalej: „ROPS”.

³⁶ Sprawy o numerach kart: 16/06/R; 13/06/R; 12/06/R.

³⁷https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/nabor_2019/Standardy_OWES_-_23.01.2019_ost.pdf - dostęp dnia 10 września 2021 r.

(akta kontroli str. 609, 611-616)

Koordinator merytoryczny, odpowiedzialny za kadre kluczową, wyjaśnił, że powodem braku zapewnienia usługi był brak standardu D.1.9, kiedy konstruowano założenia projektowe i budżet projektu OWES. Po wystąpieniu do IZ o zmiany w projekcie utworzono stanowisko specjalisty ds. reintegracji społecznej od 1 października 2020 r. Pozwoliło to na realizację w sposób kompleksowy usługi reintegracyjnej obejmującej ww. działania.

(akta kontroli str. 626)

NIK wskazuje, że ECWM powinno dostosować realizowany projekt do obowiązujących standardów. OWES otrzymał akredytację 26 lutego 2020³⁸ r. i zawierała ona informację o obowiązku przestrzegania standardów określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków o przyznaniu akredytacji. Dlatego realizowane w czerwcu 2020 r. świadczenia reintegracyjne powinny być zgodne ze standardem D.1.9. Obowiązek przestrzegania standardów wynika z dokumentu przyznającego akredytację, której posiadanie było wymagane do realizacji projektu OWES (co wynika z Regulaminu konkursu³⁹).

(akta kontroli str. 552-553)

2. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. nie zapewniono 100% wymiaru zaangażowania koordynatora merytorycznego. W trakcie kontroli ustalono, że w tym czasie powyższe zaangażowanie wyniosło 1/10 etatu, tj. około 16,8 godzin miesięcznie, pomimo że standard OWES A.3.4.⁴⁰ wymagał, aby było to co najmniej 80 godzin miesięcznie.

(akta kontroli str. 565)

Dyrektor wyjaśniła, że powodem zatrudnienia koordynatora w wymiarze 1/10 etatu był brak możliwości zatrudnienia go w wyższym wymiarze, co wynikało z braku osób oraz czynnika finansowego. Poprzedni Dyrektor wyjaśnił, że powodem zatrudnienia koordynatora w takim wymiarze był brak standardu A.3.4., kiedy konstruowano założenia projektowe i budżet projektu OWES.

(akta kontroli str. 633, 634, 636, 637)

NIK podtrzymuje wyrażone wyżej stanowisko co do obowiązku przestrzegania standardów i podaje, że OWES otrzymał akredytację 28 lutego 2018 r.⁴¹, która zawierała informację o obowiązku przestrzegania standardów określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków o przyznaniu akredytacji. Wymóg ten określał standard A.3.4., a posiadanie akredytacji było wymagane do realizacji projektu zgodnie z Regulaminem konkursu Projekt I⁴².

³⁸ Dotyczy akredytacji obowiązującej w okresie, którego dotyczy nieprawidłowość.

³⁹ Regulamin konkursu nr RPKP.09.04.01-IZ.00-04-230/18 (Przyjęty uchwałą nr 33/1634/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 sierpnia 2018 r.).

[https://mojregion.eu/files/dokumenty%20rpo/konkursy_naboru/9.4.1%20Rozwoj%20podmiotow%20sektora%20ekonomii%20spolecznej%20\[230_18\]/Regulamin%20konkursu%209.4.1.pdf](https://mojregion.eu/files/dokumenty%20rpo/konkursy_naboru/9.4.1%20Rozwoj%20podmiotow%20sektora%20ekonomii%20spolecznej%20[230_18]/Regulamin%20konkursu%209.4.1.pdf) - dostęp 1 września 2021 r.) dalej: „Regulamin konkursu Projekt II”. Wymóg posiadania akredytacji w momencie podpisania umowy wynikał z punktu II. 2.1. Regulaminu konkursu Projekt II. Ponadto w punkcie 1.1. pkt 23 wskazano, że konsekwencją niepoddania się kolejnej akredytacji lub niezyskania przez OWES kolejnej akredytacji w okresie realizacji projektu jest rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu. Ponadto zgodnie ze słownikiem pkt 7 OWES to podmiot posiadający akredytację.

⁴⁰https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/dokumenty_do_naboru_2017_18/Standardy_OWES_ost.pdf - dostęp 10 września 2021 r.

⁴¹ Dotyczy akredytacji obowiązującej w okresie, którego dotyczy nieprawidłowość.

⁴² Regulamin konkursu nr RPKP.09.04.01-IZ.00-04-016/16 (Przyjęty uchwałą nr 14/438/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 kwietnia 2016 r.)

https://mojregion.eu/files/dokumenty%20rpo/konkursy_naboru/9.4.1/Regulamin%20konkursu%20dla%20Poddzialania%209.4.1%20Rozwoj%20podmiotow%20sektora%20ekonomii%20spolecznej-

(akta kontroli str. 550-551)

3. Nie ewidencjonowano działań dotyczących okresowych planów rozwoju zawodowego, pomimo że standard OWES A.3.2.⁴³ tego wymagał. Sytuacja ta dotyczyła dziewięciu na dziewięć osób stanowiących kadrę kluczową w okresie od 2018 r. do września 2019 r.⁴⁴.

(akta kontroli str. 567)

Osoba sprawująca nadzór nad OWES w dwóch odrębnych wyjaśnieniach wyjaśniła, że ocena nie została dokonana i nie tworzone planów rozwoju zawodowego z uwagi na duże obciążenie (w latach 2018-2019) kadry w obszarze rozwoju poprzez podnoszenie kwalifikacji. Zapewniła, iż czynności te zostały przeprowadzone po zamknięciu cyklu studiów i kursów w lutym 2020 r. Wskazała także, że kadra kluczowa została poddana testom kompetencji i na ich podstawie koordynator merytoryczny OWES ustalił zapotrzebowanie na szkolenie, ale czynności nie były ewidencjonowane.

(akta kontroli str. 619-621, 932-933)

NIK podkreśla, że zgodnie z treścią standardu działania podnoszące kompetencje muszą być ewidencjonowane.

OCENA CZĄSTKOWA

ECWM prawidłowo realizowało zadania w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i solidarnej oraz wsparcia przedsiębiorstw społecznych. Zapewniło możliwości organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań. Ponadto prawidłowo udzielało doradztwa kluczowego i biznesowego, podejmowało właściwe działania w przedmiocie animacji lokalnej współpracując z lokalnym środowiskiem, przygotowało ofertę szkoleniową.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niepełnej realizacji części usług o charakterze reintegracyjnym w roku 2020, nieewidencjonowania w latach 2018-2019 działań związanych z tworzeniem planów rozwoju zawodowego, a także niespełnienia wymogu minimalnego wymiaru zaangażowania koordynatora merytorycznego OWES.

OBSZAR

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu usług dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej

Opis stanu faktycznego

Przyznanie wsparcia finansowego poprzedzone było naborem wniosków. W latach 2018-2020 przeprowadzono osiem naborów, z tym że w roku 2019, z uwagi na kończącą się umowę prowadzenia OWES, nie przeprowadzono naboru. Łącznie wpłynęły 42 wnioski, z czego jeden, z uwagi na odwołanie, wpłynął dwukrotnie. W 34 przypadkach wniosek został rozpatrzony pozytywnie i przyznano dofinansowanie o łącznej wartości 4 240,3 tys. zł⁴⁵. Pięć⁴⁶ wniosków na kwotę 753,3 tys. zł zostało odrzuconych.

(akta kontroli str. 756-759)

%20%20obowiazuje%20od%208%20kwietnia%202016.pdf - dostęp 1 września 2021 r.), dalej „Regulamin konkursu Projekt I”. Obowiązek posiadania akredytacji w momencie podpisania umowy wynikał z punktu I.1.4, zaś w punkcie 1.2. ogólne warunki realizacji wsparcia pkt 16 wskazano, że konsekwencją niepoddania się kolejnej akredytacji lub niezyskania przez OWES kolejnej akredytacji w okresie realizacji projektu jest rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu. Ponadto zgodnie ze słownikiem pkt 3 OWES to podmiot posiadający akredytację.

⁴³https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/dokumenty_do_naboru_2017_18/Standardy_OWES_ost.pdf - dostęp 10 września 2021 r., dalej: „standard A.3.2.”.

⁴⁴ Trzy osoby były zatrudnione od 2019 r.

⁴⁵ 2 736 tys. zł stanowiło wsparcie inwestycyjne, a 1 504,3 tys. zł wsparcie pomostowe.

⁴⁶ Dwa wnioski zostały wycofane w trakcie postępowania.

Oceny wniosków⁴⁷ dokonywała komisja, w której składzie co najmniej jedna osoba była specjalistą z zakresu aspektów ekonomicznych prowadzenia działalności przez PES. Proces oceny wniosków obejmował weryfikację formalną i merytoryczną. W dwóch przypadkach wnioski zawierały braki, o których uzupełnienie nie wystąpiono.

(akta kontroli str. 760-761)

Najniższa wartość przyznanej dotacji wyniosła 24 tys. zł, a najwyższa 324 tys. zł. Wypłata środków następowała co do zasady od jednego do trzech dni od daty podpisania umowy o dofinansowanie. W jednym przypadku wypłata nastąpiła po upływie ponad dwóch miesięcy, co wynikało z braku środków spowodowanych opóźnieniami ze strony IZ. Wsparcie wypłacono w wysokości określonej w biznesplanie. Nie wystąpiły sytuacje, w których rozwiązano umowę o wsparcie finansowe. Wypłacono kolejne transze wsparcia pomostowego oraz przedłużone wsparcie pomostowe, pomimo nierozliczenia kwot otrzymanych wcześniej. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 757-758, 760, 765-766, 838, 842, 844, 923)

Monitoringu zgodności wykorzystania środków dokonywano, w przypadku wsparcia pomostowego co miesiąc, a dotację inwestycyjną kontrolowano po jej wydatkowaniu. W jednym przypadku rozliczono wydatek niezajdujący się w katalogu dopuszczonych wydatków objętych wsparciem pomostowym. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 767, 821-832)

Monitoring realizacji celów społecznych w zakresie zatrudnienia osób wykluczonych społecznie i zawodowo oraz celów ekonomicznych zawartych w biznesplanie, realizowany był co miesiąc przy weryfikacji dokumentów rozliczeniowych. Jak wskazał koordynator merytoryczny monitoring płynności finansowej realizowany był bieżąco podczas spotkań doradczych, na podstawie relacji osoby zarządzającej z uwagi na brak rachunku cash flow sporządzanego przez biuro rachunkowe.

(akta kontroli str. 767)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich czterech przypadkach objętych badaniem⁴⁸ wypłacano kolejne transze środków w ramach wsparcia pomostowego⁴⁹, łącznie w wysokości 186,8 tys. zł, z naruszeniem § 12 ust. 6 Regulaminu Przyznawania Środków Finansowych, tj. bez rozliczenia wcześniejszych transz.

(akta kontroli str. 256-257, 765-766)

Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to z chęci zapewnienia płynności finansowej we wspieranych przedsiębiorstwach społecznych.

(akta kontroli str. 837, 839-840)

W ocenie NIK dbałość o płynność finansową PS nie stanowi podstawy zezwalającej na niestosowanie ww. regulaminu.

⁴⁷ Badaniem objęto dziesięć wniosków, z czego siedem zakwalifikowanych do otrzymania dotacji oraz trzy o odmowie przyznania wsparcia.

⁴⁸ Badaniem objęto siedem spraw, ale tylko Regulamin Przyznawania Środków Finansowych dotyczący I projektu wymagał wcześniejszego rozliczenia środków, a takie sprawy były cztery.

⁴⁹ Dotyczyło to 27 na 48 transz.

2. We wszystkich czterech przypadkach⁵⁰ beneficjentom przyznano przedłużone wsparcie pomostowe, łącznie w wysokości 86,4 tys. zł, z naruszeniem § 12 ust. 7 Regulaminu Przyznawania Środków Finansowych tj. bez rozliczenia wcześniejszych transz.

(akta kontroli str. 256-257, 765-766)

Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to z chęci zapewnienia płynności finansowej we wspieranych przedsiębiorstwach społecznych.

(akta kontroli str. 837, 840)

3. W jednym przypadku⁵¹ na siedem, rozliczając wydatki wsparcia pomostowego zakwalifikowano wydatek w wysokości 1,8 tys. zł za materiały budowlane wykorzystane do remontu obiektu będącego przedmiotem najmu, pomimo że wydatek ten nie dotyczył kosztów obsługi, w tym remontu składnika majątku trwałego, ujętego w ewidencji przedsiębiorstwa, a tak stanowił § 11 ust. 13 pkt 13 Regulaminu Przyznawania Środków Finansowych (zapisy analogiczne zawarte były w § 4 ust. 2 pkt 13 umowy z PS⁵²).

Zgodnie z § 5 ust. 10 umowy z PS w przypadku wydatkowania środków niezgodnie z zapisami umowy PS jest zobowiązany do zwrotu środków wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 253-256, 821-832, 989-991, 993)

Jak wyjaśniła Dyrektor poniesiony wydatek zakwalifikowano jako prowizoryczne zabezpieczenie dachu, niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej i jako takie uznano je za kwalifikujące się do zaliczenia jako wydatek w ramach kosztów operacyjnych, finansowanych ze wsparcia pomostowego.

(akta kontroli str. 845, 848)

NIK zauważa, że rozliczając wydatek dokonano jego kwalifikacji w kategorii 13, tj. „koszty obsługi [...] składników majątku trwałego, ujętych w ewidencji przedsiębiorstwa”. Katalog wydatków, które mogą być objęte wsparciem pomostowym ma charakter zamknięty wskazany w Regulaminie Przyznawania Środków Finansowych i nie przewiduje on możliwości pokrycia wydatków, o których mowa w wyjaśnieniach.

OCENA CZĄSTKOWA

EWCM prawidłowo udzielało dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy oraz skutecznie nadzorowało prawidłowe wykorzystanie środków przez beneficjentów. Zapewniło równość podmiotów w dostępie do środków i transparentność zasad. Powyższej oceny nie zmieniają, z uwagi na ich skalę i ograniczone skutki, stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wypłaty środków wsparcia pomostowego oraz przyznania przedłużonego wsparcia pomostowego przed rozliczeniem poprzednich transz, a także niewłaściwego zakwalifikowania jednego wydatku jako kosztów kwalifikowanych.

OBSZAR

4. Osiągnięcie zakładanych efektów i ocena metod ich pomiaru

Zarówno w I jak i II projekcie zapewniono gromadzenie informacji na temat jakości usług w kartach doradztwa, zestawieniach wskaźników rezultatu oraz poprzez narzędzia monitorowania działalności OWES. Ponadto badano satysfakcję klienta, weryfikując m.in. ocenę przydatności usług z perspektywy klienta OWES.

⁵⁰ Badaniem objęto siedem spraw, ale tylko Regulamin Przyznawania Środków Finansowych dotyczący I projektu wymagał wcześniejszego rozliczenia środków, a takie sprawy były cztery.

⁵¹ Dotyczy podmiotu o numerze umowy 04/2018/N/P1.

⁵² Umowa nr 04/2018/N/P1.

Przy realizacji projektów miarą efektywności działań był poziom wskaźników efektywnościowych. Były to:

1. Wskaźniki usług dotyczący usług animacji lokalnej:

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia PES: w I projekcie planowano 30, a osiągnięto 39; w II projekcie planowano 28, a do końca 2020 r. osiągnięto 9;
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie: w I projekcie planowano 112, a osiągnięto 115; w II projekcie planowano 188, a do końca 2020 r. osiągnięto 202;
- liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej: w I projekcie planowano 18, a osiągnięto 37; w II projekcie planowano 15, a do końca 2020 r. osiągnięto 16;
- liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES: w I projekcie planowano 30, a osiągnięto 33; w II projekcie planowano 28, a do końca 2020 r. osiągnięto 0;
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu: w I projekcie planowano 112, a osiągnięto 115, w II projekcie planowano 96, a z uwagi na charakter wskaźnika nie można określić jego wysokości w trakcie trwania projektu.

2. Wskaźniki usług wsparcia PS:

- liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem: w I projekcie planowano 40, a osiągnięto 126, w II projekcie planowano 157, a do końca 2020 r. osiągnięto 47;
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji PS: w I projekcie planowano 90, a osiągnięto 93; w II projekcie planowano 96, a do końca 2020 r. osiągnięto 43;
- liczba miejsc pracy w przeliczeniu na pełen etat utworzonych w wyniku działalności OWES we wspartych PS, planowano 22, a osiągnięto 13, w II projekcie wskaźnik nie wystąpił;
- procent wzrostu obrotów przedsiębiorstw społecznych, planowano 5, a osiągnięto 8, w II projekcie planowano 5, a z uwagi na charakter wskaźnika nie można określić jego wysokości w trakcie trwania projektu oraz wskaźnik efektywności usługi rozwoju ekonomii społecznej, tj. liczba miejsc pracy utworzonych w PS: planowano 112, a osiągnięto 115, w II projekcie planowano 96, a do końca 2020 r. osiągnięto 43.

Po zrealizowaniu I projektu osiągnięto wymagany poziom dziewięciu wskaźników. Nie osiągnięto wskaźnika rezultatu pt.: „liczba miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utworzonych w wyniku działalności OWES we wspartych PS”. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 201, 421-422, 861-863, 868-871, 890-915)

Jakość i trwałość miejsc pracy powstałych dzięki przyznanym dotacjom nadzorowali doradcy biznesowi zgodnie z kartami doradztwa i monitoringu PS. ECWM monitorował trwałość miejsc pracy oraz PS, a ich trwałość była zachowana⁵³. W latach 2018-2020 przekazano dotacje na utworzenie 116 miejsc pracy. W 22 przypadkach zakończono zatrudnienie danej osoby na utworzonym

⁵³ W procesie kontroli zwrócono się w sprawie danych dotyczących zatrudnienia do ZUS w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

stanowisku pracy i rozpoczynano nowy nabór. Łączna liczba osób zatrudnianych na utworzonych stanowiskach wyniosła 138. W 63 przypadkach możliwe było dokonanie oceny trwałości i wszystkie miejsca pracy zostały utrzymane w okresie 12 lub 18 miesięcy⁵⁴. W pozostałych 53⁵⁵ przypadkach z uwagi na termin przyznania dotacji nie upłynął okres trwałości. W przypadku zmiany osób zatrudnionych na nowopowstałych miejscach pracy Beneficjent nie dokonywał w formie pisemnej zmian w umowie z PS. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 859-860, 938)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po zrealizowaniu umowy z dnia 1 września 2016 r. nr UM_EF433.1.030.2016 nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego *liczby miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utworzonych w wyniku działalności OWES we wspartych PS* ponieważ wysokość wskaźnika rezultatu powinna wynieść 22, a wyniosła 13, pomimo że § 4 ust. 1 pkt 1 ww. umowy nr UM_EF.433.1.030.16 stanowił, że „Beneficjent realizuje projekt zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz zgodnie z Umową, w tym zobowiązuje się do osiągnięcia lub zachowania wskaźników produktu oraz rezultatu określonych we wniosku o dofinansowanie”.

(akta kontroli str. 80, 112, 861-862, 865-871)

Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na brak potencjału wśród istniejących PS zwiększaniem zatrudnienia oraz zmianą sposobu definiowania nowych PS, nie było możliwe osiągnięcie wskaźnika rezultatu. Ponadto ECWM złożył wniosek o zmianę przedmiotowego wskaźnika rezultatu.

(akta kontroli str. 928, 933-934)

NIK wskazuje, że obowiązkiem Beneficjenta było osiągnięcie wskaźnika rezultatu we wskazanej we wniosku wysokości. Mimo że wniosek o zmianę wskaźnika został ostatecznie zaakceptowany 13 lipca 2021 r. to sam wskaźnik został określony w Regulaminie konkursu projekt I jako kryterium, którego niespełnienie powodowało odrzucenie wniosku (punkt B.1.12), co w związku z § 23 ust. 1 przypis 39 umowy z dnia 1 września 2016 r. nr UM_EF433.1.030.2016 oznacza, że taka zmiana, w rezultacie której Projekt przestałby spełniać kryteria wyboru warunkujące otrzymanie dofinansowania jest niedopuszczalna.

Ponadto ECWM przystępując do realizacji projektu deklarował posiadanie doświadczenia w zakresie ekonomii społecznej, co oznacza, że wnioskując o prowadzenie OWES i deklarując osiągnięcie wskaźników powinien być świadomy sytuacji PS i PES.

2. W dwóch na dwa przypadki umów o przyznanie środków finansowych⁵⁶ oraz czterech na cztery przypadki umów o udzielenie wsparcia pomostowego⁵⁷ nie dokonano zmian umowy w formie pisemnej⁵⁸, i tak:

⁵⁴ Okres trwałości wynosił 12 miesięcy, a w przypadku II projektu był wydłużony do 18 miesięcy w sytuacji przyznania przedłużonego wsparcia pomostowego.

⁵⁵ 18 z tych miejsc pracy zostało utrzymanych do dnia kontroli tj. 22 lipca 2021 r.

⁵⁶ Dotacje inwestycyjne przyznane PS na podstawie umowy nr 09/2018/N oraz nr 04/2018/N; wskazane umowy dalej jako: „umowy wsparcia”.

⁵⁷ Wsparcie przyznane PS: na podstawie umowy nr 09/2018/N/P; 04/2018/N/P, 05/2020/IPS/P, 07/2020/NPS/P; wskazane umowy dalej jako: „umowy wsparcia”.

⁵⁸ Badaniem objęto siedem spraw, ale tylko w przypadku dwóch umów o przyznanie środków finansowych oraz czterech umów o przyznanie wsparcia pomostowego zaistniała konieczność dokonywania zmian.

- a. zgodnie z § 2 ust. 2 umowy nr 04/2018/N – wsparcie wymienione w § 2 ust. 1 Umowy, udzielone zostało wobec pięciu wymienionych enumeratywnie w umowie osób. Zmiana powinna dotyczyć osoby wskazanej w § 2 ust. 2 pkt 2 Umowy,
- b. zgodnie z § 2 ust. 2 umowy nr 09/2018/N – udzielone wsparcie wymienione w § 2 ust. 1 wskazanej Umowy dotyczyło pięciu wymienionych enumeratywnie w Umowie osób. Zmiana powinna objąć osobę wskazaną w § 2 ust. 2 pkt 5 Umowy,
- c. zgodnie z § 3 ust. 3 umowy nr 04/2018/N/P1 – udzielone wsparcie wymienione w § 3 ust. 1 wskazanej Umowy dotyczyło pięciu wymienionych enumeratywnie w Umowie osób. Zmiana powinna objąć osobę wskazaną w § 3 ust. 3 pkt 2 Umowy,
- d. zgodnie z § 3 ust. 3 umowy nr 09/2018/N/P1 – udzielone wsparcie wymienione w § 3 ust. 1 wskazanej Umowy dotyczyło pięciu wymienionych enumeratywnie w Umowie osób. Zmiana powinna objąć osobę wskazaną w § 3 ust. 3 pkt 5 Umowy,
- e. zgodnie z § 3 ust. 3 umowy nr 05/2020/IPS/P – udzielone wsparcie wymienione w § 3 ust. 1 wskazanej Umowy, dotyczyło pięciu wymienionych enumeratywnie w Umowie osób. Zmiana powinna objąć osobę wskazaną w § 3 ust. 3 pkt 1 Umowy,
- f. zgodnie z § 3 ust. 3 umowy nr 07/2020/NPS/P – wsparcie pomostowe wymienione w § 3 ust. 1 wskazanej Umowy dotyczyło 8 wymienionych enumeratywnie w Umowie osób. Zmiana powinna objąć osobę wskazaną w § 3 ust. 3 pkt 1 Umowy.

Osoby te bowiem zastąpiono innym pracownikiem, co zobowiązywało ECWM (pod rygorem nieważności zgodnie z § 6 ust. 1 Umów z poszczególnymi PS) do zawarcia stosownego aneksu.

(akta kontroli str. 938, 939, 945, 948, 949, 950, 955, 958, 985, 988, 989, 994, 996, 997, 1000, 1001, 1006, 1009, 1011, 1014, 1015, 1016, 1018, 1022, 1023)

Dyrektor wyjaśniła, że zmiana personaliów osób pracujących na utworzonych stanowiskach pracy nie stanowi przesłanki do aneksowania przedmiotowych umów, jako że przedmiotem dotacji było utworzenie miejsc pracy z zapewnieniem trwałości miejsc pracy w okresie 12 lub 18 miesięcy.

(akta kontroli str. 1024, 1029-1030)

NIK podkreśla, że istnienie, potwierdzone powyższą Umową, zgodnego zamiaru stron w zakresie formy zmiany jej treści rodzi konsekwencje, z których podstawową jest konieczność zastosowania się do wymogów prawnych związanych z zachowaniem takiej formy zmiany umowy. Każda zmiana umowy wymagała formy pisemnej, nawet taka która w ocenie Beneficjenta nie była istotna. Fakt zapewnienia trwałości miejsca pracy jest niezależnym obowiązkiem i tego NIK nie kwestionuje.

OCENA CZĄSTKOWA

ECWM zapewniło prawidłowy nadzór trwałości miejsc pracy i we wszystkich przypadkach została ona zachowana przez wymagany okres. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieosiągnięcia jednego ze wskaźników rezultatu oraz niedokonywania w formie pisemnej modyfikacji w umowach w sytuacji, gdy nastąpiła zmiana na osoby zatrudnionej na tworzonym stanowisku pracy.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Prawidłowe opisanie dokumentów księgowych dotyczących kosztów poniesionych w związku z realizacją umowy.
 2. Wystąpienie do PS o zwrot wydatkowanych środków wsparcia pomostowego niezgodnie z zapisami umowy i dokonanie zwrotu środków do IZ jako kosztu niekwalifikowanego.
 3. Dokonanie zmian w realizowanych umowach z PS w zakresie osób zatrudnionych na powstałych miejscach pracy.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Bydgoszcz, 17 września 2021 r.

Kontroler
(-) Mikołaj Rumiński
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki