



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.004.01.2020

**Pani**  
**Julia Kochanowicz-Chondzyńska**  
Prezesa Zarządu  
Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych  
ul. Nowy Świat 49  
00-042 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/004 – Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (dalej: FISE lub Fundacja).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julia Kochanowicz-Chondzyńska, Prezeska Fundacji od dnia 1 grudnia 2018 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki od 1 kwietnia 2012 r. do 30 listopada 2018 r. pełniła Magdalena Klaus.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja przez Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej (dalej: OWES) zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i solidarnej oraz wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z obowiązującymi standardami.</li><li>2. Zgodność wykorzystywania przez podmioty ekonomii społecznej i solidarnej środków finansowych oraz osiągniętych przez nie efektów z warunkami określonymi w umowach z OWES, a także źródła pochodzenia wykorzystywanych środków.</li><li>3. Trwałość efektów uzyskanych dzięki wsparciu udzielonemu przez OWES.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 – 2020 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystano dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/63/2020 z 3 grudnia 2020 r.</li><li>2. Michał Przybylski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/64/2020 z 3 grudnia 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli tom I str. 1-9)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2018-2020 (I półrocze) Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, jako lider Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej<sup>3</sup>, posiadała kadre z kilkuletnim doświadczeniem w pracy w obszarze ekonomii społecznej, której zapewniała możliwość szkolenia. OWES spełniał wymagania w zakresie zatwierdzania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego oraz monitorowania trwałości utworzonych podmiotów ekonomii społecznej (dalej: PES) i utworzonych miejsc pracy. Ponadto stwierdzono, że podmioty ekonomii społecznej i solidarnej, którym OWES udzielił wsparcia w okresie objętym kontrolą wykorzystywały środki finansowe oraz osiągnęły trwałe efekty zgodnie z warunkami określonymi w podpisanych umowach.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące projektu realizowanego na podstawie umowy z dnia 27 lipca 2016 r.<sup>4</sup> polegające m.in. na: ujmowaniu przez Fundację w kosztach pośrednich premii dla pracowników w łącznej wysokości 38 997,29 zł, w tym dla pracownika niezaangażowanego w projekt OWES (6853,56 zł), a także ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w wysokości 1004,64 zł, co było niezgodne z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* (dalej: wytyczne w zakresie kwalifikowalności kosztów). W projekcie nr 1 w księgach rachunkowych koszty pośrednie rozliczono na podstawie rzeczywiście poniesionych wydatków, zamiast w formie ryczałtu, co było niezgodne z § 4 ust. 2 umowy z 27 lipca 2016 r. o dofinansowanie projektu. Ponadto w księgach rachunkowych prowadzonych przez FISE, jako lidera OWES, nie ujęto łącznej kwoty wkładu własnego wykazanego w końcowym wniosku o płatność, a jedynie wkład własny FISE. W trakcie realizacji ww. projektu nie aneksowano czterech umów zawartych z PES (dwóch umów o udzielenie dotacji i dwóch o udzielenie wsparcia pomostowego) pomimo zmian, co było niezgodne z zapisami tych umów, zgodnie z którymi każda zmiana umowy wymaga podpisania aneksu pod rygorem nieważności. W trakcie kontroli stwierdzono także, że Fundacja nie aktualizowała dokumentów wewnętrznych jakimi były Regulamin wynagradzania oraz Polityka rachunkowości oraz nie prowadziła co najmniej kwartalnego monitoringu płynności finansowej podmiotu, któremu udzielono wsparcia. Ponadto strona internetowa OWES nie spełniała standardów WCAG 2.0 w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

<sup>2</sup> NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> OWES jest nazwą dla kolejnych projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

<sup>4</sup> Na podstawie umowy nr RPMA.09.03.00-14-5079/16-00.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja przez OWES zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i solidarnej oraz wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z obowiązującymi standardami

Opis stanu faktycznego

Fundacja<sup>5</sup> od dnia 1 marca 2016 r. w partnerstwie z Biurem Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych (dalej: BORIS) oraz Fundacją Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: FRSO) tworzy Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej. Celem działania Fundacji jest promowanie i wspieranie wszelkich działań zmierzających do: rozwijania prywatnej przedsiębiorczości, podejmowania inicjatyw społecznych, gospodarczych i kulturalnych, tworzenie firm, stowarzyszeń i zrzeszeń jako integralnego składnika nowej rzeczywistości gospodarczej, wyzwalającego inicjatywy ekonomiczne i tworzącego nowe miejsca pracy oraz jako niezbędnego warunku efektywnego funkcjonowania samorządów terytorialnych. Fundacja działa na terenie m. st. Warszawy. Siedziba znajduje się w centrum miasta, dojazd środkami komunikacji publicznej jest bezproblemowy. Siedziba zapewniała możliwość świadczenia usług z zachowaniem poufności oraz pozwalała na przyjmowanie klientów w oddzielnym pomieszczeniu. Siedziba nie była jednak dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W razie konieczności FISE korzysta z siedziby partnera – Stowarzyszenia BORIS, którego siedziba znajduje się 120 m. od siedziby Fundacji, a zatem spełnione zostały standardy A.5.2<sup>6</sup> i A.5.3, które wskazują, że *miejsce świadczenia usług przez OWES zapewnia możliwość świadczenia usług z zachowaniem poufności oraz pozwala na przyjmowanie klientów w oddzielnym pomieszczeniu, a miejsce to jest dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami lub OWES zapewnia takim osobom dostępność usług poza siedzibą.*

(akta kontroli tom I str. 10 12, tom II str. 184 216, 546 549; 556 559)

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) przyznał w dniu 3 marca 2016 r. FISE, BORIS i FRSO status OWES wysokiej jakości na okres dwóch lat<sup>7</sup>. W latach 2018-2020 (I półrocze) FISE ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS), jako beneficjent realizowała dwa projekty w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej:

- pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionach m. st. Warszawa i warszawsko-wschodnim*<sup>8</sup> na łączną kwotę dofinansowania 4 543 374,59 zł, z czego Fundacja wydatkowała 99,99%; projekt realizowano od marca 2016 r. do lutego 2019 r. (dalej: projekt nr I);
- pn. *Warszawski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej* na kwotę dofinansowania 5 624 726,80 zł<sup>9</sup>; okres realizacji od 1 marca 2019 r. do 28

<sup>5</sup> Ustanowiona została w dniu 23 lipca 1990 r. w Warszawie na podstawie aktu notarialnego. Rep. A – VIII-2399/90.

<sup>6</sup> Standardy OWES w okresie objętym kontrolą były zmieniane trzykrotnie i obowiązywały odpowiednio w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r. W dalszej części wystąpienia standardy są przywoływane w brzmieniu obowiązującym co najmniej od 2018 r. Jeżeli dany standard został wprowadzony później, zostało to zaznaczone w treści wystąpienia.

<sup>7</sup> OWES na podstawie § 8 ust. 7 zarządzenia MRPiPS z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania akredytacji „AKSES” otrzymał akredytację MRPiPS w dniu 1 marca 2018 r. Kolejna akredytacja została przyznana w dniu 4 marca 2020 r. na okres jednego roku.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Umowa nr RPMA.09.03.00-14-b018/18-00 z dnia 19 marca 2019 r.

lutego 2022 r. Do końca czerwca 2020 r. w ramach projektu nr II Fundacja otrzymała zaliczki w łącznej kwocie 3 398 825,70 zł, z czego wydatkowała 1 719 564,83 zł, tj. 50,6% dotychczas otrzymanej kwoty (dalej: projekt II).

(akta kontroli tom I str. 13-728, tom II str. 534-541)

1.1. OWES według stanu na koniec roku 2018 zatrudniał 54 osoby (w tym 30 osób Fundacja), na koniec grudnia 2019 r. 41 osób (w tym 26 Fundacja), a na koniec czerwca 2020 r. 50 osób (w tym 35 osób Fundacja).

OWES na koniec 2018 r. zatrudniał czterech doradców kluczowych (dwóch zatrudnionych w Fundacji), 14 doradców biznesowych (10 w Fundacji), 31 doradców/trenerów (16 w Fundacji), czterech animatorów (jeden w Fundacji), jednego pracownika monitorującego działania PES (zatrudniony w Fundacji); na koniec 2019 r. pięciu doradców kluczowych (dwóch Fundacja), 13 doradców biznesowych (11 Fundacja), 17 doradców/trenerów (11 Fundacja), pięciu animatorów (jeden w Fundacji), jednego pracownika monitorującego działania PES (zatrudniony w Fundacji); na koniec czerwca 2020 r. (I półrocze) sześciu doradców kluczowych (trzech w Fundacji), 17 doradców biznesowych (15 w Fundacji), 22 doradców/trenerów (15 w Fundacji), czterech animatorów (jeden w Fundacji), jednego pracownika monitorującego działania PES (zatrudniony w Fundacji).

(akta kontroli tom II str. 5; 688-690)

Badaniu poddano dokumentację pięciu pracowników zatrudnionych w Fundacji, tj. jednego kluczowego doradcy, dwóch kluczowych doradców/animatorów, jednego głównego doradcy kluczowego/kłuczowego doradcy/animatora oraz jednego głównego kluczowego doradcy/animatora<sup>10</sup>.

W wyniku badania stwierdzono, że pracownicy posiadali 3-letnie doświadczenie zawodowe w obszarze ekonomii społecznej, co było zgodne m.in. ze standardami C.3.1<sup>11</sup>; D.2.1<sup>12</sup>; E.2.1<sup>13</sup>. Zakres zadań pracowników i opis stanowiska był zgodny ze standardem A.2.5<sup>14</sup>. Spełniony był także minimalny wymiar zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej, który wynosił 40 godzin w miesiącu, a w przypadku koordynatora merytorycznego 80 godzin w miesiącu, co było zgodne ze standardem A.3.4. W FISE spełniono wymagania określone standardem B.1.1 w zakresie przestrzegania zasad etycznych.

(akta kontroli tom II str. 6-15)

W toku kontroli ustalono, że w okresie realizacji projektu nr I, tj. od marca 2016 r. do lutego 2019 r., OWES nie zatrudniał formalnie koordynatora merytorycznego, co było niezgodne ze standardami A.3.5<sup>15</sup> i A.3.6<sup>16</sup>. Funkcję tę pełnił główny doradca kluczowy, do którego należał m.in. merytoryczny nadzór nad pracą zespołu doradców w projekcie, superwizja pracy pozostałych doradców, przygotowanie i przeprowadzanie procesu indywidualnego wsparcia dla odbiorców wsparcia i diagnozowanie, analiza potrzeb i oczekiwań, potencjału i barier odbiorców

<sup>10</sup> Poszczególni pracownicy w okresie realizacji projektu byli zatrudniani na różnych stanowiskach.

<sup>11</sup> Animator w OWES musi posiadać minimum 3-letnie doświadczenie w świadczeniu usług animacyjnych odnośnie rozwoju lokalnego, tworzenia partnerstw lokalnych.

<sup>12</sup> Kluczowy doradca posiada co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie we wsparciu tworzenia PES.

<sup>13</sup> Kluczowy doradca biznesowy posiada co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie we wsparciu biznesowym lub prowadzeniu działalności gospodarczej lub zarządzaniu podmiotom gospodarczym.

<sup>14</sup> Każdy z pracowników OWES posiada jasno określony zakres zadań i opis specyficzny dla właściwego stanowiska.

<sup>15</sup> Koordynator merytoryczny ma jasno określony zakres zadań i odpowiedzialności, a struktura zarządzania i podział zadań w podmiotach pełniących funkcje OWES pozwala mu na faktyczne wykonywanie swoich zadań. Minimalny wymiar zaangażowania koordynatora merytorycznego OWES wynosi 80 godzin w miesiącu.

<sup>16</sup> Koordynator merytoryczny OWES realizuje co najmniej następujące zadania: planuje działania OWES, organizuje pracę OWES, kieruje kadrą OWES (...).

wsparcia OWES. Od marca 2019 r. aneksowano zakres obowiązków doradcy kluczowego o zadania koordynatora merytorycznego OWES.

Podczas realizacji projektów nr I i II w FISE sporządzano tzw. karty oddelegowania pracownika do projektu OWES, w których określano zakres obowiązków poszczególnych osób. Jednak zakres obowiązków w kartach oddelegowania Pani wiceprezeski nie pokrywał się z zakresem obowiązków koordynatora merytorycznego zamieszczonym w modelu kompetencyjnym standardów kwalifikacji pracowników OWES wraz ze sposobem ich walidacji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydanym w listopadzie 2019 r.<sup>17</sup>

Zdaniem NIK, istnieje konieczność formułowania kart oddelegowań w projektach OWES zawierających zakres obowiązków koordynatora merytorycznego projektu wraz z nazwą stanowiska, zgodny z zakresem wyszczególnionym w modelu kompetencyjnym. W toku kontroli, FISE zwróciła się z prośbą do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dalej: MJWPU) o zmianę nazewnictwa z głównego kluczowego doradcy na koordynatora, na co w trakcie kontroli, tj. w dniu 22 grudnia 2020 r. uzyskała zgodę.

(akta kontroli tom II str. 5, 16-88, 555-561)

**1.2.** W wyniku analizy dokumentacji pięciu pracowników FISE zatrudnionych w ramach OWES stwierdzono, że pracownicy podnosili swoje kompetencje co najmniej w wymiarze 30 godzin rocznie, zgodnie ze standardem A.3.2. Kadra zatrudniona w ramach OWES uczestniczyła w licznych szkoleniach m.in. „Działalność odpłatna i gospodarcza oraz fundraising w organizacjach pozarządowych”, „Profesjonalista OWES – szkolenie z zakresu kluczowych kompetencji dla doradców i animatorów”, „Rozwój ekosystemu ekonomii społecznej w m. st. Warszawa”. Z okazanej dokumentacji wynika, że FISE prowadziła *plan rozwoju zawodowego i kompetencji kadry*, w którym wyszczególniała plan ścieżki edukacyjnej oraz jej realizację wraz z oceną realizacji dla pracowników FISE.

(akta kontroli tom II str. 7; 389-391, 493-496)

**1.3.** Praca kluczowych doradców w FISE podlegała corocznej okresowej ocenie z wykorzystaniem narzędzia do monitoringu pracy kadry OWES, a także monitorowania Modelu Kompetencyjnego OWES, którą przeprowadzała Pani wiceprezeska. Zgodnie z Regulaminem działania OWES obowiązującym w kontrolowanej jednostce, kierowanie kadrą i zarządzanie zespołem oraz nadzór nad merytoryczną stroną realizowanych zadań należy do obowiązków koordynatora merytorycznego OWES. Z zakresu obowiązków wiceprezeski Fundacji, która pełniła w OWES funkcję koordynatora merytorycznego wynika, że do jej obowiązków należał m.in. nadzór nad pracą zespołu doradców w projekcie i superwizja pracy pozostałych doradców oraz współpraca z doradcami. Kontrolerom nie okazano jednak dokumentacji, z której wynikałoby, że koordynator merytoryczny OWES sprawował nadzór nad realizacją indywidualnej ścieżki wsparcia doradców zatrudnionych przez FRSO i BORIS.

(akta kontroli tom II str. 21-23, 553-555, 572-593, 609-616)

**1.4.** Otwarty katalog usług animacyjnych oferowanych przez OWES zawarto w Regulaminie świadczenia usług OWES. Zapisy tego dokumentu pokrywają się z zakresem usług animacyjnych wskazanych w standardzie C.1.2<sup>18</sup>. W toku

<sup>17</sup> W modelu wskazano m.in., że celem koordynatora merytorycznego jest zarządzanie strukturą i kadrą OWES. Do zakresu jego obowiązków należy: planowanie działań OWES oraz kontrola ich wykonania zgodnie ze standardami AKSES, organizacja pracy OWES, zapewnienie wysokiej jakości usług i wsparcia klientom OWES, zapewnienie merytorycznej spójności poszczególnych etapów ścieżki wsparcia w ramach OWES i kierowanie kadrą OWES.

<sup>18</sup> Usługi animacji lokalnej realizowane są m.in. w następujących formach: (1) spotkań animacyjnych – spotkania z przedstawicielami różnych grup społecznych, sektorów lub regionów, (2) diagnozy środowiska lokalnego –

kontroli stwierdzono, że Fundacja realizowała działania animacyjne spełniające wymagania określone w standardach OWES. W wyniku badania próby trzech usług animacyjnych skierowanych do trzech podmiotów ekonomii społecznej, stwierdzono, że OWES brał udział w działaniach animacyjnych z grupą bezrobotnych osób, będących podopiecznymi ośrodka pomocy społecznej, w sprawie założenia spółdzielni socjalnej o profilu gastronomicznym. Dla wspieranych przedsiębiorstw społecznych organizowano wizyty studyjne u innych podmiotów ekonomii społecznej, celem wymiany doświadczeń i stosowanych dobrych praktyk. Stwierdzono, że zatrudnieni przez FISE animatorzy posiadali zakresy obowiązków zgodne z zapisami standardów OWES. W toku czynności kontrolnych ustalono, że w okresie 2018-2020 (I półrocze) działania animacyjne nie były szczegółowo dokumentowane przez animatorów (brak m.in. założeń, celów, wskaźników, mierników efektywności usług animacyjnych). Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez pierwszą wiceprezeskę Zarządu, w październiku 2020 r. animatorowi OWES wydane zostało polecenie służbowe sporządzania notatek ze wszystkich spotkań animacyjnych. Wcześniej animator pracował zgodnie ze ścieżką pracy animacyjnej, która zakładała rozpoznanie wstępne, wejście w środowisko, diagnozę, planowanie, działania i efekty, którymi były osiągnięte wskaźniki.

Zdaniem NIK, okazana przez OWES dokumentacja uniemożliwia jednoznaczną ocenę spełniania przez Fundację i jej partnerów standardów w zakresie świadczenia usług animacyjnych oraz ich efektywności.

(akta kontroli tom II str. 98-129, 483, 572-593)

**1.5.** OWES posiadał wypracowane i opisane schematy indywidualnego prowadzenia klientów, tj. instrukcję dla trenerów i doradców OWES w formie tabeli dotyczącej zindywidualizowanego wsparcia PES, grafy działań OWES, działań PES, działań instytucji publicznych oraz działań osób fizycznych. Zapisy dotyczące pracy z klientem znajdowały się również w Regulaminie działania OWES. Okazane kontrolerom NIK wzory dokumentów i wdrożone instrukcje zawierały zapisy dotyczące kolejnych etapów prowadzenia klientów OWES od momentu zgłoszenia się osoby/grupy osób zainteresowanych otrzymaniem wsparcia, przez spotkania selekcyjne i wyznaczanie stosownych do potrzeb danego klienta doradców OWES, aż do przekazania przez OWES wsparcia finansowego wraz z jego ostatecznym rozliczeniem. Opracowane instrukcje były dostosowane do poszczególnych grup klientów: PES, osób fizycznych, instytucji publicznych. OWES nie posiadał opracowanego planu postępowania dla poszczególnych klientów, a także narzędzi oceny rezultatów planowanych działań dla każdego z PES, któremu udzielono wsparcia. Tym samym kontrolowany OWES częściowo spełniał standardy D.1.4<sup>19</sup> i D.1.5<sup>20</sup> w zakresie schematów indywidualnego prowadzenia klienta. W trakcie badania dokumentacji pracy z podmiotami, którym udzielono wsparcia, stwierdzono, że w latach 2018-2019 FISE świadczyła usługi wsparcia w zakresie mechanizmów zakładania fundacji, wykonalności i rzetelności biznesplanu oraz aspektów prawnych dotyczących statusu spółdzielni socjalnej.

(akta kontroli tom II str. 556-560, 566-569, 572-593, 595-600, 602)

---

wspólne ustalenie celu diagnozy, wsparcie przy tworzeniu narzędzi badawczych, pozyskiwaniu danych i ich opracowywaniu, (3) budowania partnerstw rozwojowych – formalne ustalenie zasad i celów współpracy różnych stron, kierunków działań, analiza zasobów i możliwości partnerstwa w celu rozwoju PES i PS, (4) dialogu obywatelskiego – w tym konsultacje społeczne oraz (5) planowania strategicznego na terenie działalności OWES, w zakresie mającym na celu uwzględnienie ekonomii społecznej w rozwoju lokalnym.

<sup>19</sup> Zapewniony jest wewnętrzny nadzór nad realizacją indywidualnej ścieżki wsparcia oraz wewnętrzne mechanizmy zapewniania jakości pracy kluczowych doradców.

<sup>20</sup> Proces indywidualnej ścieżki wsparcia jest udokumentowany, zachowane są ślady rewizyjne poszczególnych etapów procesu.

1.6. Jednym ze standardów OWES jest zapewnienie przez akredytowaną jednostkę usług wsparcia o charakterze reintegracyjnym (D.1.9<sup>21</sup>). Regulamin działania OWES w § 12 określa kwalifikacje i zadania specjalisty ds. reintegracji. Z okazanych zestawień pracowników i współpracowników Fundacji i partnerów wynika, że w okresie objętym kontrolą nie zatrudniano pracowników na tym stanowisku. W Regulaminie udzielania wsparcia OWES zagadnienia dotyczące reintegracji pojawiają się jedynie w kontekście działań animacyjnych prowadzonych przez animatorów (tj. współpraca z podmiotami reintegracji społeczno-zawodowej), a także preferowanych osób i grup rekrutowanych jako klientów OWES oraz katalogu podmiotów ekonomii społecznej, wśród których znajdują się podmioty reintegracyjne (CIS, KIS, ZAZ i WTZ<sup>22</sup>).

W toku kontroli stwierdzono, że w latach 2018-2020 (I półrocze) OWES udzielił wsparcia o charakterze reintegracyjnym 12 podmiotom. Badaniem objęto wsparcie udzielone Spółdzielni Socjalnej Nasielszczenie (dalej: Nasielszczenie)<sup>23</sup>. W ramach wsparcia udzielonego ww. Spółdzielni, stwierdzono że zakres tematyczny 18 działań<sup>24</sup> podjętych na podstawie umów zawartych z doradcami wobec tej spółdzielni obejmował kwestie dotyczące: sprawozdań finansowych, bilansu, rachunku zysków i strat, biznesplanu, statutu spółdzielni, księgowości, a także po jednym przypadku przygotowania dokumentów do założenia ZAZ oraz aspektów prawnych ZAZ. Z dokumentacji przedstawionej do kontroli nie wynikało wprost, które działania dotyczyły animacji, a które wsparcia o charakterze reintegracyjnym. Pani prezeska Fundacji wyjaśniła, że wszystkie przypadki wsparcia dotyczą w sposób pośredni świadczenia usług animacyjnych i reintegracyjnych. Wskazała przy tym, że dwa z 18 wymienionych działań były bezpośrednio związane z usługami reintegracyjnymi, tj. dotyczyły aspektów prawnych i dokumentów założycielskich ZAZ. Według Pani Prezeski, na podstawie pozostałych 16 działań świadczone były specjalistyczne doradztwa dla Nasielszczan, nawet jeżeli nie dotyczyły powołania ZAZ.

Zdaniem NIK, okazana przez OWES dokumentacja uniemożliwia jednoznaczną ocenę spełniania przez Fundację i jej partnerów standardów w zakresie świadczenia usług reintegracyjnych oraz ich efektywności.

(akta kontroli tom II str. 98-145, 490, 556-560)

Na podstawie badania próby dokumentacji trzech podmiotów, tj. Nasielszczenie, Fundacja Polska Bez Barier i Fundacja Pomocy Rodzinie „Człowiek w Potrzebie” stwierdzono, że ww. podmioty zatrudniły łącznie 21 pracowników, w tym trzech w ramach umów o pracę na ½ etatu i jednego w ramach ¾ etatu, a 17 w ramach umów o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto, zgodnie z wnioskiem końcowym o płatność złożonym w ramach projektu nr I, przez cały okres realizacji projektu wskaźnik *liczba miejsc pracy utworzonych w PS* osiągnął wartość 154 miejsc (128,3% założonej wartości), wskaźnik *liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji PS* osiągnął wartość 110 osób (130,9%), a wskaźnik *liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* osiągnął wartość 152 osób (126,7%). Tym samym średniorocznie, w wyniku działalności OWES, powstawała liczba miejsc

<sup>21</sup> Zapis został wprowadzony w standardach obowiązujących od stycznia 2019 r.

<sup>22</sup> Odpowiednio: Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej, Zakłady Aktywizacji Zawodowej i Warsztaty Terapii Zajęciowej

<sup>23</sup> Nasielszczenie byli jedynym podmiotem, któremu jednocześnie udzielono wsparcia finansowego i świadczone wobec niego usługi reintegracyjne.

<sup>24</sup> Działania były podejmowane przez doradców na podstawie zawartych z nimi przez FISE umów zlecenia realizacji usług szkoleniowych i/lub doradczych. Umowy te zawarto m.in. z kancelarią radcy prawnego i biurem rachunkowym.

pracy zgodna ze standardem D.3.1<sup>25</sup>. W przypadku projektu nr II, od początku jego realizacji do końca czerwca 2020 r., wskaźnik *liczba miejsc pracy utworzonych w PS* osiągnął wartość 21 miejsc (28,4% zaplanowanej do osiągnięcia wartości), a wskaźnik *liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji PS* osiągnął wartość sześć (8,1%).

(akta kontroli tom II str. 98-129, 490)

Zgodnie ze standardem D.3.3, OWES prowadzi działania zmierzające do utworzenia nowych podmiotów reintegracyjnych. W toku kontroli ustalono, że jedynym podmiotem reintegracyjnym, który udało się stworzyć przy wsparciu OWES w okresie 2018-2020 (I półrocze), jest CIS utworzony przez Fundację Pasja Życia. Według Pani Prezeski, zgodnie z definicją do podmiotów reintegracyjnych zaliczają się tylko CIS, KIS, ZAZ i WTZ, jednak przedsiębiorstwa społeczne również wypełniają funkcję reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Fundacja wraz z partnerami zachęcała do tworzenia podmiotów reintegracyjnych podczas działań animacyjnych oraz spotkań promocyjnych OWES. Wspierano również Nasielszczan w procesie utworzenia ZAZ, jednak w toku pracy spółdzielnia zdecydowała, że bardziej odpowiednią formą podmiotu reintegracyjnego będzie w jej przypadku CIS, nad utworzeniem którego trwają prace przy wsparciu Fundacji. Tym samym OWES świadczył usługi o charakterze reintegracyjnym poprzez wsparcie merytoryczne i finansowe przedsiębiorstw społecznych. NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Prezeskę Fundacji i zwraca uwagę na to, że w standardzie D.1.9, obowiązującym od stycznia 2019 r., MRPiPS określiło charakter i zakres usług o charakterze reintegracyjnym, które powinny być świadczone przez OWES<sup>26</sup>. Okazana kontrolerom dokumentacja nie pozwala na dokonanie oceny zgodności usług reintegracyjnych świadczonych przez Fundację w zakresie wskazanym w przytoczonym standardzie.

(akta kontroli tom II str. 98-145, 556-562)

**1.7.** W latach objętych kontrolą OWES współpracował z instytucjami regionalnymi i lokalnymi, m.in. regionalnym ośrodkiem polityki społecznej, wojewódzkim urzędem pracy, powiatowym urzędem pracy, w celu wspierania przedsiębiorstw społecznych i rozwijania partnerstw. Współpraca ta miała formy: spotkań informacyjnych, animacyjnych, planujących, rekrutacji pracowników do podmiotów społecznych, wymiany informacji, doradztwa i szkoleń. FISE współpracowała z innymi OWES zarówno na poziomie województwa jak i ogólnokrajowym. Na poziomie województwa wszystkie mazowieckie OWES odbywały regularne kwartalne spotkania, a także na bieżąco współpracowały ze sobą. Na poziomie ogólnokrajowym przedstawicielka OWES od II połowy 2019 r. pełniła funkcję reprezentantki OWES w Radzie Sieci OWES, a obecnie jest zastępcą reprezentanta mazowieckich OWES. OWES uczestniczył w spotkaniach Forum OWES oraz szkoleniach adresowanych do kadry OWES. Za wyżej wymienione obowiązki, m.in. w zakresie rozwijania partnerstw, odpowiedzialny był koordynator merytoryczny OWES, tj. wiceprezeska FISE.

(akta kontroli str. 558, 564-565)

<sup>25</sup> W wyniku działalności OWES powstało w ciągu roku średnio 10-12 miejsc pracy rocznie w powiatach ziemskich i 20-25 miejsc pracy w powiatach grodzkich dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w istniejących lub nowych PS.

<sup>26</sup> Usługi reintegracyjne są: (1) świadczone w formie dostosowanego do potrzeb wsparcia obejmującego osoby zatrudnione w PS, (2) świadczone są przez specjalistów w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej, (3) obejmują w szczególności działania motywacyjne, pomoc w określeniu rozwoju zawodowego, budowanie kompetencji społecznych oraz zagadnienia z zakresu budowania zespołu i rozwiązywania konfliktów, (4) ich świadczeniu towarzyszy proces rozpoznawania indywidualnych potrzeb oraz (5) są realizowane zgodnie z potrzebami pracowników PS, w tym szczególnie przez okres do 12 miesięcy od dnia zatrudnienia osoby objętej wsparciem.

1.8. W ramach zakończonego projektu nr I OWES wydatkował łącznie 4 543 374,59 zł, w tym 4 111 178,23 zł kosztów bezpośrednich (w tym wkład własny w wysokości 184 800 zł). W projekcie nr I dotacja na utworzenie nowych miejsc pracy wyniosła 1 273 674,36 zł, czyli 28% środków przekazanych OWES (tj. 4 543 374,59 zł), natomiast wydatki poniesione na wynagrodzenia personelu merytorycznego oraz personelu specjalistycznego wyniosły 1 990 248,17 zł (43,8% środków przekazanych OWES). Pozostałą część wydatków stanowiły m.in. wydatki towarzyszące i wydatki na wyposażenie.

(akta kontroli tom I str. 419-480)

Partnerstwo trzech organizacji pozarządowych tworzących OWES zadeklarowało wniesienie do ww. projektów wkładu własnego w łącznej wysokości: 184 800 zł (z tego 86 405 zł<sup>27</sup> miał stanowić wkład własny Fundacji) w projekcie nr I oraz 222 200 zł (zadeklarowany wkład własny Fundacji 106 800 zł) w projekcie nr II. W ramach powyższych kwot, FISE zobowiązała się do wniesienia wkładu rzeczowego, tj. kosztu wynajęcia sal oraz wkładu osobowego (wolontariatu), tj. kosztu wynagrodzenia za coaching/mentoring/tutoring.

W księgach rachunkowych prowadzonych przez lidera OWES, tj. FISE, wykazano jedynie wkład własny w części zadeklarowanej w umowie dot. projektu nr I dla lidera, tj. 86 405 zł, nie zaś w pełnej wysokości, tj. 184 800 zł. Uzasadniono to tym, że FISE nie księguje wkładu własnego Partnerów na swoich kontach pozabilansowych, ponieważ nie dotyczy on rozliczeń w ramach otrzymanych środków na realizację projektu.

Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy partnerskiej<sup>28</sup> *za kontrolę wydatków projektu oraz za nadzór nad finansową realizacją całości projektu odpowiedzialny będzie partner wiodący*, tj. FISE. Zdaniem NIK księgi rachunkowe powinny być prowadzone w sposób rzetelny i sprawdzalny, a zatem powinny zawierać pełny wkład własny OWES, który został wykazany we wniosku końcowym o płatność, w sposób analogiczny do kosztów pośrednich wykazanych w księgach rachunkowych prowadzonych przez lidera.

(akta kontroli tom II str. 217-222, 603-606, 694-701)

Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności kosztów koszty pośrednie rozliczane mogą być w formie kosztów rzeczywiście poniesionych lub w formie uproszczonej, tj. ryczałtu. OWES zgodnie z § 4 ust. 2 umowy dot. realizacji projektu nr I w okresie marzec 2016 – luty 2019 r., a także § 7 pkt 11 umowy partnerskiej koszty pośrednie rozliczał ryczałtem w wysokości 15% (tj. 616 676,73 zł) poniesionych, udokumentowanych i zatwierdzonych w ramach projektu wydatków bezpośrednich. W trakcie kontroli ustalono, że OWES ujął w księgach rachunkowych koszty pośrednie w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych, tj. 493 315,42 zł na koncie 500-4-2. Różnica w wysokości 123 361,31 zł została zaksięgowana na poczet przychodów. Z wyjaśnień Pani wiceprezeski wynika, że kwota ta została wydatkowana na zadania statutowe pozaprojektowe. Fundacja w kontrolowanym projekcie nr I przyjęła błędną metodę wyliczania kosztów pośrednich, ponieważ zgodnie z § 4 ust. 2 umowy z dnia 27 lipca 2016 r. o dofinansowanie projektu „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionach m.st. Warszawa i Warszawsko-Wschodnim”, koszty pośrednie projektu miały być rozliczane ryczałtem zdefiniowanym w Wytycznych programowych w zakresie kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach RPO WM na lata 2014-2020. Na koncie księgowym kosztów pośrednich Fundacja powinna ująć pełną

<sup>27</sup> Według zapisów na koncie 904, wkład własny FISE wyniósł 86 405 zł.

<sup>28</sup> Umowa Partnerska na rzecz realizacji projektu *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionach: m.st. Warszawa i warszawsko-wschodnim* z dnia 23 lutego 2016 r. zawarta między FISE a FRISO a BORIS.

kwotę, tj. 616 676,73 zł (15% kosztów pośrednich) przyjętą zgodnie z umową dot. realizacji projektu nr I.

W toku kontroli stwierdzono, że w kosztach pośrednich ujmowano premie dla pracowników Fundacji w łącznej wysokości 38 997,29 zł, w tym 6853,56 zł dla pracownika, który nie był zaangażowany w projekt OWES realizowany w okresie od marca 2016 r. do lutego 2019 r. oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop w wysokości 1004,64 zł, co było niezgodne z wytycznymi kwalifikowalności kosztów<sup>29</sup>. Prezeska Fundacji przyznała, że premie dla pracowników powinny zostać wykazane w ramach kosztów ogólnych Zarządu związanych z działalnością statutową. Premie wypłacono z kosztów pośrednich, gdyż koszty pośrednie generują nadwyżkę przychodów nad kosztami projektu i nadwyżka ta pokryła koszty statutowe Fundacji. Prezeska Fundacji wyjaśniła również, że chociaż obowiązujący w FISE regulamin wynagradzania nie przewidywał premii uznaniowej, to zapisy jej dotyczące znajdują się w każdej umowie o pracę podpisanej z pracownikami Fundacji. Zdaniem NIK, premie uznaniowe wypłacone z kosztów pośrednich w ramach projektu nr I nie spełniają warunków kwalifikowalności wskazanych w wytycznych kwalifikowalności kosztów. Jednym z czterech warunków uznania premii za kwalifikowalne jest przewidzenie ich w regulaminie pracy lub regulaminie wynagradzania danej instytucji, lub też innych właściwych przepisach prawa pracy. Zgodnie z art. 9 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>30</sup>, przez prawo pracy rozumie się *przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stosunku pracy*. Tym samym umowa o pracę nie wypełniała ustawowej definicji źródła prawa pracy, o którym mowa w pkt. 6.15.1 ust. 4 wytycznych kwalifikowalności kosztów. Ponadto zgodnie z § 14 pkt 1 umowy z dnia 27 lipca 2016 r.: *jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że dofinansowanie jest przez Beneficjenta: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (...), Instytucja Pośrednicząca wzywa Beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków (...)*.

(akta kontroli tom II str. 217-222; 450-459, 497-533, 609-614, 620-637, 662-687, 691-693)

Analiza próby dokumentacji 20 losowo wybranych dowodów księgowych z realizacji dwóch projektów realizowanych przez OWES w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 261 144,34 zł wykazała, że nota księgowa nr 1/2018 nie zawierała podpisu osoby upoważnionej. Z wyjaśnień Pani prezeski wynika, że nota nie podlegała księgowaniu i stanowiła dokument wewnętrzny poświadczający przelew kwot między rachunkami.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>31</sup> (dalej: uor) podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe wewnętrzne – dotyczące operacji wewnątrz jednostki. Zdaniem NIK nota jest dowodem księgowym wewnętrznym i zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 5 uor jednym z elementów, jaki powinna zawierać jest podpis wystawcy dowodu oraz osoby,

<sup>29</sup> Zgodnie z pkt. 6.15.1 ust. 4 nagrody lub premie mogą być wydatkami kwalifikowalnymi o ile spełniły łącznie cztery warunki: (1) zostały przewidziane w regulaminie pracy lub regulaminie wynagradzania danej instytucji, lub też innych właściwych przepisach prawa pracy, (2) zostały wprowadzone co najmniej 6 miesięcy przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, (3) obejmują wszystkich pracowników danej instytucji, a zasady ich przyznawania są takie same w przypadku personelu zaangażowanego do realizacji projektów oraz pozostałych pracowników beneficjenta, (4) są przyznawane w związku z realizacją zadań w ramach projektu na podstawie stosunku pracy.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów. Ponadto jedna faktura nie została zatwierdzona pod względem merytorycznym.

(akta kontroli tom II str. 392-449, 609, 614)

W latach objętych kontrolą FISE nie aktualizowała wewnętrznych dokumentów funkcjonujących w Fundacji, tj. Regulaminu wynagradzania z dnia 3 stycznia 2011 r. wprowadzonego uchwałą Zarządu nr 2b/2011 w zakresie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz Polityki rachunkowości przyjętej uchwałą Zarządu Fundacji nr1/2013 z dnia 3 stycznia 2013 roku w zakresie adresu siedziby Fundacji wraz z aktualizacją planu kont. Zgodnie z art. 10 ust. 2 uor *kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1* zgodnie, z którym *jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości*. Z wyjaśnień udzielonych przez Panią Prezeskę Fundacji wynika, że ww. nieprawidłowości wynikały z przeoczenia, a Fundacja niezwłocznie dokona aktualizacji ww. dokumentów.

(akta kontroli tom II str. 146-183, 546-549)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Fundacja jako lider projektu OWES w księgach rachunkowych wykazywała wyłącznie poniesiony wkład własny Fundacji bez wskazania łącznej wysokości wkładu poniesionego przez OWES (jako partnerstwo FISE, FRSO i BORIS).
2. W kosztach pośrednich Fundacja wykazała kwotę w wysokości 38 997,29 tys. zł jako premie dla pracowników, w tym 6853,56 zł dla pracownika nieświadczącego wsparcia w projekcie OWES oraz 1004,64 zł jako ekwiwalent za niewykorzystany urlop, co było niezgodne z wytycznymi kwalifikowalności kosztów.
3. Fundacja przyjęła metodę rozliczenia w księgach rachunkowych kosztów pośrednich niezgodnie z zapisami umowy.
4. Nota księgowa nr 1/2018 wystawiona przez Fundację nie zawierała podpisu wystawcy noty, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 5 uor.
5. W latach objętych kontrolą FISE nie aktualizowała wewnętrznych dokumentów funkcjonujących w Fundacji, tj. Regulaminu wynagradzania z dnia 3 stycznia 2011 r. oraz Polityki rachunkowości z dnia 3 stycznia 2013 r., pomimo zmian.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 (I półrocze) Ośrodek spełniał wymagania dotyczące podmiotu działającego jako OWES, w zakresie organizacji i zarządzania. FISE spełniała wymagania określone w standardach w zakresie zatrudniania specjalistów, jak i minimalnego godzinowego zaangażowania kadry kluczowej OWES. Fundacja spełniała także standardy w zakresie zapewnienia możliwości szkolenia i podnoszenia kompetencji zatrudnionym w ramach OWES specjalistom. W toku czynności kontrolnych ustalono, że FISE błędnie ujęła w księgach rachunkowych poniesione w ramach projektu nr I koszty pośrednie. Ponadto w ramach kosztów pośrednich FISE wypłaciła premie dla pracowników oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop niezgodnie z wytycznymi kwalifikowalności kosztów. W kontrolowanym okresie jednostka nie aktualizowała także dokumentów wewnętrznych takich jak Polityka Rachunkowości oraz Regulamin wynagradzania.

OBSZAR

## 2. Zgodność wykorzystywania przez podmioty ekonomii społecznej i solidarnej środków finansowych oraz osiąganych przez nie efektów z warunkami określonymi w umowach z OWES, a także źródła pochodzenia wykorzystywanych środków

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018-2020 (I półrocze) OWES podpisał 29 umów o udzielenie dotacji oraz 27 umów o udzielenie wsparcia pomostowego. OWES wsparł łącznie 30 PS, w tym 16 PS w ramach projektu nr I i 14 PS w ramach projektu nr II. W okresie objętym kontrolą OWES udzielił łącznie 1 558 953,80 zł dotacji i wsparcia pomostowego<sup>32</sup> (951 724,87 zł w 2018 r., 474 847,97 zł w 2019 r. oraz 132 380,96 zł w I połowie 2020 r.), co stanowiło 29,4% otrzymanej w tym okresie kwoty (5 300 053,71 zł) na realizację projektów od MJWPU<sup>33</sup>. Kwoty udzielonych dotacji według umów wyniosły od 11 000 zł<sup>34</sup> do 102 000 tys. zł<sup>35</sup>. W przypadku wsparcia pomostowego były to kwoty od 4800 zł<sup>36</sup> do 51 000zł<sup>37</sup>.

(akta kontroli tom I str. 360-416, tom II str. 217-230, 609, 615)

Badaniu poddano łącznie dziewięć umów, w tym trzy podpisane z Nasielszczanami<sup>38</sup>, dwie z Fundacją Polska bez Barrier<sup>39</sup> oraz cztery z Fundacją Pomocy Rodzinie „Człowiek w potrzebie”<sup>40</sup>. Łączna kwota udzielonego dofinansowania w ramach ww. umów wyniosła 403 627,97 zł, w tym 247 027,97 zł na dotację i 156 600 zł na wsparcie pomostowe – kwoty zostały wydatkowane przez PES w całości.

W wyniku badania próby dokumentacji ww. umów stwierdzono, że zapisy podpisanych umów były zgodne z zapisami regulaminu udzielania dotacji i wsparcia pomostowego przez OWES w projektach współfinansowanych w ramach EFS oraz regulaminu świadczenia usług OWES w subregionach m. st. Warszawa i warszawsko-wschodnim. W toku kontroli stwierdzono, że PES wraz z wnioskami o udzielenie wsparcia składały biznesplan oraz plan realizacji celów społecznych. OWES wypłacił ww. podmiotom ekonomii społecznej transze dofinansowania i wsparcia pomostowego w terminach zgodnych z umowami. Ponadto po okresie realizacji ww. umów FISE dokonała wizyt monitorujących, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydatki poniesione w ramach realizacji ww. umów z PES były kwalifikowalne. W ramach pięciu kontrolowanych umów o udzielenie wsparcia pomostowego, wsparcia udzielono na zatrudnienie łącznie 21 pracowników. Wsparcie wahało się w kwocie od 866,67 zł do 1700 zł miesięcznie dla jednego pracownika. W wyniku wsparcia 17 osób zostało zatrudnionych w ramach umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, trzy osoby zostały zatrudnione na ½ etatu, jedna na ¾ etatu.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w ramach umów nr 3/WP/2018 i 3/D/2018 podpisanych z Fundacją Pomocy Rodzinie „Człowiek w potrzebie” oraz nr

<sup>32</sup> 1 065 953,80 zł dotacji oraz 493 000 zł wsparcia pomostowego.

<sup>33</sup> Jak wyjaśniła Pani Prezeska Fundacji, udział środków przeznaczonych w projekcie na udzielanie dotacji i wsparcia pomostowego został przyjęty na poziomie 30% ze względu na dokonanie szacunków opierających się na wieloletnim doświadczeniu w tworzeniu nowych miejsc pracy dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

<sup>34</sup> Umowa nr 1a/D/2019.

<sup>35</sup> Umowa nr 15/D/2018.

<sup>36</sup> Umowa nr 2/WP/2020.

<sup>37</sup> Umowa nr 14/WP/2018.

<sup>38</sup> Umowa o udzielenie dotacji nr 15/D/2018 i umowy o udzielenie wsparcia pomostowego nr 15/WP/2018 i 9/WP/2019.

<sup>39</sup> Umowa o udzielenie dotacji nr 8/D/2019 i umowa o udzielenie wsparcia pomostowego nr 8/WP/2019.

<sup>40</sup> Umowy o udzielenie dotacji nr 3/D/2018 i 14/D/2018 oraz umowy o udzielenie wsparcia pomostowego nr 3/WP/2018 i 14/WP/2018.

15/WP/2018 i 15/D/2018 podpisanych z Nasielszczanami wsparcie pomostowe zostało udzielone dwóm innym osobom niż wymienione w umowach bez zawarcia aneksu, co było niezgodne z § 5 ust. 1 umów nr 3/WP/2018 i 15/WP/2018 oraz § 6 ust. 1 umów 3/D/2018 i 15/D/2018, zgodnie z którymi *wszelkie zmiany umowy, wymagają aneksu w formie pisemnej, pod rygorem nieważności*<sup>41</sup>. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezeskę Fundacji wynika, że omyłkowo nie sporządzono aneksów do ww. umów. Prezeska powołała się również na zapis § 4 pkt. 6 umowy o wsparcie pomostowe, który pozwala na dokonanie *wymiany osób wskazanych w umowie*, a spełnienie się tej przesłanki nie wymaga podpisywania aneksu. NIK nie podziela wyjaśnień złożonych przez Prezeskę Fundacji, gdyż zgodnie z § 4 ust. 6 umów o wsparcie pomostowe *istnieje możliwość „wymiany” pracowników w PS na inne uprawnione osoby w przypadku rozwiązania umowy o pracę/spółdzielczej umowy o pracę/umowy cywilnoprawnej z pracownikiem, na którego zostało udzielone wsparcie finansowe, wyłącznie z przyczyn leżących po stronie pracownika*, natomiast zgodnie z § 5 ust. 1 wyżej wymienionych umów *wszelkie zmiany umowy wymagają aneksu w formie pisemnej pod rygorem nieważności*.

(akta kontroli tom II str. 231-388, 556-561, 607-616, 638-661)

**2.2.** Badaniu poddano próbę pięciu złożonych w latach 2018-2020 (I półrocze) wniosków o udzielenie dotacji oraz wsparcia pomostowego. W wyniku badania ww. wniosków stwierdzono, że FISE prawidłowo rozpatrywała i zatwierdzała wnioski zawierające elementy zgodne ze standardem OWES F.4.2.<sup>42</sup> A Regulamin udzielania dotacji i wsparcia pomostowego przez OWES w projektach współfinansowanych w ramach EFS spełniał F.4.3. w zakresie wskazania kryteriów merytorycznych i formalnych. Oceny złożonych wniosków dokonywał zespół ekspertów składający się z dwóch osób, z czego co najmniej jedna osoba była specjalistą w zakresie aspektów ekonomicznych prowadzenia działalności przez PES, zgodnie ze standardem F.4.5.

Fundacja nie przedłożyła kontrolerom NIK dokumentów, które regulowałyby metody weryfikacji statusu PES. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezeskę Fundacji wynika, że Fundacja weryfikuje status przedsiębiorstwa społecznego m.in. na podstawie zapisów zawartych w Statucie/Umowie spółki lub innego dokumentu organu podmiotu np. uchwały zarządu. Weryfikacji podlega także forma działalności, cel działalności, wyodrębnienie podmiotu pod względem organizacyjnym i rachunkowym – na podstawie statutu (umowy), KRS, przedkładanych sprawozdań finansowych za zamknięty rok obrotowy lub dokumentów finansowych za okres od dnia powstania podmiotu, jeśli sprawozdanie nie zostało jeszcze zatwierdzone. Weryfikowany jest również status osób zatrudnionych oraz planowanych do zatrudnienia - forma zatrudnienia, wymiar zatrudnienia, statusy osób wykluczonych oraz poziom zatrudnienia tych osób. Każdy wspierany podmiot ubiegający się o wsparcie, składa „Oświadczenie o statusie przedsiębiorstwa społecznego”, potwierdzające spełnienie warunków dot. przedsiębiorstwa społecznego. Status jest monitorowany w okresie wsparcia na podstawie przeprowadzanych przez kadrę OWES wywiadów weryfikujących.

(akta kontroli tom II str. 231-388, 547-549)

**2.3.** OWES prowadził monitoring celów społecznych i ekonomicznych poprzez narzędzie monitoringu PES prowadzone w formularzu Excel. Karta zawierała takie informacje jak: nazwa i forma prawna podmiotu oraz rok założenia, formy zatrudnienia, wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z tytułu umów

<sup>41</sup> W przypadku umów 3/D/2018 i 15/D/2018 umowy wymagają aneksowania pod rygorem nieważności z zastrzeżeniem § 6 ust. 4 i § 2 ust. 4.

<sup>42</sup> Wniosek o dofinansowanie poza biznesplanem uwzględnia także plan realizacji celów społecznych.

o pracę, prognozowana zmiana zatrudnienia w porównaniu do roku poprzedniego, prognozowana zmiana wysokości wynagrodzenia w porównaniu do poprzedniego roku, wynik finansowy na koniec roku, wysokość i rozpowszechnienie przychodów ogółem i według źródła przychodu, rodzaj świadczonych usług, efekty wsparcia z EFS w postaci m.in. liczby miejsc pracy utworzonych przy wsparciu środków publicznych, liczby miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES w nowych PS. W okazanym narzędziu znajdowała się również pozycja: „rodzaj świadczonych usług wg katalogu z ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej”. Wymieniona ustawa do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została uchwalona<sup>43</sup>. Pani prezeska Fundacji wyjaśniła, że narzędzie monitoringu funkcjonuje od wielu lat, stworzone zostało przez pracowników OWES. Ustawa nie została przyjęta, ale katalog usług, jak również definicja PS w niej zawarta zostały zawarte w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS i EFRR na lata 2014-2020*. FISE źle sformułowała opis pozycji i zobowiązała się do jego zmiany na „rodzaj świadczonych usług zgodnie z *Wytycznymi...*”. Weryfikacji podlega roczna sprawozdawczość finansowa, a w sytuacjach szczególnych także sprawozdawczość śródroczna.

(akta kontroli tom II st. 460-474)

**2.4.** Monitoring obejmujący co najmniej badanie satysfakcji klientów i trwałość miejsc pracy powstałych dzięki wsparciu OWES był realizowany z wykorzystaniem karty monitoringu, której wzór przygotowuje MRPIPS, a także umów o pracę zawartych między PS a pracownikami oraz deklaracji ZUS RCA przekazywanych do FISE. Wskazane narzędzie zawierało dane dotyczące podmiotów tworzących OWES (NIP, REGON, obszar działania itd.), dane statystyczne obejmujące liczbę poszczególnych form wsparcia udzielonych w danym roku, dane finansowe OWES zawierające informację o źródłach wpływów i rodzajów wydatków poniesionych w roku kalendarzowym, a także listę wspartych PES, wraz z informacjami o rodzajach udzielonego wsparcia poszczególnym podmiotom. FISE przekazuje karty monitoringu do Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej (dalej: MCPS) raz w roku. Zgodnie z wyjaśnieniami prezeski Fundacji, satysfakcja klientów z uzyskanego wsparcia jest każdorazowo badana przy pomocy ankiety ewaluacyjnej po każdej usłudze szkoleniowej/doradczej. Ponadto, MCPS prowadziło cykliczną ewaluację wszystkich OWES z terenu województwa mazowieckiego, na podstawie których stwierdzało wysoką jakość i skuteczność prowadzonych przez FISE i jej partnerów działań.

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ramach umów nr 3/WP/2018 i 3/D/2018 podpisanych z Fundacją Pomocy Rodzinie „Człowiek w potrzebie” oraz nr 15/WP/2018 i 15/D/2018 podpisanych z Nasielszczanami wsparcie pomostowe udzielono dwóm innym osobom niż wymienione w umowach bez zawarcia aneksu, co było niezgodne z § 5 ust. 1 umów nr 3/WP/2018 i 15/WP/2018 oraz §6 ust. 1 umów 3/D/2018 i 15/D/2018, zgodnie z którymi *wszelkie zmiany umowy, wymagają aneksu w formie pisemnej, pod rygorem nieważności*.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 (I półrocze) OWES prawidłowo rozpatrywał i zatwierdzał wnioski o udzielenie dotacji i o wsparcie pomostowe zawierające elementy zgodne ze standardem F.4.2. OWES prowadził także monitoring celów społecznych i ekonomicznych poprzez kartę monitoringu PES w formularzu Excel. W toku kontroli

<sup>43</sup> Stan na 29 stycznia 2021 r.

stwierdzono nieprawidłowości polegające na nie aneksowaniu czterech umów (dwóch o udzielenie dotacji i dwóch o udzielenie wsparcia pomostowego), co było niezgodne z zapisami tych umów, zgodnie z którymi wszelkie zmiany umów wymagają podpisania aneksu.

OBSZAR

### 3. Trwałość efektów uzyskanych dzięki wsparciu udzielonemu przez OWES

Opis stanu faktycznego

**3.1.** OWES na swojej stronie internetowej nie zamieścił aktualnych informacji dotyczących wspieranych przedsiębiorstw społecznych wraz z ich nazwami, branżami oraz danymi kontaktowymi, co było niezgodne ze standardem informacji i promocji A.6.4<sup>44</sup>. Z wyjaśnień udzielonych przez prezeskę Fundacji wynika, że OWES na swojej stronie internetowej zamieszcza link do strony MCPS, na której jest zamieszczona lista PS, którym FISE udzieliła wsparcia. NIK nie podziela wyjaśnień Fundacji, ponieważ strona internetowa MCPS nie umożliwia wyszukania wsparcia dla PES w podziale na konkretny OWES, który tego wsparcia udzielił, uniemożliwiając weryfikację efektywności działań prowadzonych przez dany OWES.

(akta kontroli tom II str. 556-559, 609, 615-616)

W toku czynności kontrolnych przeprowadzonych za pomocą walidatorów online<sup>45</sup> stwierdzono, że strona OWES zawiera liczne błędy w zakresie standardów WCAG.2.0. Zgodnie z wyjaśnieniami prezeski Fundacji, strona została wykonana w 2019 roku na platformie CMS Wordpress z wykorzystaniem tematu opracowanego w ramach projektu Polska Akademia Dostępności realizowanego przez Fundację Widzialni i Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. FISE chciała zagwarantować jak najlepsze dochowanie standardów dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W momencie wdrożenia strona miała wysokie wskaźniki walidacji WCAG.2.0 dzięki wykorzystaniu materiałów opracowanych przez Fundację Widzialni i ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Pod koniec ubiegłego roku FISE była zmuszona do dokonania aktualizacji mechanizmu CMS Wordpress m.in. ze względów bezpieczeństwa – zabezpieczeń przed złośliwym oprogramowaniem i atakami hackerskimi. Po przeprowadzonej aktualizacji okazało się, że część ustawień i właściwości uległa zmianie, przez co ucierpiał poziom dostępności zgodny ze standardem WCAG.2.0. Prezeska Fundacji zobowiązała się do końca pierwszego kwartału 2021 r. przeprowadzić prace programistyczne na stronie [woves.waw.pl](http://woves.waw.pl), których efektem będzie dostępność strony zgodna ze standardami WCAG.2.0. Tym samym na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie został spełniony standard A.6.5 w zakresie spełnienia kryterium dostępności dla osób z niepełnosprawnościami strony internetowej OWES.

(akta kontroli tom II str. 479-482, 702-708)

**3.2.** W ramach umowy nr RPMA.09.03.00-14-5079/16-00 z dnia 27 lipca 2016 r. OWES zaplanował osiągnięcie 10 wskaźników dotyczących liczby tworzonych miejsc pracy, przedsiębiorstw i osób objętych wsparciem, z czego OWES nie zrealizował jednego, tj. *liczby miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utworzone przez OWES*<sup>46</sup>. Założono osiągnięcie utworzenia 36 miejsc pracy, a osiągnięto 24,37 (stopień realizacji wskaźnika 67,7%). Zgodnie z wyjaśnieniami Prezeski Fundacji, wynikało to z przyjęcia błędnych szacunków i przewidywań co do zatrudnienia nowych pracowników w istniejących PS. Fundacja założyła, że istniejące przedsiębiorstwa będą w stanie zatrudniać nowe osoby na pełen etat lub

<sup>44</sup> Standard został wprowadzony w dokumencie obowiązującym w 2020 r.

<sup>45</sup> Błędy stwierdzono na podstawie czterech walidatorów: <https://validator.utilitia.pl/analyses/new>, [https://achecker.ca/checker/index.php#output\\_div](https://achecker.ca/checker/index.php#output_div), <http://checkers.eiii.eu/en/pagecheck2.0/>, <https://validator.w3.org/>.

<sup>46</sup> Suma etatów łącznie utworzonych w istniejących przedsiębiorstwach społecznych.

na pół etatu, jednak okazało się, że z równych względów część miejsc pracy została utworzona na ¼ etatu (zgodnie z możliwościami jakie dają *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS i EFRR na lata 2014-2020*). W toku kontroli stwierdzono, że OWES spełniał wymagania w zakresie standardów efektywnościowych, tj. zatrudnienie we wspartych PS wzrosło w przeliczeniu na pełne etaty (E.3.3), obroty przedsiębiorstw objętych wsparciem wzrosły średnio o 9,69% w skali roku (E.3.4) oraz 20% PS wspartych doradztwem finansowym skorzystało z instrumentów zwrotnych (E.3.5).

(akta kontroli tom I str. 654-728, tom II str. 484, 557, 563, 607-611)

**3.3.** OWES monitorował kondycję ekonomiczną i społeczną przedsiębiorstw, które powstały w wyniku jego funkcjonowania poprzez karty monitoringu tworzone na podstawie sprawozdań finansowych przedsiębiorstw. Na podstawie ww. kart, które zostały szerzej omówione w pkt. 2.3 wystąpienia, OWES prowadził także monitoring płynności finansowej przedsiębiorstw m.in. na podstawie danych o przychodach uzyskanych przez PES. Zgodnie ze standardem F.4.8 monitoring płynności finansowej powinien być prowadzony co najmniej raz na kwartał. Tę częstotliwość przeprowadzania monitoringu płynności finansowej wprowadzono również do Regulaminu udzielania wsparcia, w rozdziale IV, pkt. 8. Jak jednak wyjaśniła Pani Prezeska, OWES co do zasady prowadzi monitoring płynności finansowej oraz celów ekonomicznych i społecznych nie rzadziej niż co 6 miesięcy, a w praktyce odbywa się częściej, co kilka miesięcy lub nawet co miesiąc, jeżeli sytuacja danego podmiotu tego wymaga. NIK zwraca uwagę, że zapisy standardów i przywołanego regulaminu obowiązującego w OWES wprost wyznaczają częstotliwość prowadzenia monitoringu płynności finansowej jako co najmniej kwartalną, a w toku kontroli FISE nie przedłożyła dokumentów potwierdzających powyższe.

(akta kontroli tom II str. 460-474, 558, 564)

**3.4.** W okresie 2018-2020 (I półrocze) OWES współpracował z MCPS, jako koordynatorem rozwoju ekonomii społecznej w regionie, uczestnicząc w regularnych spotkaniach poświęconych bieżącym i strategicznym założeniom do pracy w zakresie ekonomii społecznej na terenie województwa mazowieckiego. OWES współpracował z MCPS także w zakresie realizacji projektu *Rozwój ekosystemu ekonomii społecznej w m. st. Warszawa* dofinansowanego ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Raz w roku OWES przekazywał również do MCPS dane dot. animacji lokalnej, wsparcia przedsiębiorstw społecznych i PES. Działalność OWES była także ewaluowana przez MCPS, o czym napisano w pkt. 2.4 wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Wiceprezeskę Fundacji, OWES nie podpisał z MCPS umowy ani porozumienia. OWES i MCPS są naturalnymi partnerami na poziomie województwa w zakresie rozwoju ekonomii społecznej, co wynika z dokumentów strategicznych, jakimi są Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz Plan Rozwoju Ekonomii Społecznej na Mazowszu. Ponadto, system akredytacji OWES zakłada obowiązki i współpracę obu stron.

(akta kontroli tom II str. 485-489, 709-710)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Strona internetowa OWES nie spełniała standardu WCAG 2.0 w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.
2. OWES na swojej stronie internetowej nie zamieszczał aktualnych informacji dotyczących wspieranych przedsiębiorstw społecznych wraz z ich nazwami, branżami oraz danymi kontaktowymi, co było niezgodne ze standardem A.6.4.

3. OWES nie prowadził co najmniej raz na kwartał monitoringu płynności finansowej PES, co było niezgodne ze standardem F.4.8.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 (I półrocze) dzięki wsparciu udzielonemu przez OWES podmioty ekonomii społecznej uzyskały trwałe efekty, zgodne z założonymi w podpisanych umowach. OWES spełniał wymagania określone w standardach zarówno w zakresie monitorowania trwałości utworzonych PES oraz miejsc pracy, jak również w zakresie prowadzenia monitoringu kondycji ekonomicznej i społecznej przedsiębiorstw, które powstały w wyniku funkcjonowania OWES, za pomocą kart monitoringu. Fundacja prowadziła monitoring płynności finansowej przedsiębiorstw, którym udzielała wsparcia, jednakże ustalono, że robiła to rzadziej niż co najmniej raz na kwartał. W toku czynności kontrolnych ustalono także, że strona internetowa OWES nie spełniała standardów WCAG 2.0 w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. OWES nie publikował również na swojej stronie wykazu PS powstałych w wyniku prowadzonej działalności.

### 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:

#### Wnioski

1. Dokonanie korekty zapisów księgowych w księgach rachunkowych dotyczących kosztów pośrednich projektu nr I w związku z ich błędnym ujęciem.
2. Dokonanie korekty wniosku końcowego o płatność projektu nr I w uzgodnieniu z Instytucją Pośredniczącą w związku z ujęciem w kosztach pośrednich wydatków niekwalifikowalnych, tj. premii oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.
3. Przeprowadzanie monitoringu płynności finansowej PES co najmniej raz na kwartał.
4. Aneksowanie umów w przypadku dokonywania zmian w ich zakresie przedmiotowym.
5. Zamieszczanie na stronie internetowej OWES informacji o podmiotach, którym udzielono wsparcia, zgodnie ze standardem A.6.4.
6. Zaktualizowanie aktów wewnętrznych FISE, tj. Polityki rachunkowości oraz Regulaminu wynagradzania.
7. Wykazywanie na kontach księgowych z realizacji projektów OWES wkładu własnego wszystkich partnerów OWES.
8. Opisywanie not wewnętrznych zgodnie z art. 21 uor.
9. Dostosowanie strony internetowej OWES w zakresie standardów WCAG.2.0.

### 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  
wykorzystania uwag  
i 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 wykorzystania uwag i 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.

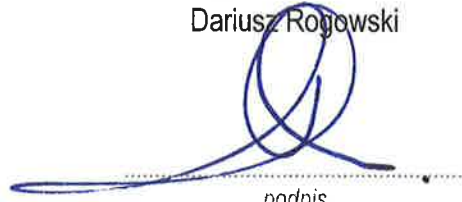
Warszawa, <sup>25</sup>..... lutego 2021 r.

Kontrolerzy  
Anita Grzechulska-Cioczek  
Specjalista kp.



.....  
podpis

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



.....  
podpis

Michał Przybylski  
Starszy inspektor kp.



.....  
podpis

