



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.03.2021

Pan
Paweł Narodowicz
Prezes Zarządu
Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społecznej
„Modrzew”
Krępiec, ul. Jarzębinowa 10, 21-007 Melgiew
Adres do korespondencji:
ul. Raclawicka 38-44, lok 307, 21-040 Świdnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społecznej „Modrzew” ¹ Krępiec, ul. Jarzębinowa 10, 21-007 Mielgiew Adres do korespondencji: ul. Raclawicka 38-44, lok 307, 21-040 Świdnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Narodowicz, Prezes Zarządu Stowarzyszenia na rzecz Integracji Społecznej „Modrzew” ² od 10 grudnia 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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, z wykorzystaniem danych i dokumentów 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Mirosław Bortacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/60/2021 z 21 kwietnia 2021 r. Paweł Gruszkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/59/2021 z 21 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 3-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej⁵, utworzony przez Stowarzyszenie na rzecz Integracji Społecznej „Modrzew”, posiadał status *OWES wysokiej jakości* nadany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶. Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych otrzymanych na realizację projektów w obszarze ekonomii społecznej odbywało się zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie projektów. Z naruszeniem terminów określonych w tych umowach OWES złożył trzy z 32 wniosków o płatność, co nie miało wpływu na ocenę całokształtu jego pracy. Realizowane przez OWES działania o charakterze animacyjnym, umożliwiały tworzenie podmiotów ekonomii społecznej (dalej: PES), partnerstw na rzecz rozwoju

¹ Dalej: Stowarzyszenie.

² Prezes Stowarzyszenia był jednocześnie kierownikiem Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej w okresie objętym kontrolą.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: OWES.

⁶ Na dzień kontroli (31 maja 2021 r.) Minister Rodziny i Polityki Społecznej (od 6 października 2020 r.).

ekonomii społecznej oraz działań zapewniających wsparcie dla ich rozwoju i były zgodne z obowiązującymi Standardami Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (dalej: Standardy). OWES zapewniał wspieranym PES dostęp do szkoleń organizowanych we własnym zakresie, jak również w ramach usług zewnętrznych. Współpracował w obszarze wymiany informacji z instytucjami regionalnymi i lokalnymi (np. Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej, Lokalnymi Grupami Działania, Ośrodkami Pomocy Społecznej). Spełniał również wymagania określone w Standardach w zakresie: organizacji i zarządzania, kadry oraz oceny i doskonalenia jakości pracy OWES, za wyjątkiem niezachowania standardu dotyczącego minimalnego wymiaru zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej.

Realizacja projektów przez OWES przyniosła zakładane efekty, wszystkie 28 dotowanych podmiotów ekonomii społecznej osiągnęło wymaganą trwałość 12 miesięcy. OWES utworzył zakładane w projektach 141 miejsc pracy, w tym w 93 przypadkach został zachowany 12-miesięczny okres trwałości, a w 48 przypadkach ww. okres jeszcze nie upłynął.

OWES przestrzegał procedur w zakresie przeprowadzania naborów wniosków i udzielania wsparcia finansowego. Wsparcie było wypłacane zgodnie z zawartymi umowami, prowadzono również nadzór nad osiąganiem przez beneficjentów wymaganych okresów trwałości. Jednak w działalności kontrolowanej jednostki wystąpiły nieprawidłowości, które polegały na niedokonaniu aktualizacji biznesplanów przed podpisaniem umowy (2 z 7 przypadków), zamieszczeniu w umowach zapisów niezgodnych z regulaminami wsparcia (3 z 7 przypadków) i wypłacie wsparcia finansowego i pomostowego (2 z 35 przypadków) z opóźnieniem sięgającym jeden i trzy dni robocze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja przez OWES dotowanych projektów

1.1. W latach 2018-2020 OWES realizował cztery projekty w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WL) o całkowitej wartości 14 284 662,10 zł oraz przyznany dofinansowaniu w łącznej wysokości 13 569 890,78 zł, pn.:

- Bialski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej 2.0⁸ (dalej: BOWES 2.0) o wartości 5 070 235 zł i dofinansowaniu 4 816 723,25 zł; projekt w trakcie realizacji,
- Lubelski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej 2.0⁹ (dalej: LOWES 2.0) o wartości 5 221 057,50 zł i dofinansowaniu 4 959 466,41 zł; projekt w trakcie realizacji,
- Bialski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej¹⁰ (dalej: BOWES) o wartości 1 999 718,40 zł i dofinansowaniu 1 899 732,48 zł; projekt zakończony, złożony końcowy wniosek o płatność,
- Lubelski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej¹¹ (dalej: LOWES) o wartości 1 993 651,20 zł i dofinansowaniu 1 893 968,64 zł; projekt zakończony i rozliczony.

⁷ 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.

⁸ Umowa o dofinansowanie nr 161/RPLU.11.03.00-06-0006/19-00 z 6 grudnia 2019 r.

⁹ Umowa o dofinansowanie nr 160/RPLU.11.03.00-06-0005/19-00 z 6 grudnia 2019 r.

¹⁰ Umowa o dofinansowanie nr 11/RPLU.11.03.00-06-0005/17 z 9 sierpnia 2017 r.

¹¹ Umowa o dofinansowanie nr 1/RPLU.11.03.00-06-0001/16-00 z 29 grudnia 2016 r.

W latach 2018-2020 na realizację ww. projektów wydatkowano w ramach RPO WL kwotę 3 687 058,75 zł.

(akta kontroli tom I str. 44-299, tom III str. 26-27)

1.2. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dofinansowanie projektów Stowarzyszenie informowało mailowo właściwe terytorialnie ośrodki pomocy społecznej (dalej: OPS) oraz powiatowe centra pomocy rodzinie (dalej: PCPR) o realizowanych projektach i formach wsparcia otrzymywanych przez uczestników.

(akta kontroli tom I str. 394-415)

1.3. Ze złożonych wniosków o płatność wynika, że koszty bezpośrednie 4 realizowanych projektów wyniosły łącznie 3 277 790,19 zł, a koszty pośrednie stanowiły 630 406,54 zł. Badaniami kontrolnymi objęto 26,7% wydatków bezpośrednich (874 767,18 zł) w całości uznanych za kwalifikowalne, przeznaczonych na: wypłatę wsparcia dla PES (83,8%), wynagrodzenia (14,9%), delegacje (0,4%) oraz zakup sprzętu komputerowego (0,9%).

(akta kontroli tom III str. 28-417)

1.3.1. Dla każdego z czterech realizowanych projektów w okresie objętym kontrolą OWES prowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków projektu¹² z podziałem analitycznym w programie Comarch ERP Optima, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji związanych z projektami, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³ oraz opracowanymi przez OWES instrukcjami zarządzania dla poszczególnych projektów.

OWES prowadził także wyodrębnioną ewidencję księgową dla środków własnych przeznaczonych na realizację zadania.

Faktury, rachunki, listy płac oraz inne dokumenty finansowe dotyczące poniesionych wydatków były opisane na odwrocie wraz z datą, pieczęcią, podpisem osób uprawnionych z wyszczególnieniem kwot poniesionych wydatków z dotacji, kwoty kwalifikowalnej z podaniem pozycji budżetowej zaksięgowanego wydatku, z adnotacją o przypisaniu wydatków do właściwej kategorii kosztów realizowanego zadania. Opis dokumentów zawierał informację: „Wydatek współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, Działanie 11.3 Ekonomia społeczna”.

Płatności na rzecz kontrahentów OWES dokonywał za pośrednictwem rachunku bankowego.

(akta kontroli tom I str. 559-588, tom III str. 28-417)

1.3.2. Zawarte umowy o dofinansowanie projektów w ramach RPO WL zobowiązywały Stowarzyszenie do wniesienia wkładu własnego w formie środków prywatnych w wysokości stanowiącej 5% wydatków kwalifikowalnych projektu. Do końca roku 2020 wkład własny został wniesiony przez OWES do trzech realizowanych projektów:

- LOWES 2.0 – w kwocie 24 348,99 zł (kwota wydatków kwalifikowalnych – 486 962,57 zł),
- BOWES – 93 012,66 zł (kwota wydatków kwalifikowalnych – 1 855 699,97 zł¹⁴),
- LOWES – 93 340,17 zł (kwota wydatków kwalifikowalnych – 1 866 801,81 zł).

Do 31.12.2020 r. – w przypadku projektu BOWES 2.0 – złożono jeden wniosek o płatność za okres od 3 grudnia 2020 r. do 28 lutego 2021 r., w którym wkładu

¹² Konto: 507 - BOWES 2.0, 506 - LOWES 2.0, 506 - LOWES, 507 - BOWES.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. (dalej: ustawa o rachunkowości).

¹⁴ Wniosek końcowy o płatność nie został zatwierdzony.

własnego nie rozliczano. Wkład własny w realizowanych projektach stanowiły środki finansowe Stowarzyszenia, wypracowane z działalności gospodarczej. Nie przewidywano wniesienia, jako wkładu własnego nieodpłatnej pracy.

(akta kontroli tom I str. 44-345, 591-593, tom II str. 316-338, tom III str. 28)

1.3.3. Struktura wydatków poniesionych w ramach realizacji projektów LOWES oraz BOWES była zgodna ze szczegółowymi budżetami wskazanymi we wnioskach o dofinansowanie obu projektów.

(akta kontroli tom III str. 28-417)

1.3.4. Postępowania o udzielenie dwóch zamówień publicznych¹⁵ objętych badaniami kontrolnymi zostało przygotowane i przeprowadzone zgodnie z zasadą konkurencyjności, o której mowa w sekcji 6.5.2. *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.*

(akta kontroli tom I str. 504-558)

1.3.5. W okresie objętym kontrolą, w związku z realizacją czterech projektów OWES złożył 32 wnioski o płatność, z tego 29 w terminach określonych w zawartych umowach, natomiast w trzech przypadkach wnioski na łączną kwotę 514 483,78 zł złożono z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 12 dni. Do wszystkich wniosków o płatność OWES załączał wymagane umową dokumenty.

(akta kontroli tom I str. 44-345, tom III str. 28)

1.3.6. Koszty pośrednie realizowanych projektów, rozliczane zgodnie z umowami o dofinansowanie na podstawie stawki ryczałtowej, stanowiły dla projektów LOWES oraz BOWES – 20%, natomiast dla projektów LOWES 2.0 oraz BOWES 2.0 – 15% poniesionych, udokumentowanych i zatwierdzonych w ramach projektu wydatków bezpośrednich. Badaniami kontrolnymi objęto cztery wnioski o płatność na kwotę ogółem 1 036 828,20 zł, w tym koszty bezpośrednie w wysokości 874 767,18 zł oraz koszty pośrednie na kwotę 162 061,02 zł; tj. wniosek nr:

- RPLU.11.03.00-06-0001/16-014-02 dla projektu LOWES – koszty bezpośrednie wynosiły 245 182,04 zł, natomiast koszty pośrednie – 49 036,41 zł (20%),
- RPLU.11.03.00-06-0005/17-14-03 dla projektu BOWES – koszty bezpośrednie stanowiły 371 736,70 zł, natomiast koszty pośrednie – 74 347,34 (20%),
- RPLU.11.03.00-06-0005/19-005-02 dla projektu LOWES 2.0 – koszty bezpośrednie wynosiły 123 067,85 zł, natomiast koszty pośrednie – 18 460,18 zł (15%),
- RPLU.11.03.00-06-0005/19-005-04 dla projektu LOWES 2.0 – koszty bezpośrednie wynosiły 134 780,59 zł, natomiast koszty pośrednie 20 217,09 zł (15%).

Wykazane we wnioskach o płatność wydatki wynikały z ewidencji księgowej oraz poniesione zostały w okresie realizacji projektu.

(akta kontroli tom I str. 44-345, tom III str. 28-417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na złożeniu przez OWES trzech wniosków o płatność na łączną kwotę 514 483,78 zł¹⁶ z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 12 dni roboczych w stosunku do terminów określonych w zawartych umowach o dofinansowanie projektów.

¹⁵ Zamówienia na: świadczenie usług doradztwa biznesowego w ramach wsparcia doradczego udzielanego uczestnikom projektu BOWES (wybrano dwie najkorzystniejsze oferty z ceną 120 zł brutto za godzinę i 98 zł brutto za godzinę) oraz świadczenie usług doradztwa specjalistycznego dla PES – doradztwo w zakresie marketingowym w ramach wsparcia doradczego udzielanego uczestnikom projektu LOWES 2.0 (wybrano ofertę z najkorzystniejszą ceną 150 zł brutto za godzinę).

¹⁶ Wnioski o płatność nr: RPLU.11.03.00-06-0001/16-014-02 – 9 dni opóźnienia, RPLU.11.03.00-06-0005/17-010-02 – 11 dni opóźnienia, RPLU.11.03.00-06-0005/17-012-02 – 12 dni opóźnienia.

Wszystkie z ww. wniosków były kolejnymi wnioskami o płatność, a stosownie do postanowień § 10 ust. 2 umów o dofinansowanie projektów LOWES i BOWES kolejne wnioski o płatność winny być przedkładane zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem płatności nie później niż w terminie do 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego oraz nie rzadziej niż co trzy miesiące.

Kierownik OWES wyjaśnił, że przyczyną opóźnień były nawarstwiające się obowiązki i duża ilość realizowanych działań w danym okresie. Jednocześnie wyjaśnił, że wszystkie pozostałe wnioski o płatność składane były terminowo.

(akta kontroli tom I str. 55, 121, 591, tom III str. 28)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację projektów objętych badaniami kontrolnymi oraz dokumentowanie wykonania projektów było zgodne z postanowieniami umów o dofinansowanie. OWES prowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków dla każdego z realizowanych projektów z podziałem analitycznym, w sposób zapewniający identyfikację poszczególnych operacji związanych z projektem. Wszystkie dokumenty księgowe dotyczące projektu spełniały warunki określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, były prawidłowo opisane i powiązane z projektem. Koszty pośrednie rozliczano ryczałtem, według progów procentowych ustalanych w umowach. Z naruszeniem terminów określonych w umowach o dofinansowanie projektów OWES złożył trzy z 32 wniosków o płatność.

OBSZAR

2. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej zadań w obszarze animacji lokalnej, usług ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Stowarzyszenie otrzymało status OWES wysokiej jakości na podstawie akredytacji Ministra Rodziny, Pracy i Społecznej (dalej: Minister lub MRPiPS) z dnia: 1 października 2015 r., 6 lipca 2018 r. oraz 5 marca 2021 r. Akredytacje były ważne przez okres dwóch lat od dnia przyznania statusu.

Przepis § 8 ust. 7 zarządzenia Nr 21 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania akredytacji „AKSES”¹⁷ stanowi, że Minister przyznaje OWES akredytację „AKSES” na okres nieprzekraczający 2 lat.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że akredytacja MRPiPS z dnia 6 lipca 2018 r. została wydana w terminie. W dniu 1 października 2015 r. wydano akredytację dla OWES Modrzew z terminem obowiązywania 2 lata (tj. do 21 września 2017 r.). Jednakże w dniu 31 grudnia 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej zarządzeniem nr 45 zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Akredytacyjnego do spraw systemu akredytacji oraz standardów usług i działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej¹⁸ odebrał wszystkim OWES przyznane Akredytacje. Następnie z początkiem roku Minister podjął decyzję, że akredytacje mogą być przywrócone, jeżeli OWES złoży wniosek o przywrócenie akredytacji (decyzja podjęta 12 stycznia 2016 r.). OWES Modrzew złożył wniosek o przywrócenie akredytacji w dniu 14 stycznia 2016 r. Przywrócenie nastąpiło po audycie przeprowadzonym w OWES w dniach 21-23 maja 2018 r. Minister na podstawie składanych wniosków przywracał przyznane akredytacje partiami w podziale na województwa. Ostatnim województwem, któremu ponownie przyznano akredytację było województwo lubelskie. O fakcie przywrócenia akredytacji Minister nie informował pisemnie. Jedynie odpowiednia informacja została umieszczona na stronie internetowej: ekonomiaspoleczna.gov.pl.

¹⁷ Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 21.

¹⁸ Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 49.

Przywracając akredytację została ona odpowiednio wydłużona do dnia 6 lipca 2018 r. W związku z tym należy uznać, że OWES nie posiadał akredytacji jedynie w okresie od dnia odebrania zarządzeniem Ministra do dnia przywrócenia na podstawie złożonego wniosku. Jeżeli chodzi o akredytację z dnia 5 marca 2021 r. to została ona przyznana na wniosek OWES Modrzew (z dnia 5 lutego 2021 r.), natomiast poprzednia akredytacja obowiązywała od 1 stycznia 2020 r. na 8 miesięcy (tj. do dnia 6 marca 2021 r.). Na tej podstawie należy uznać, że akredytacje były wydawane we właściwych okresach.

(akta kontroli tom I str. 7-12, 591)

2.1.1. Stan zatrudnienia kadry kluczowej OWES, w podziale na poszczególne grupy, przedstawiał się następująco (według stanu na koniec roku):

- 2018 r. – ogółem 10 pracowników, którzy stanowili kadrę kluczową w tym: animatorzy – 3, kluczowi doradcy – 3, kluczowi doradcy biznesowi – 3, pracownicy wspierający doradców – 1;
- 2019 r. – ogółem 12 pracowników, z tego kadrę kluczową stanowiło 11 pracowników, w tym: animatorzy – 3, kluczowi doradcy – 4, kluczowi doradcy biznesowi – 3, pracownicy wspierający doradców – 1;
- 2020 r. – ogółem 13 pracowników, z tego kadrę kluczową stanowiło 10 pracowników, w tym: animatorzy – 3, kluczowi doradcy – 3, kluczowi doradcy biznesowi – 3, pracownicy wspierający doradców – 1.

(akta kontroli tom III str. 2)

2.1.2. Regulaminy organizacyjne OWES¹⁹ obowiązujące w okresie objętym kontrolą zawierały w swej treści: schemat organizacyjny, szczegółowy opis kluczowych funkcji OWES z podziałem na stanowiska pracy i zakresy odpowiedzialności, stosownie do wymagań określonych w wytycznych²⁰ Ministra Inwestycji i Rozwoju. W regulaminie wyszczególniano m.in.: kadrę OWES, w skład której wchodził: kierownik, obsługa księgowa, specjalista do spraw administracyjno-finansowych, specjalista do spraw promocji i informacji, animatorzy, doradcy kluczowi OWES, doradcy specjalistyczni, kluczowi doradcy biznesowi, doradca ds. zamówień publicznych, specjalista ds. reintegracji społecznej i zawodowej. Dla każdego stanowiska określono wymagania oraz zakresy zadań. Nadzór oraz kontrola wykonywania działań przez kadrę kluczową powierzona została kierownikowi OWES. Każdy z pracowników posiadał sprecyzowany zakres obowiązków.

Członkowie kluczowej kadry OWES, pełniący funkcje animatorów, doradców kluczowych, kluczowych doradców biznesowych, posiadali portfolio, w którym udokumentowane było doświadczenie zawodowe, poświadczające posiadanie przez nich kompetencji opisanych w odpowiednich grupach standardów. Analiza portfolio 12 członków kadry kluczowej wykazała, że wszyscy posiadali doświadczenie zawodowe zgodne ze Standardami.

(akta kontroli tom I str. 21-39, tom III str. 2-25, 482)

2.1.3. Analiza dokumentacji pracowniczej 12 członków kadry kluczowej wykazała, że 8 spośród 12 osób pełniących funkcje kadry kluczowej spełniało standard odnośnie minimalnego wymiaru zaangażowania, tj. co najmniej 40 godzin w miesiącu oraz w przypadku koordynatora merytorycznego – 80 godzin

¹⁹ Regulaminy organizacyjne zostały zatwierdzone uchwałą Zarządu Stowarzyszenia nr 11/2014 z 30.12.2014 r. oraz 1/12/2019 z 20.12.2019 r.

²⁰ Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 Ministra Inwestycji i Rozwoju - MliR/2014-2020/18(05) z 8 lipca 2019 r. oraz Ministra Rozwoju i Finansów - MR/2014-2020/18(04) zwane w treści wystąpienia Wytycznymi.

w miesiącu. Natomiast cztery osoby nie spełniały wymogu minimalnego wymiaru zaangażowania. I tak wymiar zaangażowania:

- kluczowego doradcy biznesowego, zatrudnionego w 2020 r. na podstawie umowy o pracę, wynosił 34 godziny w miesiącu²¹;
- kluczowego doradcy biznesowego, zatrudnionego w 2018 r. na podstawie umowy cywilnoprawnej, wynosił od 3 do 13 godzin w miesiącu;
- kluczowego doradcy biznesowego, zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej w okresie od 31 stycznia 2018 r. do 30 listopada 2020 r., wynosił: w 2018 r. od 10 do 30 godzin, w 2019 r. od 20 do 50 godzin (w 10 miesiącach było poniżej 40 godzin), w 2020 r. od 18 do 112 godzin, przy czym przez cztery miesiące było to poniżej 40 godzin;
- kluczowego doradcy biznesowego, zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej w okresie od 29 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., wynosił: w 2018 r. w listopadzie – 2 godziny, w grudniu – 3 godziny (w innych miesiącach nie wykonywał usług), w 2019 r. od 10 do 25 godzin (przez 8 miesięcy było to poniżej 40 godzin).

Kierownik wyjaśnił, że wskazane osoby nie spełniły standardu odnośnie do minimalnego zaangażowania miesięcznego (tj. min. 40 godzin miesięcznie) z uwagi na fakt, iż były to stanowiska obsadzone na podstawie umowy zlecenia oraz dane osoby świadczyły usługi na godziny wg faktycznego zapotrzebowania wspieranych podmiotów. Od 2020 r. doradcy biznesowi zatrudnieni są na podstawie umów o pracę w wymiarze 2/3 etatu, tj. wymiar zaangażowania znacznie przekracza minimalny wymiar określony Standardami.

(akta kontroli tom I str. 592, tom III str. 2-25)

2.1.4. Klientem OWES były najczęściej PES oraz osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, jak osoby bezrobotne i niepełnosprawne.

(akta kontroli tom I str. 592)

2.2. Osobą odpowiedzialną za rozwój kompetencji pracowników OWES był Kierownik OWES. W celu określenia kompetencji pracowników prowadzone były raz do roku badania satysfakcji klientów OWES w formie anonimowej ankiety oraz ankiety oceny szkoleń.

(akta kontroli tom I str. 30-43, 468-503, tom III str. 482)

Analiza dokumentacji pracowniczej 12 członków kadry kluczowej wykazała, że okresowa ocena kluczowej kadry odbywała się w sposób regularny. Pierwsza ocena następowała po trzech miesiącach pracy, kolejne raz na rok. Na podstawie okresowej oceny pracownika OWES tworzony był indywidualny plan rozwoju zawodowego zawierający: określenie formy rozwoju, termin realizacji oraz uwagi.

Analiza dokumentacji 12 pracowników OWES wykazała, że kluczowa kadra w okresie objętym kontrolą wzięła udział w 60 szkoleniach, z tego: w 2018 r. – 21, 2019 r. – 26, 2020 r. – 13. Odbycie szkoleń, podnoszenie kompetencji potwierdzone było zaświadczeniami, certyfikatami zamieszczonymi w portfolio pracowników. Dwóch spośród 12 pracowników objętych badaniem kontrolnym, w 2020 r. podnosiło swoje kompetencje przez szkolenia, w wymiarze mniejszym niż 30 godzin rocznie²² (8 oraz 22 godziny). Kierownik OWES wyjaśnił, że było to spowodowane pandemią COVID-19 wywołaną przez koronawirusa SARS-CoV-2.

Kierownik OWES wyjaśnił, że liczba szkoleń dla kadry kluczowej OWES została zmniejszona z dwóch powodów: zakończenie projektu ogólnopolskiego wspierającego OWES m.in. szkoleniowo oraz wystąpienie pandemii COVID-19

²¹ Przy czym doradca ten zatrudniony był na 1/5 etatu.

²² Zgodnie ze standardem A.3.2., kluczowa kadra OWES była zobowiązana do doskonalenia kompetencji w sposób systematyczny i celowy, w wymiarze co najmniej 30 godzin rocznie.

i ograniczenie do minimum form edukacji. Kadra kluczowa zwiększała swoje kwalifikacje w obszarze, w którym była angażowana w działania OWES. Podnoszenie kwalifikacji było organizowane w ramach ogólnopolskiego projektu dla OWES, na podstawie którego organizowano m.in. szkolenia dla kadry OWES. Jednakże wachlarz szkoleń nie zabezpieczał wszystkich tematów. Najczęściej organizowanym szkoleniem było ponad 100-godzinne szkolenie *Profesjonalista OWES* w dwóch poziomach zaawansowania, którego tematyka była na dość dużym poziomie ogólności i dotyczyła głównie animacji i doradztwa kluczowego. Nie było zasadne kierowanie po raz kolejny kadry, która już przeszła tego typu szkolenie.

(akta kontroli tom I str. 592, tom III str. 2-25)

Odbyte szkolenia przez kadrę kluczową wynikały z planów rozwoju zawodowego. W OWES prowadzona była ewidencja działań podnoszących kompetencje pracowników zawierająca dane w zakresie: tematu, terminu oraz miejsca szkolenia. W portfolio pracowników zamieszczone były dokumenty potwierdzające odbycie szkoleń, podnoszenie kompetencji oraz wymianę doświadczeń, ze wskazaniem tematów i liczby godzin szkoleń.

(akta kontroli tom I str. 39-43, tom III str. 2-25)

2.3.1. W okresie objętym kontrolą grupa klientów (grup, instytucji) kluczowych doradców i doradców biznesowych liczyła w: 2018 r. – 220, 2019 r. – 296, 2020 r. – 310. Czas prowadzenia grupy był zindywidualizowany i zależny od zdiagnozowanych potrzeb. Wsparcie klienta rozpoczynało się od momentu wejścia do projektu (złożenie formularza zgłoszeniowego) i spotkania z animatorem lub doradcą kluczowym i było prowadzone w sposób ciągły. Ścieżka wsparcia obejmowała: wsparcie animacyjne, doradztwo kluczowe, wsparcie szkoleniowe, doradztwo biznesowe, doradztwo specjalistyczne.

(akta kontroli tom III str. 486-488)

2.3.2. Diagnoza przez OWES, potrzeb biznesowych klienta odbywała się poprzez spotkania z klientem oraz wywiady swobodne. Ponadto w OWES stosowano m.in. następujące metody do diagnozy potrzeb: analiza makrootoczenia (np. analiza PEST), analiza mikrootoczenia (np. 5 sił Portera), analiza SWOT, Macierz BCG.

(akta kontroli tom III str. 486-536)

2.3.3. W okresie objętym kontrolą OWES wykonał łącznie 1 042 usługi, z tego w:

- 2018 r.: doradztwo ogólne i biznesowe – 172, doradztwo specjalistyczne – 2,
- 2019 r.: odpowiednio 224 i 64,
- 2020 r.: odpowiednio 415 i 165.

Zakres tematyczny świadczonego przez OWES doradztwa obejmował dla:

- doradztwa ogólnego (kluczowego): rozpoznanie potrzeb klienta; przygotowanie dokumentacji niezbędnej do utworzenia i zarejestrowania przedsiębiorstw społecznych (dalej: PS) i podmiotów ekonomii społecznej; pomoc w przygotowaniu dokumentacji wewnętrznej w PES/PS (np. regulaminu pracy, wynagrodzenia, regulaminu pracy organów przedsiębiorstwa); zewnętrzne finansowanie PS i PES; prowadzenie działalności statutowej PES;
- doradztwa specjalistycznego: usługi marketingowe, prawne, księgowo – podatkowe oraz z zakresu prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 40, tom III str. 486-536)

2.3.4. Wsparcie przez OWES istniejących PES/PS w rozwoju swoich przedsiębiorstw polegało na monitorowaniu działalności podmiotu i diagnozowaniu jego potrzeb przez doradcę kluczowego. Jeżeli analiza wykazała, że do wsparcia podmiotu niezbędna jest wiedza specjalistyczna przekazywał on podmiot doradcy biznesowemu lub specjaliście.

(akta kontroli tom I str. 596, tom III str. 486-536)

2.3.5. W okresie objętym kontrolą OWES przedstawiał informacje o ofercie wsparcia dla istniejących PS poprzez: stronę www, media społecznościowe, indywidualne spotkania animacyjne/doradcze.

(akta kontroli tom III str. 487)

2.3.6. W okresie objętym kontrolą OWES udzielił 29 kompleksowych usług wsparcia dla 29 PS, które uzyskały wsparcie finansowe z OWES.

(akta kontroli tom III str. 26, 487)

2.3.7. W 2019 r. OWES zatrudnił na umowę zlecenia doradcę ds. zamówień publicznych pod zapotrzebowanie konkretnych podmiotów. Liczb godzin doradczych w 2019 r. wyniosła 80. Od 23 marca 2020 r. w OWES zatrudniono doradcę ds. zamówień publicznych w wymiarze 1/5 etatu.

W 2019 r. PS korzystające z pomocy ww. doradcy w przygotowaniu ofert złożyły dwie oferty, w wyniku czego zawarta została jedna umowa o udzielenie zamówienia publicznego. W 2020 r. z usługi ww. doradcy skorzystały cztery PS i gminny ośrodek pomocy społecznej (GOPS), w rezultacie czego zawarto dwie umowy w ramach złożonych ofert przez PS i jedną umowę w ramach ofert dla GOPS.

(akta kontroli tom III str. 4-5, 487)

2.3.8. OWES dokonywał analizy dostępnych instrumentów wsparcia (zwrotnych i bezzwrotnych), finansowanych ze środków publicznych (w tym unijnych) i rynkowej oferty w zakresie zwrotnych instrumentów finansowych, które byłyby dostępne dla PES/PS. Bieżące informacje były przekazywane PES/PS mailem oraz na spotkaniach doradczych. Doradcy kluczowi i biznesowi wspierali pomioty w aplikowaniu o środki m.in. z:

- Polsko-Amerykańskiego Funduszu Pożyczkowego Inicjatyw Obywatelskich (PAFPIO) – pożyczka uzyskana przez Spółdzielnię Socjalną „Auto Serwis Gołębiowski”,
- Towarzystwa Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych (TISE) – pożyczki uzyskane przez 7 podmiotów (Spółdzielnia Socjalna Inicjatywa, Spółdzielnia Socjalna Kociołek Smaków, Fundacja Lokalni Coolturalni, Fundacja Powiemy To, Przedsiębiorstwo Społeczne ProBono, Abrigo Sp. z o.o., Fundacja Tup Tusie),
- Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości w Suwałkach – pożyczki uzyskane przez 2 podmioty (Spółdzielnia Socjalna JBB, Spółdzielnia Socjalna P. W. „EMAUS”),
- pomocy udzielonej na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³ – złożono 99 wniosków, z pomocy skorzystało 58 PES/PS.

(akta kontroli tom III str. 483-488)

2.3.9. Kluczowi doradcy biznesowi regularnie monitorowali sytuację przypisanych im PS. Ponadto OWES prowadził okresowy monitoring (nie rzadziej niż co 6 miesięcy) wszystkich istniejących PES i PS na terenie funkcjonowania OWES, wykorzystując do monitorowania narzędzie przygotowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

(akta kontroli tom III str. 483-488)

2.3.10. Przyjęte w OWES rozwiązania zapewniały nadzór nad jakością pracy wykonywaną przez kluczowych doradców i doradców biznesowych. Polegały m.in. na tworzeniu indywidualnych planów rozwoju zawodowego oraz przeprowadzaniu regularnie okresowej oceny kluczowej kadry.

²³ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

Kierownik OWES wyjaśnił, że w celu zapewnienia nadzoru nad realizacją indywidualnej ścieżki wsparcia oraz wewnętrznym mechanizmem zapewnienia jakości pracy kluczowych doradców wprowadzono *Zasady monitoringu usług i doskonalenia pracy OWES*, które określały zasady monitoringu, badania satysfakcji klientów, oceny pracowników, wewnętrzny nadzór nad realizacją poszczególnych form wsparcia oraz wewnętrzne mechanizmy zapewniania jakości pracy, zgłaszanie uwag do pracy OWES oraz ewaluację działań OWES.

(akta kontroli tom I str. 596, tom III str. 483-488)

2.3.11. Kierownik OWES nadzorował pracę doradców oraz animatorów. W OWES odbywały się cotygodniowe spotkania, na których omawiano ich bieżącą pracę, w tym problemy oraz analizowano i uzgadniano kolejne działania. Minimum raz na kwartał doradcy oraz animatorzy przedstawiali Kierownikowi OWES sprawozdania ze swojej pracy w postaci monitoringu rezultatów (tabela monitorowania wskaźników). Raz w roku przeprowadzane było badanie satysfakcji klientów OWES, w którym m.in. oceniana była praca zespołu pracowników. Kierownik OWES przeprowadzał regularnie okresową ocenę pracowników – pierwsza następowała po trzech miesiącach od zatrudnienia, kolejne – po roku.

(akta kontroli tom III str. 482)

2.4.1. Diagnozowanie przez OWES potencjału lokalnego środowiska odbywało się poprzez organizację spotkań animacyjnych z przedstawicielami organizacji pozarządowych, jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: JST) i lokalnymi liderami, np. spotkanie animacyjne w gminie Strzyżewice, Forum Organizacji Pozarządowych Powiatu Świdnickiego, spotkanie z organizacjami pozarządowymi w Gminie Wojcieszków. Przeprowadzono ankietę on-line dotyczącą potrzeb PES, np. w zakresie współpracy z biznesem. Stosowano indywidualne/grupowe spotkania ze środowiskami/grupami.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.2. W latach 2018-2020 OWES wspierał 301 PES (z tego 49 to PS), w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 59 PES (8 PS), 112 PES (15 PS) i 130 PES (26 PS).

OWES zrealizował 811 usług o charakterze doradczym, z tego w 2018 r. – 172, 2019 r. – 224, 2020 r. – 415. W tym okresie zrealizowano 142 usługi o charakterze animacyjnym (odpowiednio: 65, 25, 52).

(akta kontroli tom I str. 40, 416-466)

2.4.3. W okresie objętym kontrolą OWES realizował usługi animacji lokalnej w formie:

- spotkań animacyjnych, np. spotkanie z podmiotem: „Lepsze Jutro”, osobami indywidualnymi, grupą „Kapela Swojacy”,
- diagnozy środowiska lokalnego, np. spotkanie animacyjne w gminie Wojcieszków,
- budowania partnerstw rozwojowych, np. budowa konsorcjum PES do realizacji zamówienia z regionalnego ośrodka polityki społecznej (dalej: ROPS),
- dialogu obywatelskiego, np. Forum Organizacji Pozarządowych Powiatu Świdnickiego,
- planowania strategicznego na terenie działalności OWES, w zakresie mającym na celu uwzględnianie ekonomii społecznej w rozwoju lokalnym, np. spotkanie animacyjne w gminie Strzyżewice.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.4. Motywowanie grupy i środowiska do podejmowania aktywności ukierunkowanych na rozwój ekonomii społecznej, prowadzone przez animatorów,

odbywało się poprzez organizację konsorcjum PES, organizowanie spotkań sieciujących, nawiązywanie partnerstw i przedstawianie dobrych praktyk.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.5. Animatorzy wyszukiwali i wspierali liderów lokalnych poprzez organizowanie spotkań animacyjnych, uczestniczenie w spotkaniach branżowych, rozmowy z przedstawicielami JST, OPS czy ośrodków kultury. W okresie objętym kontrolą pozyskano 97 liderów.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.6. Animatorzy włączali PES w procesy rewitalizacji na spotkaniach animacyjnych z przedstawicielami JST i PES, gdzie podnoszony był temat rewitalizacji i włączania PES w program rewitalizacji. Potwierdzone było to zapisami na kartach usług animacji lokalnej.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.7. W latach 2018-2020 dzięki wsparciu OWES powstało 97 grup inicjatywnych.

(akta kontroli tom I str. 418)

2.4.8. Współpraca prowadzona przez OWES w latach 2018-2020 z dwoma Lokalnymi Grupami Działania (dalej: LGD), tj. „Zapiecek” z Radzyna Podlaskiego oraz „Poleska Dolina Bugu” z Włodawy polegała na przekazywaniu informacji o ofercie OWES do podmiotów współpracujących z LGD.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

2.4.9. OWES gromadził potwierdzenie efektywności realizacji działań animacji lokalnej w postaci planu usługi animacji, karty usługi animacji lokalnej – spotkanie animacyjne, karty usługi animacji lokalnej.

OWES monitorował takie wskaźniki jak: liczba grup inicjatywnych i liczba podmiotów z działalnością gospodarczą i/lub odpłatną powstałych przy wsparciu OWES.

(akta kontroli tom I str. 416-466)

Kierownik OWES na bieżąco monitorował jakość świadczonych usług obejmujący: monitorowanie jakości i trwałości miejsc pracy powstałych dzięki wsparciu OWES, trwałość PES, badanie satysfakcji klientów OWES. Osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie monitoringu byli doradcy kluczowi, biznesowi oraz pracownicy wspierający doradców.

(akta kontroli tom II 450-451, tom III str. 482)

2.4.10. Wskaźniki efektywnościowe dla usług animacji lokalnej i usług rozwoju ekonomii społecznej były zindywidualizowane dla danego projektu i przedstawiały się następująco dla projektu:

1) LOWES

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia podmiotu ekonomii społecznej: od początku realizacji projektu wartość – 38, wartość docelowa – min. 9 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 3),
- liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej: od początku realizacji projektu – 15, wartość docelowa – min. 15 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 5),
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji przedsiębiorstwa społecznego: od początku realizacji projektu – 51, wartość docelowa – 51 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 17),

- liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES: od początku realizacji projektu – 15, wartość docelowa – min. 15 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 5);

2) BOWES

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia podmiotu ekonomii społecznej: od początku realizacji projektu – 49, wartość docelowa – min. 9 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 3),
- liczba środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej: od początku realizacji projektu – 18, wartość docelowa – min. 18 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 6),
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji przedsiębiorstwa społecznego: od początku realizacji projektu – 72, wartość docelowa – 54 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 18),
- liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES: od początku realizacji projektu – 6, wartość docelowa – min. 6 w okresie trwania projektu (wartość średnioroczna – 2);

3) BOWES 2.0

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia PES: od początku realizacji projektu – 3, wartość docelowa – min. 16/projekt (4/rok)
- liczba środowisk, które w wyniku działań OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej (ES): od początku realizacji projektu – 0, wartość docelowa – min. 24/projekt (6/rok),
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji PS: od początku realizacji projektu – 0, wartość docelowa – min. 100/projekt (25/rok);

4) LOWES 2.0

- liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia PES: od początku realizacji projektu – 10, wartość docelowa – min. 16/projekt (4/rok),
- liczba środowisk, które w wyniku działań OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ES: od początku realizacji projektu – 3, wartość docelowa – min. 20/projekt (5/rok),
- liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji PS: od początku realizacji projektu – 19, wartość docelowa – min. 96/projekt (24/rok).

(akta kontroli tom I str. 467)

2.5. W latach 2018-2020 OWES nie prowadził usługi wsparcia o charakterze reintegracyjnym. Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że nie prowadzono usług w tym zakresie, ponieważ usługi te weszły do Standardów w 2019 r. Na etapie kończenia projektów nie było możliwości wprowadzenia tej formy do realizacji. Dana usługa wprowadzona została w wachlarz wsparcia OWES od 2021 r. (zatrudniono specjalistę ds. reintegracji społecznej i zawodowej).

(akta kontroli tom I str. 592)

2.6.1. W okresie objętym kontrolą tematyka oferty szkoleniowej OWES spełniała minimum określone w Standardach i obejmowała m.in. następujące tematy: „Jak

założyć i prowadzić NGO”, „Spółdzielnia Socjalna osób prawnych”, „Zakładanie reintegracyjnych PES”, „Podstawy marketingu w PES”, „Współpraca PES z biznesem”, „E-marketing czyli PES w sieci”, „Działalność gospodarcza w PES”, „Źródła finansowania PES”, „Crowdfunding jako źródła finansowania rozwoju PES”, „Zarządzanie w PES”, „Fundraising w PES”, „Modele biznesowe w PES”.

(akta kontroli tom I str. 346-393)

2.6.2. W odpowiedzi na składane przez PES zapotrzebowania na szkolenia OWES organizował oraz zapewniał dostęp PES do zewnętrznych usług szkoleniowych, np.: barista z elementami barmana, kurs kucharski, księgowości, obsługi programu MS Excel, krawiecki, pierwszej pomocy, szkolenie z zakresu obsługi platformy: Allegro, Amazon i eBay.

(akta kontroli tom I str. 346-393)

2.6.3. W latach objętych kontrolą OWES wdrożył mechanizmy zapewniania jakości prowadzonych szkoleń obejmujące m.in.: testy wiedzy przed i po szkoleniu oraz ankiety oceniające szkolenie.

(akta kontroli tom I str. 346-393)

2.6.4. Prowadzone przez OWES szkolenia były udokumentowane zgodnie ze Standardami, m.in. w oparciu o: dzienniki zajęć, przebieg realizacji zajęć, listy obecności, potwierdzenie odbioru zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, potwierdzenie odbioru materiałów szkoleniowych, zestawienie wyników testów wiedzy, ocena wyników ankiet oceniających szkolenie, kserokopie zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, przekazane skrypty, w przypadku szkoleń zdalnych były to dodatkowo screeny i nagranie ze szkolenia na nośniku (płyta DVD).

(akta kontroli tom I str. 346-393)

2.7. Na podstawie prowadzonej w OWES dokumentacji, dotyczącej szkoleń i innych wykorzystywanych instrumentów wsparcia, wobec: Łęczyńskiej Spółdzielni Socjalnej „Pod dobrym adresem”, Fundacji Tup Tusie, Spółdzielni Socjalnej JBJ, Spółdzielni Socjalnej P.W. „EMAUS”, Spółdzielni Socjalnej Garmazherka Pierogarnia STOLNICA ustalono, że:

2.7.1. ROPS i OWES dokonały podziału działań zgodnie z linią demarkacyjną określoną w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

(akta kontroli tom III str. 418-419)

2.7.2. OWES i ROPS współpracowały w zakresie wsparcia sektora ekonomii społecznej. Raz na kwartał odbywały się spotkania sieciujące przy udziale ROPS-OWES-IZ RPO WL, na których omawiano bieżące działania realizowane przez ROPS i OWES oraz ustalano plany dalszych działań wspierających sektor ekonomii społecznej. OWES i ROPS realizowały wspólne inicjatywy, np. wdrożenie mechanizmu zakupowego w projekcie ROPS, gdzie w ramach współpracy OWES tworzył konsorcjum PES, które zrealizowało zlecenie. Przykładem współpracy było nadawanie statusu PS podmiotom uprawnionym. Zgodnie ze schematem nadawania statusu, OWES dokonywał badania i weryfikacji podmiotu, natomiast ROPS był ciałem odwoławczym od ewentualnej decyzji negatywnej OWES oraz wpisywał na listę ogólnopolską PS.

(akta kontroli tom III str. 418-481)

2.7.3. W grudniu 2018 r. ROPS przeprowadził w OWES zewnętrzną ewaluację. Rekomendacje wynikające z raportu to m.in.:

- otwarcie oddziału terenowego dla subregionu bialskiego – być może w ograniczonym wymiarze czasowym – nie wdrożono (z uwagi na znaczne koszty, które nie mogą być kosztami bezpośrednimi projektu finansującego działalność w subregionie bialskim),
- uwrażliwienie kadry na problemy społeczne beneficjentów (podmiotów ekonomii społecznej) – wprowadzono (na cyklicznych odprawach zespołu OWES poruszany był temat związany z uwrażliwieniem na problemy społeczne),
- precyzyjniejszy dobór kadry – wprowadzono (przed ewaluacją dużą część zespołu stanowiły osoby zatrudniane na umowę zlecenie wybierane w drodze konkurencyjności – co nie zawsze miało efekty pozytywne, często to cena decydowała o wyborze danej osoby. Od 2020 r. OWES koncentrował się na zatrudnianiu kadry na podstawie umów o pracę, co sprawiało, że wybór kandydata był dokonywany nie w drodze konkurencyjności, a więc konkurowanie ceną nie miało żadnego znaczenia).

(akta kontroli tom III str. 418-419)

2.7.4. OWES współpracował z wieloma instytucjami (prywatnymi, publicznymi oraz z OWES z innych województw) w zakresie wspólnego planowania, wymiany informacji, organizowania cyklicznych spotkań i konsultacji. Utworzono Radę OWES, złożoną z przedstawicieli OWES z każdego województwa. Kierownik OWES Modrzew jest przedstawicielem województwa lubelskiego w Radzie, reprezentującej interesy OWES na szczeblu krajowym.

Współpraca OWES z JST polegała na organizacji spotkań animacyjnych, mających na celu wspieranie inicjatyw lokalnych oraz wyłaniania liderów lokalnych. Konsultowano programy współpracy z NGO w gminach oraz uczestniczono w tworzeniu PS (spółdzielnia socjalna osób prawnych), np. OWES uczestniczył w tworzeniu spółdzielni socjalnej przez gminę Borki i gminę Rossosz.

(akta kontroli tom III str. 418-481)

2.7.5. Osobą wyznaczoną w OWES do koordynowania działań partnerskich był kierownik OWES w zakresie działania z instytucjami regionalnymi i ponadregionalnymi (m.in. ROPS i inne OWES) oraz animator OWES w zakresie działania z instytucjami pozostałymi.

(akta kontroli tom III str. 418-419)

2.7.6. OWES realizował działania wskazane w Standardach, które obejmowały m.in.:

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

(akta kontroli tom III str. 418-481)

2.7.7. OWES cyklicznie informował o realizacji projektów OWES wszystkie właściwe terytorialnie powiatowe urzędy pracy, PCPR i OPS.

(akta kontroli tom I str. 394-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

OWES realizował działania o charakterze animacyjnym, umożliwiającym tworzenie PES oraz działań zapewniających wsparcie dla ich rozwoju zgodnie z umowami o dofinansowanie projektów oraz obowiązującymi Standardami.

OWES zapewniał wspieranym PES dostęp do szkoleń organizowanych we własnym zakresie, jak również do szkoleń w ramach usług zewnętrznych. Szkolenia były prawidłowo dokumentowane i podlegały ewaluacji. OWES współpracował w zakresie wymiany informacji z instytucjami regionalnymi i lokalnymi (np. ROPS, LGD, OPS).

OWES spełniał wymagania określone w Standardach w zakresie organizacji i zarządzania, kadry oraz oceny i doskonalenia jakości pracy OWES, za wyjątkiem standardu w zakresie minimalnego wymiaru zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej wynoszącego co najmniej 40 godzin w miesiącu.

OBSZAR

3. Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu usług

Opis stanu
faktycznego

Z realizowanych w badanym okresie przez OWES czterech projektów dwa, tj. LOWES i BOWES, zostały na dzień kontroli zakończone.

Przed przyznaniem wsparcia finansowego OWES przeprowadził 15 naborów wniosków, w tym cztery nabory ciągle (z terminem na złożenie wniosków do końca danego roku) i 11 naborów z określonym terminem na złożenie wniosków. Nabory wniosków przeprowadzano w oparciu o regulaminy świadczenia usług wsparcia finansowego w zakresie przyznawania dotacji oraz wsparcia pomostowego (odrębne dla każdego projektu). Regulaminy projektów LOWES 2.0 i BOWES 2.0 zawierały zapisy, które były ze sobą sprzeczne. Przewidywały one możliwość udzielenia bezzwrotnego wsparcia finansowego w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy dla m.in. osób ubogich pracujących²⁴, a z drugiej wskazywały, że nie było możliwe przyznanie dotacji na stworzenie miejsca pracy dla osób, które wykonują pracę w momencie podejmowania zatrudnienia w przedsiębiorstwie społecznym.

Prezes Stowarzyszenia poinformował, że każdy regulamin wsparcia finansowego musi być zgodny z regulaminem konkursu, w ramach którego Stowarzyszenie otrzymało dofinansowanie. Regulamin został zaakceptowany przez IZ RPO WL. Prezes dodał również, że Stowarzyszenie planuje zmienić ww. zapisy regulaminu występując o zgodę do IZ RPO WL, jednakże biorąc pod uwagę, że pochodzą one z regulaminu konkursu organizowanego przez tę instytucję, nie posiada wiedzy czy taka zmiana jest możliwa do wprowadzenia.

Zamieszczenie powyższych zapisów w regulaminie skutkowało powieleniem ich również w umowach zawartych z dwoma beneficjentami.

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020,

²⁴ Osoba uboga pracująca – osoba wykonująca pracę, za którą otrzymuje wynagrodzenie, i która jest uprawniona do korzystania z pomocy społecznej na podstawie przesłanki ubóstwo, tj. której dochody nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej.

wg wersji obowiązującej od 31 lipca 2019 r., przewidywały możliwość zatrudnienia osoby ubogiej pracującej jako zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. NIK zauważa, że wykluczające się zapisy mogą mieć wpływ na wybór przez beneficjenta pracowników w przypadku rotacji na stanowiskach pracy utworzonych w ramach ww. umów.

(akta kontroli tom II str. 1-52, 287-295)

W latach 2018-2020 do OWES wpłynęło 38 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na łączną kwotę 2 855 389,67 zł i 934 556,00 zł wsparcia pomostowego i subsydiowanego. Zakwalifikowano 34 wnioski na łączną kwotę 2 268 939,95 zł wsparcia finansowego. Cztery wnioski zostały rozpatrzone negatywnie i wobec takiego rozstrzygnięcia nie zostały wniesione odwołania. Z 31 beneficjentami zawarto umowy na łączną kwotę 2 077 008,73 zł wsparcia finansowego i 676 850,00 zł wsparcia pomostowego i subsydiowanego²⁵.

(akta kontroli tom II str. 1-2)

Kontrolą objęto 10 wniosków (7 pozytywnie rozpatrzonych i 3 – negatywnie) na łączną kwotę 1 190 100,97 zł. Wnioski zostały złożone w terminach wskazanych w ogłoszeniach o naborze i zawierały załączniki wymagane tymi ogłoszeniami²⁶. Wszystkie zawierały określone cele społeczne i ekonomiczne, w tym m.in. utworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Wnioski podlegały ocenie formalnej i merytorycznej. Wszystkie zostały pozytywnie ocenione pod względem formalnym. Oceny merytorycznej dokonywały komisje oceny wniosków (dalej: KOW), działające na podstawie Regulaminów KOW, odrębnych dla każdego z projektów. W skład każdej KOW wchodził co najmniej jeden specjalista (finansista, ekonomista, osoba posiadająca wymagane kompetencje) w zakresie aspektów ekonomicznych prowadzenia działalności przez PES, stosownie do wymogów regulaminów świadczenia usług wsparcia finansowego w zakresie przyznawania dotacji oraz wsparcia pomostowego i standardu F.4.5 Standardów. Wnioskodawców pisemnie informowano o wynikach naboru w terminach przewidzianych w regulaminach.

(akta kontroli tom II str. 1-234, 296)

W wyniku pozytywnie rozpatrzonych wniosków udzielono dofinansowania siedmiu PES²⁷ na łączną kwotę 890 022,90 zł. W dwóch przypadkach wsparcie zostało udzielone w kwotach niższych niż wnioskowana kwota – KOW postanowiła o przyznaniu wsparcia, po pomniejszeniu tych kwot o wartość podatku od towarów i usług, o którego zwrot dotowane podmioty mogłyby się starać w przyszłości. Na dzień podpisania umów z ww. dwoma podmiotami nie dokonano aktualizacji biznesplanu i harmonogramu rzeczowo-finansowego, wskutek czego kwota dotacji z nich wynikająca była niezgodna z kwotą dotacji wynikającą z umowy.

Zmian umów dokonywano w formie pisemnej, stosownie do postanowień zawartych w tych umowach.

Trzy z siedmiu umów objętych kontrolą zawierały postanowienia niezgodne z zapisami regulaminów świadczenia usług wsparcia finansowego, w zakresie liczby

²⁵ Najniższa wartość wsparcia wyniosła: 12 195,12 zł – wsparcie finansowe i 4 000,00 zł – wsparcie subsydiowane/pomostowe, a najwyższa odpowiednio: 210 200,00 zł i 90 000,00 zł.

²⁶ W tym: biznesplan, harmonogram rzeczowo-finansowy, oświadczenie osoby prawnej, oświadczenie osoby fizycznej, formularz informacji przedstawionych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, oświadczenie o nieotrzymaniu w roku kalendarzowym, w którym beneficjent pomocy składa wniosek oraz w poprzedzających latach kalendarzowych pomocy de minimis z różnych źródeł i w różnych formach lub oświadczenie o wysokości otrzymanej pomocy de minimis w roku kalendarzowym, w którym Beneficjent pomocy składa wniosek oraz wniosek o wsparcie pomostowe.

²⁷ W tym: Spółdzielni Socjalnej „Czapliniec” – 120 000,00 zł, Spółdzielni Socjalnej „Hortus” – 97 560,96 zł, Spółdzielni Socjalnej „Wojcieszkowianka” – 97 560,97 zł, Fundacji „Pełnia Szczęścia” – 97 560,97 zł, Łęczyńskiej Spółdzielni Socjalnej „Pod dobrym adresem” – 120 000,00 zł, Spółdzielni Socjalnej P.W. „Emaus” – 147 140,00 zł, Spółdzielni Socjalnej JBJ – 210 200,00 zł.

dni na dokonanie zwrotu wsparcia finansowego w sytuacji niewywiązania się beneficjenta z umowy. W pozostałym zakresie umowy były zgodne z regulaminami.

OWES dokonywał wypłaty wsparcia finansowego – w przypadku płatności jednorazowej – do siedmiu dni roboczych od podpisania umowy (cztery przypadki), z naruszeniem umownych siedmiu dni roboczych (jeden przypadek)²⁸. Dwie umowy przewidywały wypłatę dotacji w dwóch transzach – ich wypłaty dokonano w terminach wynikających z umów, tj. I transza do siedmiu dni roboczych od podpisania umowy i II transza po rozliczeniu I transzy²⁹, oraz 14 dni roboczych od złożenia wniosku o rozliczenie³⁰.

Oprócz wsparcia finansowego umowy przewidywały również wypłatę finansowego wsparcia pomostowego (sześć umów) oraz wsparcia w postaci subsydiowanego zatrudnienia (jedna umowa). Wsparcie pomostowe było wypłacane z góry na każdy miesiąc okresu, w terminie do pięciu lub siedmiu dni roboczych od podpisania umowy (I transza)³¹. Kolejne transze wypłacano, w zależności od zapisów przewidzianych w umowie:

- do pięciu lub siedmiu dni od daty złożenia oświadczenia o wydatkowaniu wsparcia,
- do siedmiu dni roboczych od daty zaakceptowania sprawozdania z wydatkowania wsparcia pomostowego za dany miesiąc zgodnie z umową i wnioskiem – z wyjątkiem jednego przypadku jednodniowego opóźnienia w wypłacie.

W pozostałych przypadkach wsparcie pomostowe było wypłacane terminowo. Trzej beneficjenci³² nieterminowo przedkładali oświadczenia o wydatkowaniu wsparcia, wskutek czego OWES nie wypłacał wsparcia pomostowego z góry na każdy miesiąc, a dopiero po otrzymaniu tych oświadczeń. W skrajnym przypadku wsparcie pomostowe zostało wypłacone po sześciu miesiącach.

Prezes Stowarzyszenia poinformował, że doradcy pracując z podmiotami kontrolując prowadzone przez nich działania, pomagają w przygotowaniu niezbędnych dokumentów oraz przypominają o obowiązujących ich terminach. Niemniej jednak nie mają oni wpływu na to, w jakich terminach podmioty te składają sprawozdania z wydatkowania wsparcia oraz czy złożone sprawozdania są kompletne i poprawne, przez co dochodziło do przerw w wypłacaniu wsparcia pomostowego.

Wsparcie w postaci subsydiowanego zatrudnienia³³ miało formę refundacji części kosztów poniesionych na wynagrodzenie brutto oraz składki na ubezpieczenie społeczne za osobę, płatnej w terminie siedmiu dni roboczych od dnia zaakceptowania wniosku o refundację. Na dzień badania (18 maja 2021 r.) do OWES wpłynęły dwa wnioski. Wpłaty na podstawie jednego z nich dokonano terminowo, w przypadku drugiego nie upłynął termin płatności.

(akta kontroli tom II str. 1-52, 62-234, 297-298, 303-308)

Prezes Stowarzyszenia poinformował, że w badanym okresie nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy o wsparcie finansowe (dotację), a kontrola NIK nie wykazała wystąpienia ww. przypadków.

(akta kontroli tom II str. 287-295)

²⁸ Opóźnienie wynosiło jeden dzień roboczy.

²⁹ W przypadku umowy nr LOWES_2.0/T2/C/1/2020.

³⁰ W przypadku umowy nr LOWES_2.0/T2/A/2/2021 przewidziano wypłatę dotacji po otrzymaniu wniosku o rozliczenie dotacji. Na dzień badania (17 maja 2021 r.) nie wpłynął wniosek o rozliczenie II transzy dotacji.

³¹ W przypadku sześciu umów.

³² Podmioty, z którymi zawarto umowy: M-4009/RPLU.11.03-005/T1/4/2020, M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019, M-4009/RPLU.11.03-005/T1/2/2020.

³³ W przypadku umowy nr LOWES_2.0/T2/A/2/2021.

Monitoring zgodności wykorzystania środków finansowych z warunkami określonymi w umowie polegał na dokonywaniu weryfikacji sprawozdań z wydatkowania wsparcia finansowego (w przypadku typu I dotacji³⁴) lub wniosków o refundację wyposażenia i doposażenia tworzonego stanowiska pracy (w przypadku typu II dotacji³⁵), które były składane wraz z kopiami dokumentów finansowych potwierdzających dokonanie wydatków.

Ponadto – zgodnie z informacją Prezesa Stowarzyszenia – kontroli dokonywano również poprzez weryfikację dokumentów finansowych dotyczących danych wydatków (dokumenty finansowe przedkładane przez dotowane podmioty wraz z rozliczeniem finansowym – kopie faktur i rachunków z potwierdzeniem zapłaty).

OWES przeprowadził kontrolę zakupów towarów i usług zrealizowanych przez siedem PES objętych badaniem, po złożeniu sprawozdań (w jednym przypadku wniosku o refundację) przez te podmioty oraz poprzez kontrole wykonywane u beneficjenta³⁶. Przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków finansowych otrzymanych z dotacji dokumentowały *potwierdzenia dokonania weryfikacji sprawozdania z wydatkowania wsparcia finansowego (odpowiednio wniosku o refundację)*. W zakresie każdej z badanych umów jednokrotnie dokonano weryfikacji kosztów wskazanych w sprawozdaniu/wniosku³⁷. Sprawozdania i wnioski zostały zaakceptowane, a przeprowadzone kontrole wykonania pięciu umów zakończyły się wynikiem pozytywnym.

Monitoring płynności finansowej podmiotów był prowadzony przez doradców biznesowych, podczas spotkań z przedstawicielami danego podmiotu, z którego sporządzano karty usługi doradczej OWES. Liczba udzielonych doradztw biznesowych siedmiu PES zakończonych sporządzeniem kart usług doradczych różniła się w zależności od podmiotu oraz daty zawarcia umowy, i wynosiła od 1 do 27 usług³⁸.

Prezes Stowarzyszenia poinformował, że monitoring płynności finansowej prowadzony jest cyklicznie nie rzadziej niż raz na kwartał w formie spotkań doradczych z danym podmiotem w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni (m.in. rozmowa telefoniczna).

Monitoring realizacji celów społecznych i ekonomicznych – zgodnie z informacją Prezesa Stowarzyszenia – prowadzony był cyklicznie przez doradców biznesowych podczas spotkań z przedstawicielami danego podmiotu. Na spotkaniach poruszano kwestie realizacji celu prozatrudnieniowego (m.in. czy miejsca pracy funkcjonują i czy występują trudności z utrzymaniem miejsc pracy). Realizacja celów ekonomicznych była sprawdzana podczas weryfikacji sytuacji finansowej PES.

(akta kontroli tom I str. 486-542, tom II str. 287-295, 299-300, 404-444)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed podpisaniem dwóch z siedmiu umów o udzielenie wsparcia finansowego³⁹ nie zaktualizowano biznesplanów (stanowiących załączniki do tych umów) do kwot wynikających z udzielonego wsparcia (zawieranych umów).

³⁴ Typ I dotacji – kompleksowe wsparcie na rzecz tworzenia i funkcjonowania PES.

³⁵ Typ II dotacji – wsparcie tworzenia miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej, w szczególności w PS.

³⁶ Z przeprowadzonych kontroli sporządzono protokoły kontroli realizatora projektu mającej na celu wykazanie czy realizacja przedsięwzięcia została wykonana zgodnie z umową. Na dzień badania 10 maja 2021 r. przeprowadzonych zostało pięć kontroli PES realizujących umowy w ramach projektów LOWES i BOWES.

³⁷ Na dzień badania, tj. 10 maja 2021 r.

³⁸ Zgodnie ze sporządzonymi kartami usług doradczych w trzech przypadkach doradztwo biznesowe przeprowadzono jeden raz, a po jednym przypadku – 4, 22, 24 i 27 razy.

³⁹ Umowy M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019 z 08.11.2019 r. i M-4009/RPLU.11.03-005/T1/2/2020 z 22.11.2020 r.

Zgodnie z postanowieniami § 19 pkt 10 obu umów integralną część umowy stanowił m.in. wniosek wraz z zaktualizowanym biznesplanem, jeżeli w wyniku procesu oceny merytorycznej uległ on modyfikacji.

Obaj beneficjenci wnioskowali o wsparcie w wysokości 120 000,00 zł brutto, przy czym jeden z nich zaznaczył, że będzie czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług. W przypadku drugiego, KOW uznała, że przychody planowane do osiągnięcia były wyższe niż kwota uprawniająca do podmiotowego zwolnienia z podatku od towarów i usług. W obu przypadkach KOW stwierdziła, że wnioskodawca będzie miał prawną możliwość odzyskania podatku od towarów i usług z realizowanych wydatków. Zgodnie z biznesplanami (część F.2) obaj wnioskodawcy przewidywali poniesienie 120 000,00 zł ze środków finansowych dotacji, i w związku z tym KOW uznała, że „każda pozycja planowanych wydatków powinna być zmodyfikowana i kwota pokryta z dotacji pomniejszona o wartość podatku od towarów i usług”.

Przed zawarciem umowy nie dokonano jednak aktualizacji ww. biznesplanów.

Umowy nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019 i nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/2/2020 przewidywały udzielenie beneficjentowi wsparcia w wysokości 97 560,97 zł, tj. innej niż wynikająca z biznesplanów.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że uznanie podatku od towarów i usług za niekwalifikowalny nie miało wpływu na planowane wydatki przez beneficjentów. Zarówno planowane kategorie kosztów, jak i ich wartość nie była kwestionowana.

Beneficjent, z którym zawarto umowę nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/2/2020 w trakcie jej realizacji, dokonując innych zmian sporządził aktualizację biznesplanu, uwzględniającą kwotę dotacji pomniejszoną o podatek od towarów i usług. Przy dokonywaniu pisemnych zmian umowy w zakresie pozycji biznesplanu z drugim z beneficjentów nie uwzględniono pomniejszenia dotacji o kwotę podatku od towarów i usług (zmian dokonywano w odniesieniu do kwoty brutto).

W przypadku obu umów, na dzień kontroli 28 maja 2021 r., nie upłynął wymagany termin trwałości utworzonych przedsięwzięć społecznych oraz utworzonych miejsc pracy, wobec czego projekty nie zostały całkowicie rozliczone.

(akta kontroli tom II str. 121-155, 181-234, 287-295, 314-315)

2. Trzy z siedmiu badanych umów zawierały postanowienia sprzeczne z regulaminami świadczenia usług wsparcia finansowego w zakresie terminów zwrotu wsparcia finansowego.

Zapisy § 27 ust. 4 lit. e) Regulamin projektu LOWES i § 28 ust. 4 lit. e) Regulaminu projektu BOWES przewidywały, że umowa o udzielenie wsparcia finansowego zawiera co najmniej zobowiązanie Beneficjenta pomocy do zwrotu przyznanych środków wraz z należnymi odsetkami w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania Realizatora projektu lub właściwego organu kontrolnego.

W § 15 ust. 3 trzech zawartych umów: nr M-4009/RPLU.11.03-001/1/2018, nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019 i nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/4/2020 zawarto postanowienia, że zwrot całości bądź części wsparcia wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych następuje w terminie do 7 dni od dnia wezwania Beneficjenta pomocy przez Realizatora projektu do dokonania zwrotu.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowego wskazania terminu zwrotu wsparcia finansowego w umowach była omyłka pisarska.

Od ww. beneficjentów nie dochodzono zwrotu udzielonego wsparcia. Na dzień kontroli, nie upłynął okres trwałości umowy nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/4/2020.

(akta kontroli tom II str. 3-52, 62-72, 109-120, 156-180, 287-295)

3. W jednym z ośmiu przypadków wsparcie finansowe w kwocie 7 750 zł wypłacono trzy dni robocze po terminie wynikającym z umowy, a w jednym z 27 przypadków wsparcie pomostowe w kwocie 120 000 zł – jeden dzień roboczy po terminie wynikającym z umowy.

Umowa M-4009/RPLU.11.03-001/1/2018 przewidywała wypłatę wsparcia finansowego w terminie siedmiu dni roboczych od dnia podpisania umowy (§ 5 ust. 1). Umowę podpisano 9 października 2018 r., wypłaty wsparcia dokonano 23 października 2018 r., tj. trzy dni robocze po terminie.

Umowa LOWES_2.0/T2/C/1/2020 przewidywała wypłatę wsparcia pomostowego w terminie siedmiu dni roboczych od dnia zaakceptowania złożonego przez beneficjenta sprawozdania z wydatkowania wsparcia pomostowego za dany miesiąc zgodnie z umową i wnioskiem (§ 6 ust. 6). Sprawozdanie zaakceptowano 15 stycznia 2021 r. (data na protokole weryfikacji sprawozdania z adnotacją *zaakceptowano*), a wypłaty dokonano 27 stycznia 2021 r., tj. jeden dzień po terminie.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że po podpisaniu umowy M-4009/RPLU.11.03-001/1/2018 księgowy dotowanego podmiotu wyraził wątpliwości dotyczące kwalifikowalności podatku od towarów i usług, w związku z czym kierownik OWES podjął decyzję o wstrzymaniu wypłaty do czasu ich rozpatrzenia. Przyczyną nieterminowej wypłaty wsparcia pomostowego było niedopatrzenie.

(akta kontroli tom II str. 73-94, 109-120, 297-298, 303-308)

OCENA CZĄSTKOWA

OWES zgodnie z regulaminami wsparcia przeprowadzał nabory wniosków o udzielenie wsparcia finansowego. Wsparcie wypłacano zgodnie z zawartymi umowami, jednak w działalności kontrolowanej jednostki wystąpiły dwa przypadki nieterminowej wypłaty, co stanowiło 5,7% zbadanej próby. Ponadto, w przypadku dwóch z siedmiu analizowanych umów nie dokonano aktualizacji biznesplanów przed ich podpisaniem, a w trzech zamieszczono zapisy niezgodne z regulaminami wsparcia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie OWES był zobowiązany do zapewnienia realizacji wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. OWES w przypadku projektu LOWES osiągnął wartości docelowe wskaźników produktu i wskaźników rezultatu, w przypadku projektu BOWES – osiągnął wartości docelowe wskaźników produktu⁴⁰ oraz jednego z dwóch wskaźników rezultatu, tj.:

a) wskaźniki produktu:

- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie: w projekcie LOWES 100 (55 K i 45 M)⁴¹ osób ogółem (wartość docelowa) i 153 (73 K i 80 M) osoby (wartość osiągnięta), w projekcie BOWES odpowiednio 100 (55 K i 45 M) i 115 (73 K i 42 M),
- liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem: w projekcie LOWES 90 szt. (wartość docelowa) i 93 szt. (wartość osiągnięta), w projekcie BOWES odpowiednio 90 szt. i 92 szt.,

b) wskaźniki rezultatu:

- liczba miejsc pracy utworzonych w PS: w projekcie LOWES 69 miejsc pracy (wartość docelowa) i 69 miejsc pracy (wartość osiągnięta), w projekcie BOWES odpowiednio 74 i 72 miejsca pracy,

⁴⁰ Przy czym, w jednym z dwóch przypadków osiągnięty został sumaryczny wskaźnik produktu, ale w podziale na płeć nie osiągnięto wymaganej liczby mężczyzn objętych wsparciem w programie.

⁴¹ K – kobiety, M – mężczyźni.

- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek): w projekcie LOWES 38 (21 K i 17 M) osób (wartość docelowa) i 91 (32 K i 59 M) osób (wartość osiągnięta), w projekcie BOWES odpowiednio 38 (21 K i 17 M) i 79 (51 K i 28 M) osób.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że w przypadku wskaźnika „*Liczba miejsc pracy utworzonych w PS*” w części 3.1.1 wniosku o dofinansowanie błędnie wskazano wartość docelową 74, zamiast 72. Wynika to m.in. z celu projektu (część 3.1.2 wniosku o dofinansowanie), jak i części budżetowej wniosku o dofinansowanie (54 dotacje na miejsca pracy w zadaniu czwartym oraz 18 dotacji na miejsca pracy w zadaniu piątym). Jednocześnie w chwili obecnej OWES, na prośbę IZ RP OWL ma przygotować zmiany we wniosku o dofinansowanie dotyczące poprawy wartości wskaźnika wykazanego w części 3.1.1. Prezes wyjaśnił również, że w przypadku wskaźnika produktu „*Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie*” planowano objąć wsparciem więcej kobiet niż mężczyzn (55 do 45), a w ramach zrealizowanego wskaźnika osiągnięto także więcej kobiet niż mężczyzn (73 do 42) należy uznać, że założenie większej liczby kobiet, jak i wartości minimalnej wskaźnika 100 osób zostało osiągnięte. OWES nie ma zbyt dużego wpływu na płeć zatrudnianej osoby, a zabranianie zatrudnienia kobiet, by osiągnąć większą liczbę mężczyzn byłoby defaworyzowaniem i nierównym traktowaniem z punktu widzenia płci.

Na dzień kontroli (31 maja 2021 r.) zmiany we wniosku o dofinansowanie nie zostały sporządzone i przedłożone IZ RPO WL. Po zakończeniu czynności kontrolnych (2 czerwca 2021 r.) OWES przedłożył do IZ RPO WL korektę wniosku o dofinansowanie projektu BOWES, zgodnie z którym wnioskowano o zmianę wartości docelowej wskaźnika „*liczba miejsc pracy utworzonych w PS*” do 72.

(akta kontroli tom I str. 596, tom II str. 303-308, 316-338, 453-459)

OWES zobowiązany był również do spełnienia warunków trwałości, tj. do zapewnienia trwałości PS i utworzonych miejsc pracy w okresie co najmniej 12 miesięcy⁴².

Monitoring jakości i trwałości miejsc pracy prowadzony był od momentu utworzenia miejsca pracy (m.in. poprzez analizę dokumentów składanych przy rozliczeniu otrzymanego wsparcia) aż do zakończenia okresu trwałości (m.in. poprzez analizę dokumentów poświadczających zatrudnienie). Monitoring prowadzili kluczowi doradcy biznesowi oraz pracownicy wspierający doradców. Na bieżąco monitorowano trwałość miejsc pracy powstałych dzięki wsparciu OWES – dotowane podmioty przedstawiały cyklicznie dokumenty potwierdzające zatrudnienie (w tym głównie miesięczne deklaracje rozliczeniowe ZUS DRA)⁴³, co było zgodne z pkt 1 Zasad monitoringu usług i doskonalenia pracy OWES.

Wewnętrzne mechanizmy zapewnienia jakości pracy w zakresie dotacji polegały na weryfikacji dokumentów usług, umów, dokumentów rozliczeniowych, analizie ankiet satysfakcji klienta i analizie wskaźników. Zgodnie z zasadami monitoringu usług i doskonalenia pracy za powyższe odpowiedzialny był kierownik OWES.

Prezes Stowarzyszenia poinformował, że OWES monitoruje sytuację utworzonych PES w okresie trwałości poprzez weryfikację składanych rozliczeń w okresie wsparcia finansowego oraz bieżący kontakt doradcy biznesowego. Również po okresie trwałości doradcy biznesowi pozostają w bieżącym kontakcie z danym

⁴² W przypadku przedłużenia wsparcia pomostowego w formie finansowej powyżej sześciu miesięcy lub przyznania wyłącznie wsparcia pomostowego w formie finansowej (bez dotacji) – co najmniej sześć miesięcy od zakończenia wsparcia pomostowego w formie finansowej.

⁴³ Powyższe ustalono na podstawie pięciu umów: nr M-4009/RPLU.11.03-001/T1-NPS/1/02/2017 z 30.08.2017 r., nr M-4009/RPLU.11.03-001/T1/1/01/2017 z 13.07.2017 r., nr M-4009/RPLU.11.03-001/T1/1/02/2017 z 29.08.2017 r., nr M-4009/RPLU.11.03-001/1/2018 z 09.10.2018 r. i nr LOWES_2.0/T2/A/1/2020 z 18.11.2020 r.

podmiotem w zakresie pomocy w bieżących sprawach i analizy bieżącej sytuacji. Spośród 23 PES utworzonych w ramach projektu LOWES, wszystkie funkcjonowały po 12 miesiącach od ich utworzenia, a 22 PES funkcjonowało po 18 miesiącach od ich utworzenia⁴⁴. Spośród pięciu PES utworzonych w ramach projektu BOWES, wszystkie funkcjonowały po 12 miesiącach od ich utworzenia, dwa PES funkcjonowały po 18 miesiącach od ich utworzenia, a dwa już nie funkcjonowały⁴⁵.

Z informacji Prezesa Stowarzyszenia wynika, że monitoring jakości świadczonych usług prowadzili doradcy kluczowi, doradcy biznesowi oraz pracownicy wspierający doradców na bieżąco poprzez nadzór nad jakością i trwałością miejsc pracy i PES powstałych dzięki wsparciu OWES oraz badanie satysfakcji klientów OWES.

(akta kontroli tom I str. 41-43, tom II str. 235-276, 287-295, 301-302, 314-315)

Z informacji uzyskanych od Dyrektora Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wynika, że spośród 197 osób, które pracowały w 31 PES w ramach projektów zakończonych (LOWES i BOWES) na utworzonych 141 stanowiskach pracy na dzień kontroli (10 maja 2021 r.):

- w przypadku 93 miejsc pracy wymagany 12-miesięczny okres trwałości został zachowany, w tym 70 miejsc pracy funkcjonowało minimum 13 miesięcy,
- w przypadku 48 miejsc pracy nie upłynął jeszcze wymagany okres trwałości, w tym w 41 przypadkach umowy PES z pracownikami były w trakcie obowiązywania, a siedem miejsc pracy pozostawało nieobsadzone (wakat na tych stanowiskach wynosił od 2 miesięcy i 11 dni do 9 miesięcy i 10 dni),
- w PES dotowanych przez OWES pracowały 92 osoby, w tym dla 66 utworzono miejsca pracy.

Z informacji Prezesa Stowarzyszenia wynika, że przyczynami nieobsadzenia ww. siedmiu stanowisk pracy były trudności w rekrutacji pracowników oraz trudna sytuacja finansowa podmiotów w okresie pandemii COVID-19. W ramach wsparcia doradczego OWES wspierał dotowane podmioty w rozwiązywaniu sytuacji trudnych w tym m.in. w zakresie czynności mających na celu obsadzenie istniejących stanowisk pracy. Zatrudnienie pracownika nawet po ponad 9 miesiącach wakującego stanowiska będzie oznaczało nieprzerwane istnienie stanowiska pracy.

(akta kontroli tom II str. 277-286, 314-315, 309-313)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wskaźniki produktu i rezultatu w projekcie LOWES zostały przez OWES osiągnięte. W przypadku projektu BOWES nie został osiągnięty jeden wskaźnik rezultatu, a OWES podjął czynności mające na celu zmianę docelowej jego wartości we wniosku o dofinansowanie. Wymagane umowami o dofinansowanie okresy trwałości zostały zachowane. Spośród 28 PES utworzonych w ramach ww. projektów, wszystkie funkcjonowały w okresie trwałości 12 miesięcy. OWES utworzył zakładane w projektach LOWES i BOWES 141 miejsc pracy, w tym w 93 przypadkach został zachowany 12-miesięczny okres trwałości, a w 48 przypadkach ww. okres jeszcze nie upłynął.

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 wnioski:

⁴⁴ W przypadku jednego podmiotu jeszcze nie upłynął okres 18 miesięcy od jego utworzenia.

⁴⁵ W przypadku jednego podmiotu jeszcze nie upłynął okres 18 miesięcy od jego utworzenia.

Wnioski

1. Przekazywanie wniosków o płatność zgodnie z terminami określonymi w umowach o dofinansowanie projektów.
2. Dostosowanie biznesplanu do umowy nr M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019.
3. Dostosowanie treści umowy nr 4009/RPLU.11.03-005/T1/4/2020 do zapisów regulaminu udzielania wsparcia finansowego w zakresie terminu dokonania zwrotu dotacji.
4. Terminowe dokonywanie wypłat wsparcia finansowego i wsparcia pomostowego.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 12 lipca 2021 r.

Kontroler
Główny specjalista kontroli państwowej

Mirosław Bortacki

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....

Kontroler
Starszy inspektor kontroli państwowej

Paweł Gruszkiewicz

.....