



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.01.2021



00476721

Marszałek Województwa Podlaskiego
Pan Artur Kosicki
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
15-888 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
ibi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Kosicki, Marszałek Województwa Podlaskiego od 11 grudnia 2018 r. W okresie od 9 listopada 2015 r. do 11 grudnia 2018 r. Marszałkiem Województwa Podlaskiego był Jerzy Leszczyński.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja działań mających na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej.2. Nadzór nad realizowanymi projektami oraz efektywność wydatkowania środków publicznych na realizację projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 – 2020. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dane i dokumenty z okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontroler	Władysław Radgowski, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/54/2021 z 27.04. 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Województwa Podlaskiego podejmował prawidłowe działania mające na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Było to możliwe m.in. dzięki opracowaniu strategii w zakresie polityki społecznej sporządzonej na podstawie analizy problemów i potrzeb związanych z ekonomią społeczną w województwie podlaskim. Właściwie przeprowadzono nabór wniosków i konkurs na dofinansowanie projektów w ramach ekonomii społecznej. W odniesieniu do wybranych projektów prawidłowo monitorowano postępy ich realizacji oraz efektywność wydatkowania środków publicznych. W dwóch objętych kontrolą NIK projektach, których realizacja kończyła się w 2020 r., osiągnięto trwałość zrealizowanych projektów i uzyskanie, a nawet przekroczenie niektórych zakładanych wskaźników.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na przekraczaniu przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego³ 20-dniowego terminu na zweryfikowanie wniosków o płatność składanych przez beneficjenta projektu wybranego do realizacji przez Zarząd Województwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań mających na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał „Wieloletni Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podlaskim na lata 2013-2020” (dalej WPRES” lub „Program”) przyjęty uchwałą Nr XXIV/289/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2012 roku⁵ (od 2021 r. obowiązuje „Wieloletni Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w województwie podlaskim do roku 2027. Ekonomia Solidarności Społecznej” przyjęty uchwałą Nr XXVIII/366/2021 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 29 marca 2021 r.⁶). WPRES opracował powołany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS) zespół na podstawie analizy problemów i potrzeb związanych z ekonomią społeczną w województwie podlaskim. WPRES zawierał wszystkie elementy wymagane art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, w tym:

- diagnozę sytuacji społecznej,
- prognozę zmian w zakresie objętym strategią.

Ponadto określał on: [1] cele strategiczne projektowanych zmian, [2] kierunki niezbędnych działań, [3] sposoby realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz [4] wskaźniki realizacji działań. Zgodnie z Programem, główną rolę w procesie zarządzania nim, odgrywał ROPS, którego zadaniem była m.in. koordynacja, udział w realizacji, monitoring i jego ewaluacja. W tym celu powołany został przez dyrektora ROPS w Białymstoku Zespół ds. Wdrażania Ekonomii Społecznej w regionie, którego zadaniem był monitoring realizacji Programu na lata 2013-2020 w celu zapewnienia zgodności jego realizacji założeniami i wytyczonymi celami. Efektem prowadzonej przez Zespół ewaluacji były coroczne raporty z realizacji Programu wraz z oceną realizacji wskaźników. Do monitorowania i oceny realizacji Programu, w tym opiniowania corocznych raportów, Zarząd Województwa Podlaskiego powołał Regionalny Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podlaskim. Zgodnie z WPRES, nadzór nad realizacją i monitoringiem Programu pełnił dyrektor ROPS w Białymstoku. (akta kontroli str. 4-20)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zwany dalej „Urząd” lub „UMWP”.

⁴ 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.

⁵ <http://www.rops-bialystok.pl/andrzej3/?p=2307> – dostęp z 22.04.2021 r.

⁶ <http://www.rops-bialystok.pl/andrzej3/?p=7795> – dostęp z 22.04.2021 r.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

W okresie objętym kontrolą, na mocy decyzji⁸ podjętych przez Zarząd Województwa Podlaskiego w sprawie dofinansowania projektów pt. „Koordynacja i monitorowanie rozwoju ekonomii społecznej w regionie”, ROPS koordynował i monitorował działania na rzecz koordynacji. Wymienione wyżej zadania współfinansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020, Osi Priorytetowej VII „Poprawa spójności społecznej”, Działanie 7.3. „Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego”. Zgodnie z decyzjami, w latach 2018-2019 wartość projektu wynosiła 1423,5 tys. zł (w tym dofinansowanie środkami z EFS 1208,7 tys. zł i 214,8 tys. zł z budżetu Województwa Podlaskiego), zaś w latach 2020-2021 odpowiednio: 1400,1 tys. zł (w tym 1175,3 tys. zł dofinansowanie i nie mniej niż 15% wydatków kwalifikowalnych Projektu jako udział własny z budżetu Województwa Podlaskiego). (akta kontroli str. 21-171)

W latach 2018-2020 ROPS w ramach koordynacji i monitorowania rozwoju ekonomii społecznej realizował m.in. następujące działania:

- a) W 2018 r. w ramach zadania „Tworzenie regionalnych sieci współpracy sektora ekonomii społecznej – sieciowanie PES⁹ i OWES¹⁰” zorganizował m.in. 12 spotkań z podmiotami funkcjonującymi w obszarze ekonomii społecznej. W ramach „Wspierania samorządów lokalnych, podmiotów ekonomii społecznej i innych instytucji (...)” zorganizowano m.in. 11 spotkań w powiatach, pięć spotkań warsztatowych oraz 462 godziny doradztwa. W ramach zadania „Upowszechnianie wiedzy i dobrych praktyk obszaru ekonomii społecznej...” zorganizowano m.in. VII Podlaskie Targi Ekonomii Społecznej, przyznano certyfikaty „Zakup Prospołeczny” (cztery podmioty) i odnowiono takie certyfikaty ośmiu innym podmiotom. W ramach zadania „Koordynacja regionalnego WPRES” opracowano monitoring WPRES za 2017 r., zlecono firmom zewnętrznym wykonanie badania „Kluczowe sfery rozwoju dla ekonomii społecznej w województwie podlaskim” oraz ekspertyzy pt. „Identyfikacja barier oraz możliwości rozwoju ekonomii społecznej w powiecie sejneńskim”.
- b) W 2019 r. zorganizowano m.in. sześć spotkań roboczych z OWES i PES, dziewięć warsztatów dla tych podmiotów. W ramach wspierania samorządów i innych jednostek zorganizowano m.in. 10 warsztatów oraz jedno seminarium. W ramach pozostałych zadań zorganizowano cztery wizyty studyjne z partnerami z innych województw, Podlaskie Targi Ekonomii Społecznej oraz przyznano certyfikaty „Zakup Prospołeczny”. Przeprowadzono badanie nt. „Ewaluacja działań realizowanych przez akredytowane OWES działające w poszczególnych subregionach w województwie podlaskim”, zlecono usługę ekspercką w zakresie ekonomii społecznej w obszarze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym oraz badanie pn. „Analiza możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień publicznych gmin i powiatów województwa podlaskiego”. Opracowano również monitoring WPRES za 2018 r.
- c) W 2020 r. zorganizowano m.in. osiem spotkań roboczych i warsztatów OWES i ROPS, cztery spotkania warsztatowe i 300 godz. doradztwa. Ponadto zorganizowano Podlaskie Targi Ekonomii Społecznej oraz przyznano certyfikaty „Zakup Prospołeczny” oraz opracowano monitoring WPRES za 2019 r. (akta kontroli str. 172-182)

Sporządzane corocznie przez ROPS informacje z monitoringu realizacji WPRES były przyjmowane przez Zarząd Województwa Podlaskiego. (akta kontroli str. 183-186)

W okresie objętym kontrolą ROPS przeprowadził następujące analizy dotyczące ekonomii społecznej:

- ekspertyza nt. „Finansowanie rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w województwie podlaskim” (2018 r.),
- ekspertyza nt. „Podmioty Ekonomii Społecznej w otoczeniu instytucjonalnym”,

⁸ Uchwały z 30 stycznia 2018 r. i 14 sierpnia 2019 r.

⁹ PES – podmioty ekonomii społecznej. Zgodnie z ww. decyzjami Zarządu Województwa, ROPS realizował projekt w ramach czterech zadań.

¹⁰ Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej.

- raport badawczy pn. „Ocena trwałości funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej z terenu województwa podlaskiego” (2018 r.),
- raport badawczy pt. „Kluczowe sfery rozwoju dla ekonomii społecznej w województwie podlaskim” (2018 r.),
- ekspertyzę w zakresie ekonomii społecznej w obszarze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym (2019 r.),
- ekspertyza w zakresie ekonomii społecznej w obszarze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym (2019 r.),
- badanie pt. „Analiza możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa społeczne zamówień publicznych gmin i powiatów województwa podlaskiego” (2019 r.),
- ekspertyzę „Poradnik dla przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej na temat radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Ekspertyza w wymiarze społecznym, instytucjonalnym i gospodarczym” (2020 r.)¹¹.

W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020¹² (RPOWP) wyodrębniono działanie 7.3 „Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego” w ramach projektu inwestycyjnego 9.8 „Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia. Celem szczegółowym działania było ułatwienie dostępu do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, zaś zakresem interwencji było promowanie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz gospodarki społecznej i gospodarki solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia¹³.

Obowiązująca w latach 2018-2020 WPRES stanowiła podstawę prowadzonych działań przez Urząd oraz ROPS. Według wykazu przedsiębiorstw społecznych, prowadzonego przez ROPS¹⁴, na terenie województwa podlaskiego funkcjonowało:

- cztery OWES,
- 85 przedsiębiorstw społecznych, w tym 30 spółdzielni socjalnych, 26 fundacji, 14 stowarzyszeń oraz 15 spółek „non profit”,
- 25 warsztatów terapii zajęciowej,
- 13 zakładów pracy chronionej,
- pięć zakładów aktywności zawodowej,
- pięć klubów integracji społecznej,
- 17 centrów integracji społecznej. (akta kontroli str. 187-201)

1.2. W latach 2018-2020 w ramach RPOWP ogłoszono 486 konkursów, z tego jeden, ogłoszony przez Zarząd Województwa Podlaskiego 22 października 2019 r., dotyczył podmiotów ekonomii społecznej w ramach działania 7.3. „Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego”. Planowany budżet naboru wynosił 16 500 tys. zł. Ogłoszenie o konkursie wraz z dokumentami dotyczącymi naboru i informacjami (np. regulamin konkursu, wzór umowy o dofinansowanie) zamieszczono na stronie internetowej UMWP¹⁵. Warunkiem uczestnictwa w konkursie było przesłanie wniosku o dofinansowanie w formie dokumentu elektronicznego za pomocą aplikacji Generator Wniosków Aplikacyjnych na lata 2014-2020 (GWA2014 (EFS), w wersji instalacyjnej GWA2014 (EFS) nie starszej niż 2.1.5, w terminie od 22 listopada 2019 r. (godz. 8:00) do 2 grudnia 2019 r. do godziny 15⁰⁰. Ponadto Wnioskodawca był zobowiązany do dostarczenia 1 egzemplarza wniosku o dofinansowanie w wersji papierowej wraz z załącznikami oraz potwierdzeniem przesłania do UMWP elektronicznej

¹¹ Opracowania dostępne pod adresem: http://www.rops-bialystok.pl/andrzei3/?page_id=5320. Dostęp z 28.04.2021 r.

¹² RPOWP przyjęty uchwałą Zarządu Województwa z 8 kwietnia 2014 r.

¹³ <https://bjp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty-prawne/uchw-zarzad/uchwaly-zarzadu/uchw-z-0408-227-3202-2014.html> str. 130-133; dostęp z 23.04.2021 r.

¹⁴ Opublikowanego na stronie http://www.rops-bialystok.pl/andrzei3/?page_id=5642 (stan z 28.04.2021 r.)

¹⁵ <https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak-skorzystac-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-na-1/dzialanie-73-wzmocnienie-rol-ekonomii-spoecznej-w-rozwoju-spoeczno-gospodarczym-wojewodztwa-podlaskiego-1.html>.

wersji wniosku o dofinansowanie w ciągu 3 dni roboczych (decydowała data wpływu do UMWP) licząc od pierwszego dnia roboczego następującego po dniu zakończenia naboru.
(akta kontroli str. 202-251)

Komisja Oceny Projektów liczyła 14 osób, z czego 12 było pracownikami Urzędu, zaś dwie osoby były ekspertami z listy kandydatów na ekspertów RPOWP¹⁶ (osoby spoza UMWP). Osoby oceniające przeprowadziły weryfikację warunków formalnych i dokonały oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie (projektów). Pracownicy Urzędu przeprowadzili negocjacje w sprawie projektów. System wyboru projektów do dofinansowania pozwalał identyfikować projekty, które w największym stopniu przyczyniały się do osiągnięcia określonego w konkursie celu w postaci utworzenia miejsc pracy. Zgodnie z regulaminem konkursu, jednym ze wskaźników obligatoryjnych do spełnienia przez wnioskodawców był „Wskaźnik 3: liczba miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób, wskazanych w definicji PS”.
(akta kontroli str. 250-263)

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło osiem projektów, z czego dwa odrzucono na etapie oceny formalnej z powodu niezgodnego z wymogami potencjału ekonomicznego wnioskodawcy (był niższy od wymaganego), zaś sześć uzyskało pozytywną ocenę, z czego do realizacji wybrano cztery projekty przyznając dofinansowanie w wysokości 16.443,8 tys. zł, zaś dwóch, które uzyskały mniejszą liczbę punktów nie wybrano z powodu wyczerpania alokacji środków finansowych. I tak:

- W Subregionie Białostockim wybrano projekt p.t. Białostocki Ośrodek Wsparcia Ekonomii realizowany przez Fundację Biznes i Prawo w Białymstoku. Fundacja wnioskowała o 4810,2 tys. zł na projekt o wartości 5072,0 tys. zł. Przyznano dofinansowanie w wys. 4808,6 tys. zł (mniej o 1,6 tys. zł, tj. o 0,03%) na projekt o ostatecznej wartości 5070,4 tys. zł. Projekt uzyskał 79,5 pkt. Z powodu wyczerpania alokacji środków finansowych nie wybrano do dofinansowania drugiego z projektów dot. Subregionu Białostockiego (77,5 pkt.). Jeszcze inny projekt odrzucono z przyczyn formalnych.
- W Subregionie Bielskim wybrano jedyny projekt złożony na ten subregion, tj. projekt Klastra Podmiotów Ekonomii Społecznej i Przedsiębiorstw Społecznych (tytuł projektu: Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Subregionie Bielskim), który wnioskował o dofinansowanie w kwocie 2521,0 tys. zł na projekt o wartości 2654,1 tys. zł. Przyznano dofinansowanie 2495,1 tys. (o 25,9 tys. zł mniej, tj. o 1,03%) na projekt o ostatecznej wartości 2628,2 tys. zł. Projekt uzyskał 74,5 pkt.
- W Subregionie Suwalskim wybrano projekt Agencji Rozwoju Regionalnego „ARES” S.A. w Suwałkach p.t. Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Suwałkach. Spółka wnioskowała o dofinansowanie w wysokości 4724,1 tys. zł na projekt o wartości 4973,0 tys. zł. Przyznano dofinansowanie w kwocie 4710,9 tys. zł (o 13,3 tys. zł mniej, tj. o 0,3%), zaś wartość ostateczną projektu ustalono na 4958,8 tys. zł. Projekt uzyskał 87,5 pkt. Z powodu wyczerpania alokacji środków finansowych nie wybrano do dofinansowania drugiego z projektów dot. Subregionu Suwalskiego (76,5 pkt.).
- Subregion Łomżyński: wybrano projekt Stowarzyszenia Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej p.t. Rozwój Ekonomii Społecznej. Stowarzyszenie wnioskowało o dofinansowanie w wys. 4444,2 tys. zł na projekt o wartości 4699,4 tys. zł. Przyznano dofinansowanie w kwocie 4429,3 tys. zł (o 15,0 tys. zł mniej, tj. o 0,3%) na projekt o ostatecznej wartości 4680,5 tys. zł. Projekt uzyskał 83,5 pkt. Nie wybrano z przyczyn formalnych do dofinansowania drugiego projektu.
(akta kontroli str. 250-269)

¹⁶ https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/dowiedz_sie_o_instytucjach_w_pro/baza-ekspertow-oceniajacych-wnioski.html.

Szczegółową kontrolą objęto pięć wniosków o dofinansowanie na kwotę 23 143,1 tys. zł, z tego:

- trzy wnioski o dofinansowanie wybrane do realizacji: [1] Agencji Rozwoju Regionalnego „ARES” S.A. w Suwałkach na wniosek p.t. Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Suwałkach; [2] Fundacji Biznes i Prawo w Białymstoku na projekt p.t. Białostocki Ośrodek Wsparcia Ekonomii [3] Stowarzyszenia Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej na projekt p.t. Rozwój Ekonomii Społecznej;
(akta kontroli str. 297-585, 676-720)
- pozytywnie oceniony wniosek Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT w Suwałkach o dofinansowanie projektu p.t. Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej, który uzyskał pozytywną ocenę, lecz z powodu wyczerpania alokacji środków nie został wybrany do realizacji;
(akta kontroli str. 586-641)
- z powodów formalnych odrzucony wniosek o dofinansowanie Fundacji Forum Inicjatyw Rozwojowych o dofinansowanie projektu p.t. Białostocki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – II edycja.
(akta kontroli str. 642-675)

Wymienione wnioski o dofinansowanie rozpoznano zgodnie z Regulaminem konkursu (w okresie do 27 maja 2020 r.). Odrzucenie wniosków o dofinansowanie Fundacji Forum Inicjatyw Rozwojowych o dofinansowanie projektu p.t. Białostocki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – II edycja spowodowane było niższym od wymaganego potencjałem ekonomicznym wnioskodawcy. Wniosek o dofinansowanie złożony przez ARR „ARES” S.A. oceniany był przez ekspertów¹⁷, zaś pozostałe przez pracowników Urzędu. Uczestnicy konkursu nie wnieśli protestów od rozstrzygnięć komisji oceniającej. Po zatwierdzeniu listy ocenionych projektów UMWP niezwłocznie przekazał wnioskodawcom na piśmie informację o zakończeniu oceny projektu. W projektach zakwalifikowanych do dofinansowania ograniczono kwotę dofinansowania o 55,7 tys. zł w stosunku do wnioskowanej (stanowiło to od 0,03% do 1,0% wartości poszczególnych projektów). Zmiany te nie miały wpływu na zmianę działań lub wskaźników realizacji projektu. Po ogłoszeniu wyników konkursu bez zbędnej zwłoki zawarto umowy o dofinansowanie¹⁸ (po uzupełnieniu przez beneficjentów wymaganych dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy, np. akredytacji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
(akta kontroli str. 250-251)

W dniu podpisania umowy o dofinansowanie projektu, beneficjenci wnieśli prawidłowe zabezpieczenie prawidłowej realizacji projektu. Trzech wniosło zabezpieczenie w postaci weksla in blanco, zaś jeden w formie przelewu środków na rachunek bankowy UMWP.
(akta kontroli str. 250-251, 270-279)

Zgodnie z umowami o dofinansowanie, przekazywanie środków finansowych (zaliczek) następowało w ramach harmonogramów. Nie określały one terminów składania wniosków o płatność – wskazywały natomiast za jakie okresy mają być składane te wnioski (np. za okres od 1 czerwca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. – więcej na ten temat w pkt. 2 niniejszego wystąpienia).

W okresie objętym kontrolą planowane wydatki ustalone na podstawie harmonogramu płatności (dotyczy projektów z poprzedniej edycji konkursu jak i projektów wybranych w 2020 r.) wynosiły:

- 11 244,9 tys. zł w 2018 r. (tyle wydatkowano),
- 3743,3 tys. zł w 2019 r. – wykonano w 100%,
- 4146,8 tys. zł w 2020 r. Wydatkowano 3443,1 tys. zł zaś pozostałą część 703,7 tys. zł przekazano w 2021 r. (dotyczyło to wniosków o płatność złożonych pod koniec 2020 r. i rozpoznanych w 2021 r.).
(akta kontroli str. 290)

¹⁷ Z powodu posiadania przez Samorząd Województwa Podlaskiego 84,5% akcji w ARR „Ares” S.A.

¹⁸ Z ARR „Ares” S.A. 1 czerwca 2020 r.; z Fundacją Biznes i Prawo 23 czerwca 2020 r.; ze Stowarzyszeniem Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej 29 czerwca 2020 r.

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu mające na celu skuteczne i efektywne wsparcie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Opracowano Program działań obejmujący m.in. strategiczne cele i kierunki działań, zaś nadzór nad realizacją powierzono wyspecjalizowanej jednostce. Właściwie przeprowadzono nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach ekonomii społecznej, zaś w realizatorami którzy uzyskali najlepsze oceny projektów zawarto stosowne umowy o ich dofinansowanie.
OBSZAR	2. Nadzór nad realizowanymi projektami oraz efektywność wydatkowania środków publicznych na realizację projektów
Opis stanu faktycznego	<p>2.1. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wyodrębniał kosztów przeprowadzenia konkursu dotyczącego podmiotów ekonomii społecznej, z wyjątkiem wynagrodzenia wypłaconego ekspertom za przeprowadzenie oceny wniosku o dofinansowanie projektu p.t. Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Suwałkach złożonego przez ARR „ARES” S.A. w Suwałkach. Z ekspertami zawarto umowy zlecenia, na mocy których wypłacono łącznie 700 zł. (akta kontroli str. 721-729)</p> <p>Jak już wcześniej zaznaczono, umowy o dofinansowanie nie określały terminów składania wniosków o płatność, lecz wskazywały za jakie okresy mają być one składane. Analizą objęto termin rozpatrywania wniosków o przekazywanie zaliczek w ramach projektów wybranych do dofinansowania w konkursie ogłoszonym 22 października 2019 r. W okresie do końca kwietnia 2021 r. wnioski o przekazanie zaliczkowych płatności złożyło trzech beneficjentów (13 wniosków). W odniesieniu do wniosków dwóch beneficjentów (cztery wnioski o płatność) termin rozpoznania wniosków był zgodny z terminem ustalonym w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020¹⁹ (dalej „Instrukcja Wykonawcza”). W powołanej Instrukcji ustalono termin rozpoczęcia weryfikacji wniosków o płatność zaliczkową w maksymalnej liczbie do 10 dni roboczych od dnia wpływu wniosku (I transza) do 20 dni roboczych na kolejne transze”. W odniesieniu do wniosków o płatność złożonych przez Fundację Biznes i Prawo (projekt p.n. Białostocki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej) trzy spośród dziewięciu wniosków o przekazanie zaliczki rozpatrzono w ww. terminie (zaliczki po 117 282,95 zł. Rozpatrywanie kolejnych sześciu wniosków rozpoczęło się po upływie od 38 do 57 dni roboczych po dacie złożenia pierwszej wersji wniosku i od 32 do 89 dni roboczych po wpłynięciu kolejnych wniosków; więcej na ten temat w „Stwierdzonych nieprawidłowościach”. (akta kontroli str. 289)</p> <p>W okresie objętym kontrolą nie zakończono realizacji żadnego projektu wyłonionego w konkursie ogłoszonym 22 października 2019 r. Do końca maja 2021 r. częściowe rozliczenia uzyskanych zaliczek (4816,7 tys. zł) rozliczyło dwóch (spośród czterech) beneficjentów na kwotę 599,9 tys. zł. W grupie tej nie było przypadków zwrotów dofinansowania. (akta kontroli str. 286, 291)</p> <p>W okresie objętym kontrolą Urząd rozpoczął kontrole doraźne realizacji dwóch projektów wybranych w konkursie rozstrzygniętym w 2020 r. (Fundacja Biznes i Prawo oraz Stowarzyszenie Europartner Akademicki Klub Integracji Europejskiej). Przeprowadzenie tych kontroli zalecił Marszałek Województwa Podlaskiego w związku z toczącym się śledztwem Delegatury CBA w Białymstoku i Prokuratury Okręgowej w Białymstoku dotyczącym wyludzenia funduszy unijnych na fikcyjne szkolenia (więcej o tym w „Stwierdzonych nieprawidłowościach”). Kontrole te do 15 czerwca 2021 r. nie zostały zakończone. (akta kontroli str. 759, 767)</p>

¹⁹ Instrukcja przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego Nr 146/2313/2020 z dnia 29 lipca 2020 r. (https://bip.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchw_zarzad/uchwaly_zarzadu/uchwala-nr-146-2313-2020-zarzadu-wojewodztwa-podlaskiego-z-dnia-2020-07-29.html).

2.2. Umowny okres realizacji projektów wyłonionych w konkursach ogłoszonych 31 marca 2016 r. i 26 maja 2017 r.²⁰ dobiegł końca w następujących terminach:

- 31 stycznia 2020 r. Ośrodka Wspierania Organizacji Pozarządowych (Białostocki Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej). Projekt ten został przez Urząd uznany za zamknięty (rozliczony końcowy wniosek);
- 31 maja 2020 r. Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat” w Suwałkach (projekt Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej). Wniosek o płatność końcową jest w trakcie weryfikacji;
- 31 lipca 2020 r. Europartnera Akademicki Klub Integracji Europejskiej (projekt Rozwój Ekonomii Społecznej). Wniosek o płatność końcową jest w trakcie weryfikacji;
- 31 marca 2021 r. Fundacji Biznes i Prawo (Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w Subregionie Bielskim). Wniosek o płatność końcową jest w trakcie weryfikacji.

(akta kontroli str. 768-769)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego UMWP (Departament EFS), monitorowanie postępu realizacji projektów Urząd realizował poprzez wnioski o płatność składane przez beneficjentów, w których podawana była m.in. informacja o osiągniętych wskaźnikach produktu i rezultatu oraz postępu finansowego. *„Monitorowanie postępu finansowego odbywa się równoległe z monitorowaniem postępu rzeczowego i polega na weryfikacji, czy postępowaniu finansowemu towarzyszy proporcjonalny postęp rzeczowy, pozwalający na osiągnięcie wartości docelowych wskaźników w ramach przyznanej alokacji środków”.* (akta kontroli str. 864-872)

Badaniem objęto końcowe wnioski o płatność Ośrodka Wspierania Organizacji Pozarządowych (Białostocki Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej - projekt całkowicie rozliczony i zamknięty) oraz Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat” w Suwałkach (projekt Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej – wniosek będący w trakcie weryfikacji²¹). W przypadku tych wniosków zrealizowano zakładane wskaźniki, w tym wskaźnik rezultatu p.n. „liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych”, który wg założeń wynosił 253, zaś wykonano w liczbie 254. I tak:

- w projekcie realizowanym przez Ośrodek Wspierania Organizacji Pozarządowych (jeden projekt, którego rozliczenie wniosku końcowego zostało zatwierdzone) wszystkie zakładane wskaźniki osiągnięto (15 wskaźników), z czego osiem zostało przekroczonych (np. liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem o 42,3%).
- w projekcie realizowanym przez Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat” (projekt na etapie weryfikacji końcowego wniosku o płatność) uzyskano wszystkie zakładane wskaźniki (20), w tym trzy wskaźniki zostały przekroczone (np. o 25,2% liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem ze 107 do 134).

(akta kontroli str. 770-863)

W przypadku ww. projektów osiągnięto zakładaną w umowie o dofinansowanie trwałość (już w trakcie realizacji projektu), która wynosiła co najmniej 12 miesięcy od dnia przyznania dotacji lub utworzenia stanowiska pracy. (akta kontroli str. 998-1124)

Według stanu na 19 maja 2021 r. średnia wartość rozliczonej dotacji na stworzenie jednego miejsca pracy w przedsiębiorstwach społecznych (dotyczy projektów wyłonionych w wyniku konkursu ogłoszonego w 2019 r.) wynosiła od 18 870,47zł (Ośrodek Wspierania Organizacji Pozarządowych) do 20.000 zł (Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat”). W takiej wysokości była również średnia wartość dotacji przeznaczonej na pokrycie wydatków niezbędnych do rozpoczęcia lub prowadzenia działalności w związku z utworzeniem miejsca pracy, z tego:

- w trzech istniejących przedsiębiorstwach społecznych 20 000 zł oraz 18 818 zł w jednym z nich,

²⁰ W konkursie z 31 marca 2017 r. nie wybrano projektu dla subregionu bielskiego, w związku z czym 26 maja 2017 r. ogłoszono dodatkowy konkurs na projekt dla tego obszaru.

²¹ Stan na 9 czerwca 2021 r.

- w trzech nowopowstałych przedsiębiorstwach społecznych 20 000 zł oraz 19 715 zł w jednym z nich.

U dwóch beneficjentów miało miejsce przekształcenie podmiotu ekonomii społecznej w przedsiębiorstwo społeczne – średnia wartość rozliczonej dotacji na utworzenie w tym przedsiębiorstwie miejsca pracy wyniosła 20 000 zł i 19 558 tys. zł.

Za pośrednictwem beneficjentów jak i ich partnerów udzielono łącznie 444 dotacji na stworzenie miejsca pracy, z tego 26 w istniejących przedsiębiorstwach społecznych oraz 418 w nowopowstałych takich przedsiębiorstwach. (akta kontroli str. 1128-1129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem terminów określonych w Instrukcji Wykonawczej²² pracownik Referatu Rozliczeń i Projektów Departamentu EFS rozpatrzył sześć (spośród dziewięciu) wniosków o płatność zaliczkową złożone od 21 lipca do 23 listopada 2020 r. przez Fundację Biznes i Prawo. Czas rozpatrywania pierwszej wersji wniosków wynosił od 34 do 57 dni roboczych, podczas gdy zgodnie z Instrukcją Wykonawczą wnioski te powinny być rozpatrzone w terminie do 20 dni roboczych od daty wpływu do Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (zauważyć należy, że rozpoczęcie weryfikowania rozpoczęło się po upływie od 32 do 57 dni roboczych po dacie złożenia pierwszej wersji wniosku). Pierwotne wnioski wymagały dokonania poprawek, zaś rozpatrywanie poprawionych wniosków trwało od 32 do 89 dni roboczych po ich wpłynięciu (termin ich zweryfikowania wynosił również 20 dni). Skutkiem przedłużenia rozpatrywania wniosków o płatność, było wydłużenie terminu przekazania zaliczek, który wyniósł do 218 dni kalendarzowych (licząc od dnia wpływu pierwszej wersji wniosku o płatność). Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, dyrektorzy departamentów kierują pracą podległych im departamentów na zasadzie jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za wyniki pracy departamentu, za zgodne z prawem, terminowe i należyte wykonywanie powierzonych im zadań. W okresie rozpatrywania ww. wniosków o płatność, dyrektorem Departamentu EFS była Elżbieta Romańczuk, z której wyjaśnień wynika, że początkowo powodem opóźnień było złożenie kilku wniosków na raz (21 lipca 2020 r. złożono cztery wnioski o płatność zaliczkową na kolejne okresy). Opiekun projektu rozpoczął weryfikację wniosków o płatność zgodnie z ich numeracją. Jako pierwszy został sprawdzony wniosek, który został zatwierdzony w wymaganym terminie. Po zatwierdzeniu ww. wniosku opiekun przystąpił do weryfikacji trzech kolejnych. *„Weryfikacja wniosku o płatność jest zadaniem pracochłonnym i czasochłonnym i wiąże się z dużym nakładem pracy dla opiekuna. Liczba projektów, którymi dany opiekun zajmuje się w tym samym czasie wpływa na zachowanie terminów określonych w procedurach. Oprócz weryfikacji wniosków o płatność opiekun ma za zadanie analizować projekty będące w trakcie realizacji pod kątem możliwości wprowadzania zmian wynikających z konieczności dostosowania ich do zmieniającej się sytuacji, co powoduje obciążenie czasowe i utrudnia zachowanie terminów. Ponadto na opóźnienie weryfikacji ww. wniosków miało wpływ obciążenie pracowników referatu innymi zadaniami wynikającymi z zakresu zadań Referatu Wdrażania Włączenie Społeczne, w tym ocena projektów współfinansowanych w ramach EFS, prowadzenie negocjacji z beneficjentami, przygotowywanie umów/decyzji i aneksów do umów o dofinansowanie projektów. Wszystkie powyższe obowiązki nakładały się na siebie w czasie, co powodowało znaczące wydłużenie każdego z procesów, w tym weryfikacji wniosków o płatność”. W odniesieniu do następnych wniosków opóźnienie w ich rozpatrywaniu spowodowane było „...uzyskaniem w dniu 12 listopada 2020 r. przez Instytucję Zarządzającą informacją²³ o postępowaniu prowadzonym przez białostocką delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego wspólnie z Prokuraturą Okręgową w Białymstoku. IZ podjęła decyzję o wstrzymaniu zatwierdzania wniosków o płatność do czasu uzgodnienia działań mających na celu ograniczenie/zapobieżenie skutkom ewentualnych nieprawidłowości*

²² Część II pkt. 2.1, str. 350.

²³ Były to doniesienia medialne.

z punktu widzenia prawidłowego wdrażania Programu". Z wyjaśnień wynika, że postępowanie prowadzone przez Delegaturę CBA i Prokuraturę Okręgową dotyczy wyludzenia funduszy unijnych na fikcyjne szkolenia. Z uwagi na fakt, iż Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym 2014-2020 dokonuje rozliczeń umów zawartych z podmiotami współreprezentowanymi przez jedną z osób objętych postępowaniem podjęto „(...) decyzję o wstrzymaniu zatwierdzania wniosków o płatność do czasu uzgodnienia działań mających na celu ograniczenie/zapobieżenie skutkom ewentualnych nieprawidłowości z punktu widzenia prawidłowego wdrażania Programu". (akta kontroli str. 289, 730-766)

Po uzyskaniu opinii Biura Prawnego UMWP i konsultacjach z CBA i Prokuraturą Okręgową w grudniu 2020 r. i styczniu 2021 r. Marszałek Województwa pismem z 5 lutego 2021 r. zdecydował o uruchomieniu przekazywania środków, zalecając środki ostrożności (m.in. uznanie projektów objętych postępowaniem prokuratury za projekty wysokiego ryzyka, wszczęcie kontroli doraźnej, weryfikacja 100% dokumentów, objętych wnioskami o płatność, informowanie prokuratury o planowanym terminie zatwierdzenia wniosku). Zatwierdzenie wniosków o płatność zaliczkową miało miejsce 24 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 739-748, 753-760)

NIK zwraca uwagę, że 20-dniowy termin weryfikacji wniosków został wprowadzony uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego, zaś Instrukcja Wykonawcza nie przewiduje możliwości wstrzymywania lub zawieszania płatności dla prawidłowo sporządzonych wniosków. Wprawdzie uchwałą Nr 127/1936/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 kwietnia 2020 r. dopuszczono do tymczasowego odstąpienia od stosowania zapisów Instrukcji Wykonawczej w zakresie procedur związanych z realizacją i zarządzaniem RPOWP 2014-2020, których stosowanie jest niemożliwe w systemie pracy zdalnej, lecz jak wynika z wyjaśnień byłej dyrektor Departamentu EFS, to nie praca zdalna była przyczyną opóźnień w terminach weryfikacji wniosków o płatność. Ponadto, mimo że Zarząd Województwa Podlaskiego dopuścił możliwość odstąpienia od procedur, w okresie od lipca 2020 r. do lutego 2021 r. trzykrotnie zmieniał zapisy w Instrukcji Wykonawczej – zmiany te nie dotyczyły jednak terminów weryfikacji wniosków o płatność. (akta kontroli str. 1132-1138)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia monitorowanie postępów realizowanych projektów oraz efektywność wydatkowania środków publicznych. Osiągnięto trwałość zrealizowanych projektów i uzyskanie, a nawet przekroczenie niektórych zakładanych wskaźników. W ocenie NIK stwierdzona nieprawidłowość nie miała zasadniczego wpływu na przebieg realizacji projektu.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie terminowej weryfikacji wniosków o płatność.

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 Białymstoku. 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.

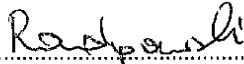
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, 1 lipca 2021 r.

Kontroler:
Władysław Radgowski
gl. specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis