



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.01.2021

Pan
Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (dalej: Urząd), ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 Olsztynie
Kontroler	Waldemar Żarnoch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/55/2021 z 16 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu mające na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Samorząd województwa prawidłowo zarządzał interwencją w zakresie metod wyboru projektów Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (dalej: OWES). Zgodnie z obowiązującymi przepisami przeprowadzono nabory wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach realizacji poddziałania Wsparcie przedsiębiorczości społecznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO). W sposób należyty monitorowano i nadzorowano wdrażanie projektów wybranych do dofinansowania, a odbywało się to m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli dokumentacji oraz kontroli w miejscu realizacji projektów. Funkcjonujący w Urzędzie system monitorowania umożliwił zbieranie informacji o osiągniętych rezultatach zarówno w odniesieniu do poszczególnych projektów jak i do ww. poddziałania. Realizacja projektów przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki realizacji umożliwiły weryfikację ich trwałości. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość realizacji projektów OWES oraz na osiągnięcie zakładanych efektów. Dotyczyła ona trzech przypadków nieterminowego przekazania zlecenia płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK).

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁴, samorząd województwa opracował strategię w zakresie polityki społecznej⁵ (dalej: strategia). Zawierała ona wszystkie wymienione w art. 16b ust. 2 tej ustawy elementy, w tym m.in. diagnozę sytuacji społecznej w regionie, określała cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, a także wskaźniki realizowanych działań.

(akta kontroli str. 3-44)

W strategii dokonano diagnozy obszaru polityki ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim, w tym pomocy społecznej, jej struktury organizacyjnej, infrastruktury, zatrudnienia oraz środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań, a także ekonomii społecznej w regionie. W dokumentacji wskazano, że system wsparcia w przedmiotowym zakresie tworzyło wiele różnych organizacji. Zaliczono do nich Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej, Centra Organizacji Pozarządowych, Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego, Lokalne Grupy Działania, a także administrację publiczną. Ważnym elementem były także jednostki zapobiegające procesom marginalizacji społecznej, tj. Centra Integracji Społecznej (dalej: CIZ), Kluby Integracji Społecznej (dalej: KIZ) oraz spółdzielnie socjalne⁶. Obok nich do podmiotów ekonomii społecznej zaliczono, m.in.: zakłady aktywności zawodowej, organizacje pozarządowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, młodzieżowe kluby integracji społecznej, spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych.

(akta kontroli str. 3-44)

W strategii zostały jednoznacznie zidentyfikowane i wskazane najważniejsze problemy społeczne (wynikające z wcześniej przeprowadzonych analiz i rozpoznania w tym zakresie). Dotyczyły one ubóstwa, sytuacji osób niepełnosprawnych w województwie, problemu uzależnień w regionie oraz przemocy w rodzinie. W oparciu o wskazane problemy określono zrozumiałe i adekwatne priorytety i cele strategiczne, mające rozwiązań zidentyfikowane problemy. Dotyczyły one:

- prawidłowo funkcjonującej rodziny (priorytet I), w większym stopniu wykorzystującej swój potencjał oraz żyjącej w warunkach sprzyjających wypełnianiu funkcji i ról społecznych (cel strategiczny),

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

⁵ Załącznik do Uchwały Nr XIV/253/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 lutego 2012 r. – Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 r.

⁶ CIS to ośrodki, które prowadzą działania pozwalające przede wszystkim zdobyć nowe kwalifikacje zawodowe lub przyczynić się do przekwalifikowania zawodowego. KIS to podmiot, którego celem jest udzielenie pomocy osobom indywidualnym oraz ich rodzinom w odbudowywaniu i podtrzymywaniu umiejętności uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, w powrocie do pełnienia ról społecznych oraz w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, jako wartości na rynku pracy. Spółdzielnie socjalne łączą działalność gospodarczą z integracją społeczną i zawodową członków – osób niepełnosprawnych lub doświadczających trudności na rynku pracy (osoby długotrwale bezrobotne, byli więźniowie, osoby uzależnione od narkotyków, osoby bezdomne). Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsięwzięcia w oparciu o osobiste zaangażowanie i pracę jej członków.

- wzmocnienia integracji społecznej (priorytet II), osób z grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym, biorących aktywniejszy udział w rozwiązywaniu swoich problemów i uczestniczących w życiu społeczności lokalnej (cel strategiczny)
- wspierania aktywności i mobilności zawodowej oraz edukacyjnej osób bezrobotnych (priorytet III), gotowych do zmian, aktywnych w rozwiązywaniu swoich problemów, bardziej samodzielnych życiowo i ekonomicznie oraz częściej wchodzących na rynek pracy dzięki instrumentom aktywnej integracji, w tym ekonomii społecznej (cel strategiczny)
- rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (priorytet IV), społeczności lokalnej aktywniej uczestniczącej w zaspokajaniu swoich potrzeb i kreowaniu życia społecznego (cel strategiczny).

(akta kontroli str. 3-44)

Strategia stanowiła podstawę prowadzonych działań i miała przełożenie na kształtowanie kierunków rozwoju. Sformułowane zostały w niej zadania strategiczne (cele operacyjne i działania), zapewniające realizację ww. kierunków i założeń. W priorytecie I zaproponowano 17 działań w ramach trzech celów operacyjnych, w priorytecie II – 30 działań w ramach czterech, w priorytecie III – 26 w ramach czterech oraz w priorytecie IV – 15 w ramach trzech. Rozwój ekonomii społecznej wpisywał się we wszystkie priorytety strategii, jednakże kluczowe znaczenie miały m.in.⁷:

- Cel operacyjny 1.2 – rodziny coraz lepiej funkcjonujące dzięki dobrym warunkom społeczno-instytucjonalnym, a w nim działania:
 - wspieranie społecznej i zawodowej aktywności w zaspokajaniu potrzeb życiowych rodzin.
- Cel operacyjny 2.2 – osoby niepełnosprawne aktywniej uczestniczące w życiu rodzinnym, społecznym i zawodowym, lepiej zintegrowane ze środowiskiem otwartym na ich potrzeby i potencjał, w tym działania:
 - inicjowanie podejmowania działań aktywizujących zawodowo osoby niepełnosprawne, w tym na otwartym rynku pracy,
 - zintensyfikowanie działań na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych osób niepełnosprawnych.
- Cel operacyjny 3.1 – młode osoby bezrobotne posiadające kwalifikacje coraz bardziej adekwatne do zmieniających się potrzeb rynku pracy, bardziej aktywne i mobilne zawodowo – wspieranie rozwoju różnorodnych form aktywizacji zawodowej oraz zdobywania doświadczenia zawodowego w celu pokonywania barier wejścia na rynek pracy, zwłaszcza dla absolwentów.
- Cel operacyjny 3.2 – osoby bezrobotne znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy ze względu na wykształcenie i kwalifikacje, w tym osoby 50+, zdobywają umiejętności, dzięki którym będą bardziej aktywne zawodowo i znajdą zatrudnienie zwłaszcza na regionalnym rynku pracy) – promocja i wspieranie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej jako alternatywnej formy zatrudnienia.
- Cel operacyjny 3.4 – osoby długotrwale bezrobotne zagrożone wykluczeniem społecznym (osoby bezdomne, opuszczające zakłady karne, ośrodki terapii uzależnień) nabywające kwalifikacje zawodowe i umiejętności społeczne skutkujące coraz większym usamodzielnieniem społeczno-zawodowym, w ramach którego następujące działania:

⁷ Zgodnie z pkt. 1.4. Ekonomia społeczna w dokumentach strategicznych województwa warmińsko-mazurskiego Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015-2020.

- rozwój i promocja podmiotów ekonomii społecznej oraz spółdzielczości socjalnej (CIS, KIS, spółdzielnie socjalne i inne),
- rozwój specjalistycznego doradztwa z zakresu zakładania i prowadzenia podmiotów ekonomii społecznej jako alternatywnej formy zatrudnienia,
- organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji, debat i spotkań promujących zatrudnienie w sektorze ekonomii społecznej.

(akta kontroli str. 45-48)

Określono harmonogram realizacji strategii oraz realizatorów poszczególnych działań, wskazując głównie na samorządy gmin oraz powiatów we współpracy z jednostkami organizacyjnymi pomocy i integracji społecznej, placówkami działającymi w obszarze oświaty, kultury i sportu oraz organizacjami pozarządowymi. Ww. celom przyporządkowano również adekwatne wskaźniki np. w przypadku osób niepełnosprawnych aktywniej uczestniczących w życiu rodzinnym, społecznym i zawodowym, lepiej zintegrowanych ze środowiskiem otwartym na ich potrzeby i potencjał, cztery wskaźniki, w tym m.in. liczbę osób niepełnosprawnych, które znalazły zatrudnienie na otwartym rynku pracy, czy liczbę mieszkań dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych⁸. Określony został również sposób oceny strategii (monitorowania stopnia osiągnięcia przyjętych celów). Do przeprowadzania monitoringu powołano Zespół ds. monitoringu i ewaluacji strategii⁹, którego zadaniem miała być m.in. ocena efektywności jej realizacji, przedstawianie wniosków, propozycji i opinii oraz zagrożeń. Proces ten miał odbywać się w sposób systematyczny równoległe z wdrażaniem strategii. Zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały ws. powołania ww. Zespołu monitoring okresowy przeprowadzony miał zostać w latach: 2013, 2016, 2019. Monitoring końcowy (§ 4 pkt 3 ww. uchwały) – w roku bieżącym m.in. w zakresie analizy efektywności realizacji strategii polityki społecznej w latach 2012-2020¹⁰.

(akta kontroli str. 33-51)

Przewidywanymi źródłami finansowania zidentyfikowanych celów i działań miały być m.in. środki z budżetów samorządów gmin i powiatów, środki z budżetu samorządu województwa, środki z funduszy krajowych (np. z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) oraz środki z budżetu Unii Europejskiej (z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Rolnego) w ramach realizacji Programów Operacyjnych (m.in. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich)¹¹.

(akta kontroli str. 28)

W okresie objętym kontrolą Urząd opracował raport okresowy z realizacji strategii za 2018 r. Zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały ws. powołania Zespołu zatwierdzono go do 15 listopada 2019 r. W dokumencie tym dokonano m.in. analizy wskaźników realizacji celów poszczególnych priorytetów, zmian ich wartości z uwzględnieniem perspektywy czasowej od 2015 r. do 2018 r. Wskazano również przyczyny zmian, różnic oraz spadków w poszczególnych latach, a także działania podjęte w ramach realizacji celów przez samorządy gminne i powiatowe (mierniki i stopień ich

⁸ Celom priorytetu I przyporządkowano 12 wskaźników, priorytetu II – 25 wskaźników, priorytetu III – 16 wskaźników, priorytetu IV – sześć wskaźników.

⁹ Uchwała nr 34/473/12/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 lipca 2012 r. ws. powołania Zespołu ds. monitoringu i ewaluacji strategii (dalej: uchwała ws. powołania Zespołu).

¹⁰ Termin zatwierdzenia raportu końcowego przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego – do 15 listopada 2021 r.

¹¹ Strategia swoimi ramami czasowymi obejmowała okres programowania w Unii Europejskiej 2014-2020. W momencie jej przyjęcia nie dysponowano jeszcze danymi dotyczące ostatecznego kształtu budżetu UE.

wykonania w aspekcie porównawczym 2015 r. i 2018 r.). Na ich podstawie przedstawiono wnioski z monitoringu i rekomendację działań. I tak np.:

- Zmniejszyła się liczba niepełnosprawnych, które znalazły zatrudnienie na otwartym rynku pracy. W 2015 r. liczba ta wyniosła 3 060, a w 2018 r. 2 088, co oznaczało spadek o 972 osoby (o 31,8%). Różnica ta wynikała m.in. ze stale zmniejszającej się liczby wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, jak również utraty przez te osoby statusu osób niepełnosprawnych, ale także wyłączenia ich z rejestru z powodu rezygnacji lub niepotwierdzenia gotowości do podjęcia zatrudnienia.
- W rekomendacji działań wpływających na spadek ww. wskaźnika określano: wpieranie zakładania spółdzielni socjalnych i zakładów aktywności zawodowej, rozwój lokalnych systemów wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zapewnienie dostępu do szkoleń, staży i pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, a także wsparcia psychologicznego niwelującego negatywną postawę wobec pracy jako wartości dla osób z niepełnosprawnościami. Wskazano również na realizację projektów nastawionych na wyrównywanie szans rozwoju osobistego i zawodowego grup szczególnie narażonych na bezrobocie, w tym osób z niepełnosprawnościami, wsparcie WTZ, w szczególności tych, które osiągają dobre rezultaty, a także wprowadzenie innowacyjnych oraz elastycznych form pracy z osobami z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 52-79)

W raporcie dokonano podsumowania realizacji strategii w zakresie polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego na przestrzeni lat 2015-2018. Wskazano, że pomimo najwyższej w kraju stopy bezrobocia z roku na rok liczba osób bezrobotnych w województwie maleje. O poprawie sytuacji mieszkańców Warmii i Mazur świadczyła malejąca liczba osób korzystających z systemu pomocy społecznej. Podano, że dynamika tego spadku jest zróżnicowana. Na przykład, liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia lub ubóstwa malała szybciej niż miało to miejsce w przypadku osób z niepełnosprawnością bądź dotkniętych długotrwałą lub ciężką chorobą. W 2018 r. gospodarstwa jednoosobowe stanowiły prawie 50% wszystkich rodzin korzystających z pomocy społecznej. Wiązało się to ze wzrostem liczby osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, które stały się główną grupą świadczeniobiorców pomocy społecznej. Tym samym niektóre przyczyny otrzymywania świadczeń stały się bardziej widoczne w strukturze powodów przyznawania pomocy społecznej (niepełnosprawność, długotrwała i ciężka choroba).

(akta kontroli str. 77)

Analiza strategii w zakresie polityki społecznej wykazała, że nie zawierała ona wartości wskaźników docelowych do osiągnięcia w perspektywie czasowej 2011-2020. Przyporządkowane celom strategicznym i operacyjnym wskaźniki dotyczyły lat 2009-2010. Nie określano zaś wartości docelowych do 2020 r. oraz źródeł ich weryfikacji.

Marszałek wyjaśnił, że wartości wskaźników za 2009 r. i 2010 r. określone w załączniku do strategii były danymi wyjściowymi. Zmiany zachodzące w zakresie wskaźników przyjętych dla każdego celu strategicznego przedstawiane były w dotychczasowych raportach okresowych. Dyrektor ROPS dodała również m.in., że określenie wartości wskaźników docelowych w strategii polityki społecznej było utrudnione ze względu na długi okres obowiązywania dokumentu (lata 2012-2020), dużą liczbę szczegółowo rozbudowanych wskaźników oraz trudne do przewidzenia w tym okresie zmiany społeczne, mające wpływ na realizację polityki społecznej w województwie. Brano pod uwagę ewaluującą sytuację społeczno-gospodarczą

województwa, otoczenie regionu, jak również możliwości i szanse rozwoju wynikające bezpośrednio z faktu wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej. Strategia polityki społecznej jest dokumentem programowym, a nie wdrożeniowym, w związku z czym określiła priorytety, cele i działania na rzecz rozwiązywania problemów mieszkańców województwa, wyrównywania poziomu życia oraz zapobiegania procesom wykluczenia społecznego. Była punktem odniesienia dla gmin i powiatów województwa przy opracowywaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych i wojewódzkich programów, które są dokumentami wdrożeniowymi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami strategia polityki społecznej powinna zawierać wskaźniki realizacji działań, nie zostało natomiast w niej uszczegółowione, czy te wskaźniki mają być określone jako wartości docelowe do osiągnięcia w założonej perspektywie czasowej.

(akta kontroli str. 35-48, 80-94)

Strategia w zakresie polityki społecznej stanowiła podstawę prowadzonych działań przez Urząd. Dokumentem mającym przełożenie na kształtowanie kierunków rozwoju oraz sposoby jej wdrażania był Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015-2020 (dalej: WPRES). W sposób kompleksowy określał i rekomendował działania, służące rozwojowi ekonomii społecznej w regionie. Zakres przeprowadzonych w nim analiz miał na celu wprowadzenie optymalnych rozwiązań zapewniających skuteczne i efektywne wsparcie podmiotom ekonomii społecznej. Zawierał on w szczególności strukturę celów i oczekiwanych efektów, jak również odpowiadające im wskaźniki rezultatu, zasoby finansowe niezbędne do ich osiągnięcia, obejmujące zarówno środki krajowe (samorządu terytorialnego, funduszy celowych i budżetu państwa), jak i europejskie, a także opis systemu zarządzania i monitorowania efektów, w tym w formie corocznego raportu o stanie ekonomii społecznej w regionie.

Celem głównym WPRES było zwiększenie udziału ekonomii społecznej w rozwoju społeczno - gospodarczym województwa warmińsko-mazurskiego ze szczególnym uwzględnieniem aktywizacji zawodowej i społecznej grup zagrożonych wykluczeniem. Miał on być realizowany poprzez cele szczegółowe uporządkowane w cztery obszary priorytetowe, w których wyodrębniono działania i wyznaczono wskaźniki do osiągnięcia w 2020 r. I tak:

- W priorytecie I – Spójny system wsparcia ekonomii społecznej w województwie wyodrębniono dwa cele szczegółowe: Cel 1.1. Sprawny system wsparcia ekonomii społecznej oraz Cel 1.2 Podniesienie kompetencji kadry wspierającej ekonomię społeczną. Celem tym przyporządkowano łącznie 16 działań, w tym m.in.:
 - funkcjonowanie czterech Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej świadczących usługi animacyjne, inkubacyjne oraz wsparcie biznesowe,
 - utworzenie inkubatorów przedsiębiorczości społecznej w ramach OWES,
 - tworzenie regionalnych partnerstw/sieci podmiotów ekonomii społecznej (klastry, franczyzy) oraz partnerstw/sieci podmiotów reintegracyjnych (CIS, KIS, ZAZ, WTZ),
 - podejmowanie działań na rzecz doskonalenia i doksztalcania kadr instytucji wspierających ekonomię społeczną, (poprzez szkolenia, seminaria, wizyty studyjne itp.).

Rezultatem realizacji tego priorytetu było 10 wskaźników, które do końca 2020 r.¹² osiągnięto na poziomie:

¹² Ogółem z lat 2015-2020.

- czterech akredytowanych ośrodków wsparcia ekonomii społecznej w województwie (z czterech docelowych, tj. osiągnięto 100%),
- 14 inkubatorów przedsiębiorczości społecznej w województwie (z zaplanowanych 12, tj. 117%),
- 112 spółdzielni socjalnych w województwie (ze 130, tj. 86%)¹³,
- 156 organizacji pozarządowych, które wskutek wsparcia OWES rozpoczęły działalność gospodarczą (z 21, tj. o 135 więcej niż zaplanowano),
- ośmiu funkcjonujących na terenie województwa funduszy pożyczkowych (z jednego, tj. o siedem więcej niż zaplanowano),
- jednego funkcjonującego na terenie województwa funduszu poręczeniowego (100%)¹⁴,
- 23 działających zespołów ds. ekonomii społecznej, powiatowych i gminnych (z 21, tj. 110%),
- czterech porozumień/sieci/partnerstw zawartych przez KIS, CIS, ZAZ, WTZ (100%),
- trzech porozumień sieci/partnerstw zawartych przez przedsiębiorstwa społeczne (z czterech, tj. 75%),
- 20 regionalnych spotkań sieciujących kadry podmiotów wspierających ekonomię społeczną (100%).

Dyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej (dalej: ROPS)¹⁵ wyjaśniła m.in., że spośród utworzonych spółdzielni socjalnych do końca 2020 r. aktywnie działających było 68. Dynamika i zmiany, jakie zachodzą w sektorze przedsiębiorczości społecznej powoduje, że część spółdzielni zamyka się, część zostaje wchłonięta przez nowo powstające spółdzielnie. Podała również, że spadek liczby aktywnych spółdzielni socjalnych mógł wynikać z faktu, iż w sektorze ekonomii społecznej zaczęły funkcjonować bardziej atrakcyjne formy działalności gospodarczej, które są łatwiejsze do prowadzenia i zarządzania, jak spółka z o.o. non profit, zekonomizowane organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia). W zakresie powstania sieci przedsiębiorstw społecznych poinformowano, że w 2019 r. ROPS podjął działania na rzecz powstania takich sieci w obszarze gastronomii. W tym celu przeprowadzono badanie ankietowe związane z badaniem potrzeb podmiotów ekonomii społecznej. W ramach projektu pozakonkursowego organizował spotkania z ekspertami mające na celu przybliżenie korzyści i założeń sieciowania, budowania konsorcjum. Ostatecznie spotkania nie zakończyły się oficjalnym podpisaniem porozumienia w tym zakresie - przedsiębiorstwa biorące udział w spotkaniach nie widziały potrzeby sieciowania. Zapewniały, że mogą ze sobą współpracować nieformalnie. W 2020 r. mając na uwadze potrzebę realizacji ww. wskaźnika, ROPS kontynuował działania na rzecz sieciowania przedsiębiorców społecznych. Jednakże ze względu na trwającą pandemię COVID-19 i przedłużające się restrykcje i obostrzenia, działania realizowane były dopiero w listopadzie 2020 r. ROPS wystosował do przedsiębiorstw społecznych z regionu pismo dotyczące udziału w przedsięwzięciu pn. „Budowanie nowej marki ekonomii społecznej”. Wstępnie udział w ww. przedsięwzięciu zadeklarowało 15 przedstawicieli podmiotów ekonomii społecznej z różnych branż. Na podstawie zebranych

¹³ Wg danych KRS do końca 2020 r. utworzono 137 spółdzielni socjalnych w regionie (105,4%).

¹⁴ Fundusz dotyczy możliwości poręczenia tylko dla osób prawnych.

¹⁵ Pełniący funkcję Instytucji Organizującej Konkurs (dalej: IOK) na wspieranie podmiotów ekonomii społecznej (poddziałania 11.03.01 RPO) Urzędu.

deklaracji rozpoczęto w styczniu 2021 r. proces spotkań on-line przy udziale eksperta zewnętrznego. Działania będą realizowane do końca 2021 r.

(akta kontroli str. 88-94, 95-297)

- W priorytecie II – Wzrost świadomości na temat ekonomii społecznej wyodrębniono trzy cele szczegółowe: Cel 2.1. Wzrost poziomu wiedzy i doświadczenia w sektorze ekonomii społecznej wśród różnych grup społecznych województwa, Cel 2.2. Upowszechnienie ekonomii społecznej w systemie kształcenia formalnego i nieformalnego oraz Cel 2.3 Promocja ekonomii społecznej w województwie (dobre praktyki, marka i produkty). Celom tym przyporządkowano łącznie 18 działań, w tym m.in.:
 - szkolenia różnych grup zawodowych, w tym w szczególności kadry pomocy społecznej i instytucji rynku pracy, w zakresie ekonomii społecznej,
 - współpracę szkolnictwa zawodowego z sektorem ekonomii społecznej m.in. poprzez odbywanie obowiązkowych praktyk zawodowych w tym w przedsiębiorstwach społecznych,
 - współpracę podmiotów wspierających ekonomię społeczną z organizacjami rzemieślniczymi, OHP, bankami spółdzielczymi itp.,
 - certyfikację produktów i usług podmiotów ekonomii społecznej w województwie (m.in.: znak promocyjny „Zakup prospołeczny”),
 - wydawanie publikacji i broszur nt. ekonomii społecznej (w tym upowszechnianie dobrych praktyk ekonomii społecznej, promowanie polskich tradycji ekonomii społecznej).

Rezultatem realizacji tego priorytetu było sześć wskaźników, które do końca 2020 r. osiągnięto na poziomie:

- 800 kampanii informacyjno-promocyjnych lub konferencji, czy też spotkań o zasięgu subregionalnym lub wojewódzkim na temat ekonomii społecznej (z 25 docelowych, tj. o 775 więcej niż zaplanowano),
- czterech funkcjonujących spółdzielni uczniowskich (z pięciu, tj. 80%),
- 40 zorganizowanych targów przedsiębiorczości społecznej (z pięciu, tj. o 35 więcej niż zaplanowano),
- sześciu zorganizowanych edycji konkursów na Najlepszy Produkt Ekonomii Społecznej¹⁶ (z pięciu, tj. 120%),
- 18 podmiotów ekonomii społecznej¹⁷ certyfikowanych znakiem promocyjnym „Zakup prospołeczny” (z 20, tj. 90%),
- 49 publikacji dotyczących tematyki ES w regionie (z 10, tj. o 39 więcej niż zaplanowano).

Dyrektor ROPS wyjaśniła m.in., że wskaźnik dotyczący funkcjonujących spółdzielni uczniowskich nie został osiągnięty w 100%, ponieważ sytuacja pandemiczna w kraju uniemożliwiła animację środowiska szkolnego w popularyzowaniu tej formy przedsiębiorczości wśród młodzieży szkolnej. Dodatkowo brak jasnych regulacji prawnych w kwestii zakładania spółdzielni uczniowskich w szkołach od kilku lat jest przedmiotem dyskusji i sporów, co zniechęca władarzy szkół do podejmowania działań w tym zakresie. W zakresie liczby PES certyfikowanych znakiem promocyjnym „Zakup prospołeczny” podano, że na w 2020 r. miała odbyć się II Gala Ekonomii Społecznej na Warmii i Mazurach, podczas której miały być przyznane podmiotom ekonomii

¹⁶ Dalej także: ES.

¹⁷ Dalej także: PES.

społecznej takie certyfikaty. Jednakże z uwagi na trwającą pandemię COVID-19 odwołano wydarzenie i odstąpiono od organizacji procesu certyfikacji znakiem promocyjnym. W 2021 r. na dzień 5 lipca 2021 r. sześć nowych podmiotów ekonomii społecznej wyraziło chęć certyfikacji ww. znakiem.

(akta kontroli str. 88-94, 95-297)

- W priorytecie III – Poprawa efektywności ekonomicznej podmiotów ekonomii społecznej wyodrębniono trzy cele szczegółowe: Cel 3.1. Wzmocnienie systemu wsparcia biznesowego dla przedsiębiorstw społecznych, Cel 3.2. Wzrost jakości produktów i usług ekonomii społecznej oraz Cel 3.3. Wzrost kompetencji kadry podmiotów ekonomii społecznej. Celom tym przyporządkowano 11 działań, w tym m.in.:
 - wspieranie procesów współpracy przedsiębiorstw społecznych (sieci współpracy, klastry),
 - stworzenie możliwości wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw społecznych i podmiotów ekonomii społecznej, w szczególności poprzez finansowanie kosztów remontu nieruchomości i zakupu środków trwałych,
 - usługi wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych (zapewnienie dostępu PS do usług księgowych, prawnych, kadrowych, także po zakończeniu realizacji projektów),
 - szkolenia, doradztwo, coaching, kształcenie menedżerskie dla kadr PES,
 - promowanie i wspieranie wolontariatu bezrobotnych i osób nieaktywnych zawodowo w organizacjach obywatelskich, jako formuły zdobywania kompetencji obywatelskich, społecznych i zawodowych.

Rezultatem realizacji tego priorytetu były trzy wskaźniki, które do końca 2020 r. osiągnięto na poziomie:

- trzech zawiązanych sieci współpracy i klastrów przedsiębiorstw społecznych (z dwóch docelowych, tj. osiągnięto 150%),
- 87 istniejących przedsiębiorstw społecznych, które otrzymały wsparcie (z 50, tj. 174%),
- nie przeprowadzono badań z zakresu jakości produktów i usług ES (zaplanowano cztery takie badania).

Dyrektor ROPS wyjaśniła m.in., że w ramach projektu koordynacyjnego ROPS nie było możliwości zlecenia tego typu działań (wytyczne w ramach działań ROPS nie przewidywały możliwości prowadzenia badań, poza zleceniem ewaluacji OWES), natomiast ośrodki wsparcia ekonomii społecznej prowadziły badania wyłącznie z zakresu nisz rynkowych. Regularnie w ciągu roku OWES-y w ramach swoich projektów dokonywały analizy jakości usług poprzez ankiety z badania satysfakcji klienta lub podczas regularnych spotkań monitoringowych. Nie były to jednak badania zlecone zewnętrznemu wykonawcy. W 2019 r. ROPS zainicjował działania, w związku z pracami zespołu ds. współpracy nauki i ekonomii społecznej, polegające na włączaniu uczelni wyższych w działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Przedstawiciele uczelni wyższych potwierdzili chęć i gotowość współpracy. Jednakże ze względu na wybuch pandemii, współpraca z zespołem ds. nauki i ekonomii społecznej została zawieszona. Planuje się podjęcie tematu ww. badań w kolejnych latach realizacji nowego Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej i Solidarnej Warmia i Mazury 2021-2025.

(akta kontroli str. 88-94, 95-297)

- W priorytecie IV Administracja publiczna wspiera rozwój ekonomii społecznej w województwie wyodrębniono dwa cele: Cel 4.1. Inicjowanie zmian

sprzyjających spójności prawa w zakresie ekonomii społecznej oraz Cel 4.2. Ekonomia społeczna jednym z czynników rozwoju społeczno – gospodarczego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Celom tym przyporządkowano dziewięć działań, w tym m.in.:

- organizowanie regionalnych działań edukacyjnych i szkoleniowych na rzecz wdrożenia w jst klauzul społecznych przy wydatkowaniu środków publicznych jako trwałego elementu realizacji usług użyteczności publicznej,
- uwzględnianie rozwoju ekonomii społecznej w RPO, aktach prawa lokalnego, strategiach i programach samorządów terytorialnych, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w tym zakresie,
- wspieranie rozwoju działań ekonomii społecznej w obszarze usług społecznych oraz w kluczowych sferach rozwojowych regionu (m.in.: usług związanych: z utrzymaniem czystości i porządku w gminach recyklingu, melioracji wodnych oraz usług leśnych, odnawialnych źródeł energii, turystyki itp.).

Rezultatem realizacji tego priorytetu były trzy wskaźniki, które do końca 2020 r. osiągnięto na poziomie:

- 41,5% jst, stosujących klauzule społeczne przy wydatkowaniu środków publicznych (z 40% zaplanowanych do osiągnięcia),
- 56% gmin/powiatów, które uwzględniły problematykę ekonomii społecznej w swoich dokumentach strategicznych i programowych (z 50% zaplanowanych),
- 240 PES realizujących usługi społeczne użyteczności publicznej, interesu ogólnego (z 200, tj. 120%).

(akta kontroli str. 88-94, 95-297)

Zgodnie z WPRES za monitorowanie rozwoju przedsiębiorczości społecznej na poziomie regionu odpowiadał Samorząd Województwa poprzez ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie. Był on odpowiedzialny za sporządzenie corocznego raportu¹⁸ o stanie ekonomii społecznej w regionie. Do jego opracowania wykorzystano m.in. dane Urzędu Statystycznego REGON, KRS, raportów Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, a także własne bazy danych ROPS. Źródłem danych pierwotnych były badania ankietowe, którymi objęto 116 gmin (w tym miasta na prawach powiatu: Olsztyn i Elbląg) oraz 19 powiatów ziemskich z terenu województwa¹⁹, jak również wszystkie OWES utworzone w ramach RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Informacje pozyskiwano również od innych instytucji otoczenia, w szczególności takich jak Kuratorium Oświaty w Olsztynie, czy od Lokalnych Grup Działania.

Stosownie do zapisów WPRES ROPS monitorował stan rozwoju ekonomii społecznej w danym roku kalendarzowym na przestrzeni lat 2015-2020²⁰. Określone w tym zakresie wskaźniki oddziaływania, wg stanu na 31 grudnia 2020 r. osiągnięto na następującym poziomie:

- 6 224 podmiotów ekonomii społecznej w województwie (wskaźnik 1), w tym:

¹⁸ Raporty roczne były sporządzane w II kwartale roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczą.

¹⁹ Badaniem ankietowym objęto 135 jst, tj. 116 gmin oraz 19 powiatów ziemskich z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, na podstawie których dostarczono danych o jst, które w 2019r. powierzyły podmiotom ekonomii społecznej realizację zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Odpowiedzi udzieliło 104 jst (77%), w tym 88 gmin i 16 powiatów.

²⁰ Raporty i badania dostępne na stronie internetowej: <http://www.es.warmia.mazury.pl/>.

- 5 943 organizacji pozarządowych, z czego 5 180 stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz 763 fundacje,
- 19 spółek prawa handlowego o charakterze non-profit,
- 15 spółdzielni pracy,
- ośmiu spółdzielni inwalidów i niewidomych, w tym pięciu aktywnie działających,
- 137 spółdzielni socjalnych, w tym 112 aktywnie działających,
- 10 centrów integracji społecznej,
- 48 zarejestrowanych klubów integracji społecznej,
- dziewięciu zakładów aktywności zawodowej,
- 35 warsztatów terapii zajęciowej.
- 77 przedsiębiorstw społecznych (wskaźnik 2).
- 986 osób zatrudnionych (bez względu na podstawę i wymiar czasu pracy) w podmiotach ekonomii społecznej (wskaźnik 3), spośród których:
 - 89 w centrach integracji społecznej,
 - 110 w klubach integracji społecznej,
 - 326 w spółdzielniach socjalnych,
 - 32 w nowoutworzonych przedsiębiorstwach społecznych,
 - 429 w zakładach aktywności zawodowej.
- 674 miejsc pracy utworzonych w podmiotach ekonomii społecznej – umowa o pracę²¹ (wskaźnik 4).
- 34 samorządów, które powierzyły podmiotom ekonomii społecznej realizację zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (wskaźnik 5).
- 240 podmiotów ekonomii społecznej, którym zlecono realizację co najmniej jednej usługi spośród usług społecznych (w tym usług dla osób niepełnosprawnych i dla osób starszych) oraz usług rynku pracy na zasadach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (wskaźnik 6)²².
- trzech podmiotów ekonomii społecznej, którym zlecono co najmniej jedną usługę finansowaną ze środków publicznych w wyniku zastosowania „klauzul społecznych” (wskaźnik 7)²³.
- 17 samorządów, które uwzględniły możliwość zlecenia usług społecznych PES w rocznych lub wieloletnich programach współpracy z organizacjami pozarządowymi (wskaźnik 8).
- 12 podpisanych umów partnerstwa publiczno-społecznego o współpracy, w tym dotyczących 10 gmin i 2 powiatów (wskaźnik 9).
- 156 organizacji pozarządowych, które na skutek wsparcia OWES rozpoczęły działalność gospodarczą (wskaźnik 10)²⁴.
- 240 PES, które otrzymały dofinansowanie z budżetów gmin/powiatów w ramach ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie (wskaźnik 11).

²¹ W tym 11 z PO KL 2007-2014 oraz 404 z I rundy projektów OWES z RPO i 259 z II rundy projektów OWES RPO.

²² Z informacji przekazanych przez gminy i powiaty województwa w badaniu ankietowym w ramach monitoringu WPRES wynikało, iż 31 jst podpisało 152 porozumienia/umowy z podmiotami ekonomii społecznej dotyczące realizacji usług użyteczności publicznej.

²³ Postępowanie o zamówienie publiczne z zastosowaniem „klauzul społecznych” (przewidzianych art. 22 ust. 2 oraz art. 29 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych) prowadziło 58 jst spośród 118 jst, w tym 48 gmin i 10 powiatów.

²⁴ W ramach poddziałania 11.3.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.

- 106 lokali udostępnionych na preferencyjnych warunkach dla PES przez 29 jst (wskaźnik 12).

Urząd nie posiadał danych dotyczących odsetka podmiotów ekonomii społecznej działających na zasadach rynkowych, które osiągnęły dochód lub nadwyżkę bilansową z działalności lub osiągnęły pokrycie kosztów swojej działalności (tj. wskaźnika 13). Poinformowano m.in., że z uwagi na obecne uregulowania prawne oraz zbadanie kilku tysięcy organizacji widniejących w różnych rejestrach, wskaźnik ten nie był możliwy do zweryfikowania i w nowym Wojewódzkim Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej i Solidarnej Warmia i Mazury 2021-2025 odstępiono od monitorowania tego wskaźnika.

Zapewnienie funkcjonowania czterech instytucji kompleksowo wspierających ekonomią społeczną w regionie (wskaźnik 14) dotyczyło czterech obszarów interwencji w regionie, którymi objęto tereny powiatów:

- węgorzewski, gołdapski, giżycki, olecki, ełcki, piski (OWES w Ełku),
- bartoszycki, lidzbarski, kętrzyński, olsztyński grodzki, olsztyński ziemski, mrągowski (OWES w Olsztynie),
- nidzicki, działdowski, szczycieński, nowomiejski (OWES w Nidzicy),
- braniewski, elbląski grodzki, elbląski ziemski, ostródzki, iławski (OWES w Elblągu).

(akta kontroli str. 88-94, 298-300)

1.2. Głównym źródłem finansowania działań na rzecz ekonomii społecznej był RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, oś priorytetowa 11 Włączenie społeczne. W ramach priorytetu inwestycyjnego 9v: „Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia” na realizację działań przeznaczono alokację w wysokości 23,5 mln euro, w tym 20 mln euro z Unii Europejskiej.

Do końca 2020 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego jako Instytucja Zarządzająca RPO ogłosił trzy nabory wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym przeznaczonych na wparcie ekonomii społecznej i solidarnej. W poddziałaniu 11.03.01 Wsparcie przedsiębiorczości społecznej²⁵ przyjęto do dofinansowania łącznie osiem projektów na realizację usług w formie OWES. I tak:

- W pierwszym konkursie (RPWM.11.03.01-IZ.00-28-001/15) dofinansowanie przyznano dwóm projektom (z czterech złożonych), tj.:
 - OWES w Elblągu, którego beneficjentem było Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych (dalej: ESWIP). Zgodnie z umową o dofinansowanie zawartą z IZ 12 lipca 2016 r. 11 304,2 tys. zł stanowiło całkowitą wartość projektu (koszty kwalifikowalne), w tym 10 969,5 tys. zł dofinansowanie.
 - OWES w Nidzicy, którego beneficjentem była Nidzicka Fundacja Rozwoju Nida. Zgodnie z umową o dofinansowanie zawartą z IZ 12 lipca 2016 r. 9 372,6 tys. zł stanowiła całkowita wartość projektu, w tym 9 082,6 tys. zł dofinansowanie.

Data rozpoczęcia realizacji ww. projektów był 1 października 2015 r., a zakończenia 30 czerwca 2019 r. Dwa projekty, tj. OWES w Olsztynie Działdowskiej Agencji Rozwoju S.A. oraz OWES w Ełku ESWIP zostały odrzucone w wyniku otrzymania negatywnej oceny merytorycznej. Od oceny tej wnioskodawcy nie wnieśli protestu.

²⁵ W ramach działania 11.3 Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia osi priorytetowej 11 Włączenie społeczne RPO.

- W drugim konkursie (RPWM.11.03.01-IZ.00-28-001/16) zawężono obszar realizacji projektu do dwóch subregionów w województwie, tj. OWES w Olsztynie i OWES w Elku. Dofinansowanie przyznano dwóm projektom beneficjentów, których wnioski otrzymały ocenę negatywną w konkursie pierwszym, tj.:
 - OWES w Olsztynie, którego beneficjentem była ww. Działdowska Agencja Rozwoju S.A. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 29 listopada 2016 r. 8 607,0 tys. zł wyniosła całkowita wartość projektu, w tym 8 354,5 tys. zł dofinansowanie.
 - OWES w Elku, którego beneficjentem było ESWIP. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 30 listopada 2016 r. 10 427,1 tys. zł wyniosła całkowita wartość projektu, w tym 10 118,0 tys. zł dofinansowanie.

Data rozpoczęcia realizacji ww. projektów był 1 października 2015 r., a zakończenia 30 czerwca 2019 r.

- W trzecim konkursie (RPWM.11.03.01-IZ.00-28-001/18) dofinansowanie przyznano wszystkim czterem projektom (z czterech złożonych OWES), tj.:
 - OWES w Elblągu, którego beneficjentem był ESWIP. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 12 lutego 2019 r. 13 236,2 tys. zł wyniosła całkowita wartość projektu, w tym 12 789,1 tys. zł dofinansowanie²⁶.
 - OWES w Elku, którego beneficjentem było Stowarzyszenie Adelfi. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 21 lutego 2019 r. 12 772,1 tys. zł wyniosła całkowita wartość projektu, w tym 12 338,1 tys. zł dofinansowanie²⁷.
 - OWES w Nidzicy, którego beneficjentem była Nidzicka Fundacja Rozwoju Nida. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 28 stycznia 2019 r. 10 861,8 tys. zł stanowiło całkowitą wartość projektu, w tym 10 507,2 tys. zł dofinansowanie²⁸.
 - OWES w Olsztynie, którego beneficjentem było Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej Wama-Coop. Zgodnie z umową o dofinansowanie z 22 stycznia 2019 r. 9 597,5 tys. zł stanowiło całkowitą wartość projektu, w tym 9 285,6 tys. zł dofinansowanie²⁹.

Data rozpoczęcia realizacji ww. projektów był 1 stycznia 2019 r., a zakończenia 30 czerwca 2023 r. (OWES w Elblągu, w Elku i Nidzicy) oraz 31 maja 2023 r. (OWES w Olsztynie).

(akta kontroli str. 301-594, 600)

W okresie objętym kontrolą zakończono realizację czterech projektów OWES z pierwszego i drugiego konkursu. Projekty z ostatniego (trzeciego) konkursu były w trakcie realizacji. Na realizację tych zakończonych IZ wydatkowała łącznie 37 343,8 tys. zł z czego: 10 943,5 tys. zł na OWES w Elblągu (99,8% środków zaplanowanych), 9 870,3 tys. zł na OWES w Elku (97,6%), 8 814,2 tys. zł na OWES w Nidzicy (97,0%) oraz 7 715,8 tys. zł na OWES w Olsztynie (92,4%).

W 2018 r. IZ zaplanowała do wydatkowania 55 146,1 tys. zł³⁰ (na realizację czterech projektów OWES z trzeciego konkursu), a wydatkowała do końca 2020 r. 19 825,1 tys. zł z czego 9 683,7 tys. zł w 2019 r. oraz 10 141,4 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 595-599)

²⁶ Kwoty tę zwiększono (po zmianach w projekcie) aneksem nr 4 do umowy o dofinansowanie na 15 876,2 tys. zł całkowitej wartości projektu (o 2 640,0 tys. zł) i na 15 350,8 tys. zł dofinansowania (o 2 561,7 tys. zł).

²⁷ Kwoty tę zwiększono (po zmianach w projekcie) aneksem nr 1 do umowy o dofinansowanie na 15 412,1 tys. zł całkowitej wartości projektu (o 2 640,0 tys. zł) i na 14 894,0 tys. zł dofinansowania (o 2 555,9 tys. zł).

²⁸ Kwoty tę zwiększono (po zmianach w projekcie) aneksem 2 do umowy o dofinansowanie na 13 501,8 tys. zł całkowitej wartości projektu (o 2 640,0 tys. zł) i na 13 052,0 tys. zł dofinansowania (o 2 544,3 tys. zł).

²⁹ Kwoty tę zwiększono (po zmianach w projekcie) aneksem 1 do umowy o dofinansowanie na 12 233,8 tys. zł całkowitej wartości projektu (o 2 636,3 tys. zł) i na 11 826,4 tys. zł dofinansowania (o 2 540,8 tys. zł).

³⁰ Alokacja w trzecim konkursie. Pierwotnie była to kwota 44 920,0 tys. zł, którą zwiększono do kwoty 55 146,1 (o 10 226,1 tys. zł).

Analiza dokumentacji związanej z pięcioma wnioskami o dofinansowanie projektów na wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej³¹, w tym czterech przyjętych do dofinansowania i jednego ocenionego negatywnie wykazała m.in., że:

- Wsparcie w ramach poddziałania 11.03.01 RPO ukierunkowano na wzrost zatrudnienia poprzez rozwój ekonomii społecznej. System wyboru projektów do dofinansowania pozwolił identyfikować projekty, które w największym stopniu przyczyniały się do osiągnięcia określonego w konkursie celu, tj. utworzenia miejsc pracy.
- Ogłoszenia o wszystkich trzech konkursach podano do publicznej wiadomości przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków. Konkursy miały charakter zamknięty. IZ określiła z góry termin naboru wniosków, wskazując daty otwarcia oraz daty zamknięcia naboru, tj. okres, w którym były przyjmowane wnioski. Wszystkie analizowane wnioski zostały złożone w regulaminowym terminie i przekazane zarówno w formie elektronicznej za pośrednictwem LSI MAKS2 oraz papierowo doręczone osobiście w siedzibie IOK.
- Ocena projektów dokonywana była przez Komisję Oceny Projektu w skład, której wchodziły wyłącznie pracownicy IOK. Składała się ona z dwóch etapów, tj. oceny formalnej i merytorycznej. Dokonywana była na podstawie kart stanowiących załączniki do poszczególnych regulaminów konkursów. Osoby oceniające projekty przeprowadzały weryfikację warunków formalnych, a pracownicy IOK powołani do składu KOP dokonywali oceny merytorycznej³².
- Każdy z dofinansowanych projektów został skierowany przez pracowników IOK na etapie oceny merytorycznej do negocjacji. Oznaczało to możliwość przyznania dofinansowania uzależnionej od zakończenia ich z wynikiem pozytywnym. Do negocjacji zostały skierowane kwestie, których wprowadzenie do treści wniosku o dofinansowanie nie spowodowało jego istotnej modyfikacji, a jednocześnie były niezbędne do jego prawidłowej realizacji. Dotyczyły m.in. zwiększenia liczby miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych oraz liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie (np. z 84 na 107) w aktualnie realizowanym projekcie OWES w Elku. W zakresie finansowym zaś – zmniejszenia całkowitej wartości projektów w wyniku uzgodnionych oszczędności i ponownej kalkulacji wydatków (np. usunięcia pozycji wynagrodzenia eksperta ds. rozwoju ES) w zakończonym projekcie OWES w Elku.
- Po każdym etapie oceny wnioskodawca został poinformowany o jej wyniku. IOK niezwłocznie przekazywał w formie pisemnej o zakończeniu oceny projektu.
- Projekt oceniony negatywnie nie spełnił wymaganych kryteriów. Wnioskodawca nie przedstawił zapisów dotyczących określenia wskaźników efektywnościowych dotyczących liczby miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji przedsiębiorstwa społecznego oraz liczby miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utworzonych w wyniku działalności OWES we wspartych przedsiębiorstwach społecznych. Oznaczało to niespełnienie wymaganych kryteriów zerojedynkowych i stanowiło powód do odrzucenia wniosku.
- W projektach zakwalifikowanych do dofinansowania ograniczono kwotę dofinansowania w stosunku do wnioskowanej. Zmniejszono ją o kwotę od

³¹ Wśród badanej próby znalazły się projekty o najwyższej kwocie dofinansowania, tj. dwa projekty z konkursu ogłoszonego w 2018 r. (będące w trakcie realizacji OWES w Elblągu i Elku) i po jednym z 2016 r. (OWES w Elku) i 2015 r. (OWES w Elblągu), które zostały zrealizowane. Projekt oceniony negatywnie dotyczył konkursu z 2015 r.

³² Inni pracownicy IOK przeprowadzali weryfikację warunków formalnych, a inni dokonywali oceny merytorycznej.

8,4 tys. zł do 310,5 tys. zł³³. Zmniejszeniu finansowania nie towarzyszyła zmiana działań oraz zmiana wskaźników realizacji projektów. Wynikały one z oszczędności po ponownej kalkulacji i uzgodnieniu wydatków, w tym usunięcia niektórych pozycji budżetowych dotyczących m.in. zakupu laptopów, oprogramowania, adaptacji i wyposażenia pomieszczenia na biuro, a także zmniejszenia kosztów wynagrodzenia kadry projektu.

- Po ogłoszeniu wyników konkursów oraz dostarczeniu przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji, bez zbędnej zwłoki (od 20 do 38 dni), zawarto umowy o dofinansowanie. Po ich podpisaniu beneficjenci wnieśli zabezpieczenie prawidłowej realizacji projektów w wymaganym terminie, głównie w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową. Przekazywanie środków finansowych (zaliczek) następowało zgodnie z umową, tj. po wniesionym zabezpieczeniu.

(akta kontroli str. 601-680)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji działań mających na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej. Stwierdzono bowiem, że w Urzędzie przeprowadzono analizy umożliwiające wprowadzenie optymalnych rozwiązań zapewniających wsparcie takim podmiotom. Przestrzegano również przepisów i procedur obowiązujących przy organizacji naborów wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizowanymi projektami oraz efektywność wydatkowania środków publicznych na realizację projektów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wysokość kosztów obsługi konkursów na wsparcie ekonomii społecznej w latach objętych kontrolą wyniosła łącznie 3 000 zł, w tym 1 040 zł w 2015 r. (za ocenę czterech projektów OWES, w tym ośmiu ocen³⁴), 520 zł w 2016 r. (za ocenę dwóch projektów, w tym czterech ocen) i 1 440 zł w 2018 r. (za ocenę czterech projektów, w tym ośmiu ocen). Wydatki te dotyczyły wyłącznie pracowników Urzędu i stanowiły dodatek do wynagrodzenia podstawowego. Stawka za ocenę wniosku stanowiła 130 zł w 2015 r. i 2016 r. oraz 180 zł w 2018 r.

(akta kontroli str. 681-682)

Badanie dotyczące terminowości przekazywania transz oraz rozliczenia dofinansowania na próbie trzech wniosków przyjętych do dofinansowania³⁵ wykazało m.in., że

- W 62 przypadkach (95,4%) dotyczących udzielonych zaliczek w łącznej kwocie 29 110,6 tys. zł – w terminach przewidzianych w umowie o dofinansowanie³⁶ przekazano zlecenie płatności do BGK w celu wypłacenia beneficjentowi

³³ W projekcie wybranym w konkursie z 2015 r. dotyczyły to kwoty 8,4 tys. zł, w konkursie z 2016 r. – 10,8 tys. zł oraz w 2018 r. odpowiednio: 18,0 tys. zł i 310,5 tys. zł.

³⁴ Ocena na zasadzie dwóch par oczu, tj. przez dwóch oceniających pracowników Urzędu.

³⁵ Próba dobrana w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego, tj. dotycząca dwóch zakończonych projektów OWES w Elblągu i Elku (z pierwszego i drugiego konkursu RPO) oraz projektu w trakcie realizacji OWES w Elblągu (z trzeciego konkursu). Badaniem terminowości objęto łącznie 65 wniosków o płatność beneficjenta ESWIP (odpowiednio: 22, 26 i 17).

³⁶ Do pięciu dni roboczych od zatwierdzenia wniosku o płatność.

(ESWIP) transzy dofinansowania. W pozostałych trzech przypadkach nie wywiązano się z tego obowiązku.

- W przypadku projektów zakończonych beneficjent rozliczył całość otrzymanego dofinansowania w końcowym wniosku o płatność, złożonym w 30 dniu kalendarzowym od dnia zakończenia okresu ich realizacji. Zatwierdzone one zostały w 16 i 78 dniu od daty ich wpływu do Urzędu. Kwota zwrócona Instytucji Zarządzającej wyniosła łącznie 265,7 tys. zł, z czego 239,7 tys. zł dotyczyła rozliczonego projektu OWES w Elku, a 26,0 tys. zł – OWES w Elblągu. Wynikała ona głównie z oszczędności powstałych po zrealizowanych zadaniach.

(akta kontroli str. 683-689)

IZ przeprowadziła łącznie 26 kontroli w zakresie prawidłowości realizacji wszystkich ośmiu projektów OWES, z czego 13 dotyczyło kontroli w trakcie realizacji projektu (w tym wizyt monitoringowych), cztery – przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, cztery – na zakończenie realizacji projektu oraz cztery – kontroli trwałości, a jedna – kontroli zdalnej (Covid-19). Osiemnaście z nich zakończyło się bez zastrzeżeń, siedem z nieistotnymi zastrzeżeniami i jedna z istotnymi zastrzeżeniami³⁷. W przypadku tej ostatniej zespół kontrolujący w trakcie realizacji projektu stwierdził m.in. skrócenie terminu składania ofert. W związku z tą nieprawidłowością IZ nałożyła na beneficjenta korektę finansową w wymiarze 2% wydatków ujętych we wnioskach o płatność. Wartość tej korekty wyniosła 5,2 tys. zł. W pozostałych przydatkach nieistotnych zastrzeżeń np. poprawienia błędów w załączniku do regulaminu świadczenia usług OWES czy wprowadzenia w umowach zapisów dotyczących zakresu (godzin przewidzianych dla danego wykonawcy), beneficjenci poinformowali IZ o realizacji zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 680-745)

IZ na bieżąco monitorowała postęp we wdrażaniu projektów OWES. Dokonywała tego m.in. na podstawie analizy informacji zawartych w otrzymywanych od beneficjentów wnioskach o płatność lub wnioskach sprawozdawczych oraz poprzez weryfikację składanych przez beneficjentów (każdego roku od daty płatności końcowej) oświadczeń w sprawie zachowania trwałości projektu. Zawierały one m.in. informacje o postępie rzeczowym i finansowym projektów, osiągniętych poziomach wskaźników produktów i rezultatów.

(akta kontroli str. 746-751)

Badanie dwóch umów o dofinansowanie zrealizowanych projektów OWES w Elblągu i Elku³⁸, w ramach których miały zostać utworzone miejsca pracy wykazało m.in., że beneficjent osiągnął zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu oraz zachował trwałość tych projektów. I tak:

- Wskaźniki produktu i stopień ich osiągnięcia:
 - 110 grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia co do utworzenia podmiotu ekonomii społecznej, w tym 58 szt. w projekcie OWES w Elblągu i 52 szt. w projekcie OWES w Elku, co stanowiło odpowiednio: 145% i 162,5% realizacji wartości w nich założonej,
 - 700 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie (odpowiednio: 383 i 317, co stanowiło 127,7% i 126,8%),

³⁷ Kontrola z istotnymi zastrzeżeniami dotyczyła zakończonego projektu OWES w Elku beneficjenta ESWIP.

³⁸ Próba dobrana w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego, tj. dotycząca dwóch zakończonych projektów OWES w Elblągu (RPWM.11.03.01-28-0006/16) i Elku (RPWM.11.03.01-28-0008/16) z pierwszego i drugiego konkursu RPO beneficjenta ESWIP.

- 259 podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem (146 i 113, 146% i 113%),
- 51 środowisk, które w wyniku działalności OWES przystąpiły do wspólnej realizacji przedsięwzięcia mającego na celu rozwój ekonomii społecznej (31 i 30, 103,3% i 100%).
- Wskaźniki rezultatu i stopień ich osiągnięcia:
 - 218 miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych, w tym 112 w projekcie OWES w Elblągu i 106 w projekcie OWES w Ełku, co stanowiło odpowiednio: 100% i 105%),
 - 195 miejsc pracy utworzonych w wyniku działalności OWES dla osób wskazanych w definicji przedsiębiorstwa społecznego (odpowiednio: 112 i 83, 124,4% i 106,4%),
 - 63 miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty utworzonych w wyniku działalności OEWS we wspartych przedsiębiorstwach społecznych (40 i 23, 181,8% i 100%),
 - 43 organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES (27 i 16, 135% i 100%),
 - 240 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu, łącznie z pracującymi na własny rachunek (139 i 101, 124,1% i 100%).
 - Procent wzrostu obrotów przedsiębiorstw społecznych objętych wsparciem wyniósł 158,1% i 88% wobec 3% założonych w projektach.

Kwota udzielonej dotacji na stworzenie miejsca pracy w istniejących i nowopowstałych PS wyniosła 24,0 tys. zł w projekcie OWES w Elblągu i 22,8 tys. zł w projekcie OWES w Ełku. Średnia wartość rozliczonej dotacji na stworzenie miejsca w PS dla ww. projektów konkursowych RPO wyniosła 23,4 tys. zł. Średnia wartość rozliczonej dotacji przeznaczonej na pokrycie wydatków niezbędnych do rozpoczęcia lub prowadzenia działalności w ramach PS w związku z utworzeniem miejsca pracy wyniosła w obu przypadkach 24,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 309-487, 752-1422)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trzech przypadkach dotyczących udzielonych beneficjentowi zaliczek na kwotę ogółem 1 350 tys. zł Urząd nie wywiązał się z obowiązku terminowego przekazania zlecenia płatności do BGK. Stwierdzono bowiem, że zlecenia te przekazano w: 7, 10 i 11 dniu roboczym od dnia zatwierdzenia wniosku, tj. z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 6 dni w stosunku do określonego w umowie o dofinansowanie. Było to niezgodne z § 12 ust. 2 pkt 1 tej umowy, zgodnie z którym IZ zobowiązała się do przekazania BGK zlecenia płatności w terminie 5 dni roboczych od dnia zweryfikowania przez nią wniosku o płatność rozliczającego ostatnią transzę dofinansowania.

Dyrektor ROPS na powyższą okoliczność wyjaśniła m.in., że mogło to wynikać m.in. z błędów w dyspozycjach przelewu wymagających poprawy oraz natłoku pracy i prowadzonej dużej ilości spraw bieżących.

(akta kontroli str. 309-592, 683-685, 1423-1426)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo nadzorowano wdrażanie projektów OWES. Działania te w szczególności dotyczyły monitorowania ich zaawansowania rzeczowego i finansowego na podstawie przedkładanych przez beneficjentów wniosków

o płatność oraz prowadzonych u nich kontroli. System monitorowania umożliwił zbieranie informacji o osiągniętych rezultatach. Realizacja projektów przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki ich realizacji umożliwiły weryfikację ich trwałości. Należy jednak zaznaczyć, że w Urzędzie wystąpiły przypadki nieterminowego załatwiania spraw związanych z przekazaniem zlecenia płatności do BGK, w rezultacie czego beneficjenci mogli otrzymać transze dofinansowania z opóźnieniem.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wyeliminowanie przypadków nieterminowego załatwiania spraw dotyczących przekazywania zlecenia płatności do BGK w ramach projektów OWES.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Olsztyn, 22 lipca 2021 r.

Kontroler
Waldemar Żarnoch
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis