



KPS.430.012.2021
Nr ewid. 156/2021/P/21/046/KPS

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE UDZIELANE
PRZEZ OŚRODKI WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ
PODMIOTOM EKONOMII SPOŁECZNEJ I SOLIDARNEJ

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW
SPOŁECZNYCH I RODZINY

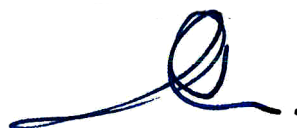
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej

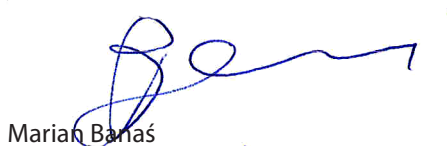
p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17.02.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	12
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Realizacja działań mających na celu wspieranie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej.....	25
5.1.1. Polityka wsparcia ekonomii społecznej.....	25
5.1.2. Realizacja projektów konkursowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.....	29
5.2. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej dotowanych projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.....	35
5.3. Wsparcie oferowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej.....	40
5.3.1. Standardy formalno-organizacyjne.....	40
5.3.2. Usługi wsparcia realizowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej.....	44
5.3.3. Dotacje na tworzenie miejsc pracy i wsparcie pomostowe.....	47
5.4. Nadzór Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej nad realizacją umów z przedsiębiorstwami społecznymi	51
5.5. Realizacja umów przez przedsiębiorstwa społeczne.....	54
5.6. Osiągnięcie zakładanych efektów.....	60
6. ZAŁĄCZNIKI	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	86
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	88
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	89

Zdjęcia na okładce:

Wszystkie fotografie na okładce pochodzą z dokumentacji uzyskanej podczas kontroli NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AKSES	system akredytacji i standardów działania instytucji wsparcia ekonomii społecznej;
Ekonomia solidarna ¹	część ekonomii społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu;
Ekonomia społeczna ²	sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu;
IZ RPO	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (zarząd województwa);
JST	jednostki samorządu terytorialnego;
KPRES	<i>Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej</i> przyjęty uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą 'Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej' ³ , zmieniony w dniu 28 lutego 2019 r. na <i>Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej</i> ⁴ ;
IP	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych ⁵ , w imieniu Zarządu Województwa Mazowieckiego, realizuje zadania w zakresie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, które wynikają z pełnienia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego roli IZ RPO;
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej;
OWES	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, wyodrębnione organizacyjnie i rachunkowo jednostki podmiotów lub partnerstwo podmiotów, realizujących usługi wsparcia ekonomii społecznej, niedziałających dla osiągnięcia zysku lub przeznaczających zysk na działania OWES;
PES	podmiot ekonomii społecznej, podmioty niepubliczne, oraz centra integracji społecznej (CIS), kluby integracji społecznej (KIS) i warsztaty terapii zajęciowej (WTZ) prowadzące działalność na rzecz celów społecznie użytecznych, gdzie wypracowany zysk o ile istnieje, jest przeznaczany na działalność pożytku publicznego z wyłączeniem podmiotów, które działają tylko dla zysku lub są jednostkami sektora finansów publicznych, chyba, że są organem prowadzącym jednostki wyżej wymienione;
PS	przedsiębiorstwo społeczne;
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
RPRES	Regionalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej;
Standardy OWES	standardy wskazane w Zarządzeniu nr 21 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania akredytacji 'AKSES' ⁶ .

¹ *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia Solidarności Społecznej.*

² Tamże.

³ M.P. poz. 811.

⁴ Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą 'Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej' (M.P. poz. 214).

⁵ Uchwała nr 47/07 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie utworzenia Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych i nadania jej statutu oraz Uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 124/07 z dnia 10 września 2007 r., nr 101/11 z dnia 11 lipca 2011 r. i nr 15/15 z dnia 16 lutego 2015 r. zmieniające uchwałę w sprawie utworzenia IP i nadania jej statutu.

⁶ Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 21, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wsparcie udzielane podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej przez akredytowane Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej jest efektywne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy samorząd województwa prawidłowo zarządza interwencją w zakresie metod wyboru projektów wspierających rozwój ekonomii społecznej i solidarnej?
2. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty oraz respektowali zasady wykorzystania środków finansowych?
3. Czy realizacja projektów przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki realizacji umożliwiły weryfikację ich trwałości?
4. Czy Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej realizował zadania w obszarze animacji lokalnej, usług rozwoju ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z umową o dofinansowanie projektu oraz standardami OWES?
5. Czy przestrzegano procedur i sprawowano nadzór nad wykorzystaniem środków na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej?

Jednostki kontrolowane

Urzędy marszałkowskie
Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej
Podmioty ekonomii społecznej/przedsiębiorstwa społeczne

Okres objęty kontrolą 2018–2020

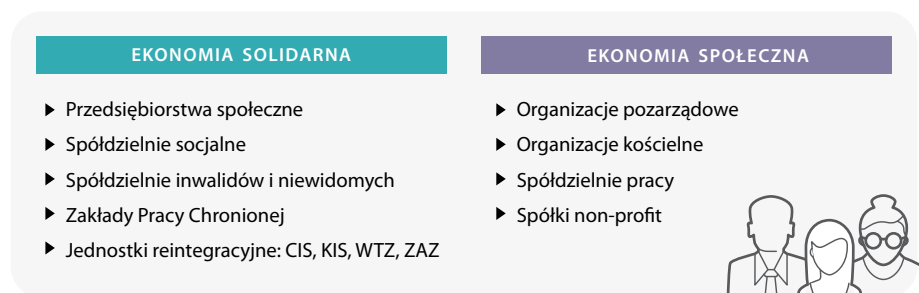
Ekonomia społeczna proponuje aktywne formy pomocy zamiast pasywnych, współodpowiedzialność zamiast roszczeń i uzależnienia od pomocy, mobilizację obywatelską w miejsce rozbudowy systemu biurokratycznego. Ekonomia społeczna może być, zatem istotnym sojusznikiem państwa w kształtowaniu i realizowaniu polityki społecznej.

Manifest Ekonomii Społecznej

Według danych GUS⁷ w Polsce na koniec 2020 r. liczba osób bezrobotnych wyniosła 1046,4 tys., a biernych zawodowo – 13 170 tys. W 2020 r. w ubóstwie skrajnym⁸ żyło około 5% osób, a w ubóstwie relatywnym⁹ około 9% społeczeństwa. Problem ubóstwa pozostaje w ścisłym związku z wykluczeniem społecznym, które generuje obniżenie chęci i możliwości angażowania się w życie społeczno-gospodarcze wspólnoty. Osoby wykluczone częściej wykazują postawy apatii i pozbawiają się możliwości poprawy swojej sytuacji. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce są związane z pozostawaniem bez pracy i niskim poziomem aktywności zawodowej, zaś bezrobocie jest jednym z głównych powodów korzystania z pomocy społecznej. Działania umożliwiające uzyskanie zatrudnienia są najskuteczniejszą formą walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Jednak oferty pracy nie zawsze są adekwatne dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. ze względu na wymagane kompetencje czy doświadczenie zawodowe. Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się podmiotom tworzącym sektor ekonomii społecznej i solidarnej (infografika nr 1).

Infografika nr 1

Sektor ekonomii społecznej i solidarnej



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁷ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/informacja-o-rynku-pracy-w-pierwszym-kwartale-2021-roku-dane-wstepne,12,46.html>

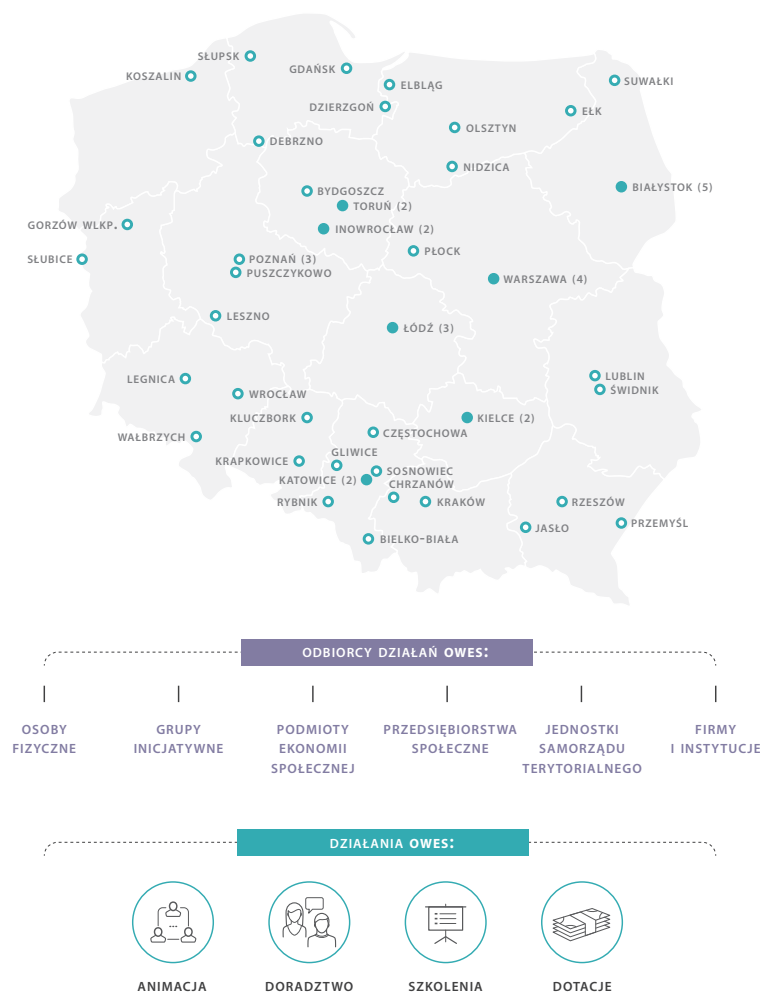
⁸ Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy niż minimum egzystencji, poniżej którego następuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka.

⁹ Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymywanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) był niższy niż granica ubóstwa relatywnego przyjęta na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ustalonych na poziomie wszystkich gospodarstw domowych z uwzględnieniem tzw. oryginalnej skali ekwiwalentności OECD.

*Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do 2030*¹⁰ wskazuje, jako innowacyjny instrument wpływający na zwiększenie integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie oraz kapitału społecznego ekonomii społeczną, której stabilny rozwój, w tym stymulowanie tworzenia miejsc pracy w PES dla osób w niekorzystnej sytuacji życiowej w sposób znaczący może wpłynąć na redukcję skali ubóstwa. Tworzenie systemu wsparcia ekonomii społecznej rozpoczęło się w perspektywie finansowej 2007–2013 i było kontynuowane w okresie finansowania 2014–2020. Wprowadzono szereg usprawnień, w szczególności podzielono kraj na subregiony (tworzą je powiaty) i przyjęto zasadę „jeden subregion – jeden OWES”. Obecnie działa w Polsce 56 akredytowanych OWES, które są odpowiedzialne za stymulowanie rozwoju ekonomii społecznej w regionie. Świadczą one usługi dla PES i PS w zakresie rozwoju i wykorzystywaniu ich potencjału do aktywizacji społeczno-zawodowej osób doświadczających bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym, co przedstawia infografika nr 2.

Infografika nr 2

Działalność Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁰ Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia 'Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do 2030' (M.P. poz. 1060).

Działania w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej, prowadzone przez OWES, na poziomie regionu uzupełniane są działaniami zarządu województwa – IZ RPO, współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w perspektywie finansowej 2014–2020. Jednym z takich działań był wybór i współfinansowanie podmiotów pełniących funkcję OWES, realizujących usługi na rzecz podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, w tym m.in. tworzenie miejsc pracy w PS dla osób doświadczających bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tego typu wsparcie dla PS mogło być udzielane przez OWES, wybrane w wyniku konkursu i działające na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z IZ RPO. Aby móc ubiegać się o środki publiczne – krajowe i europejskie, OWES muszą być akredytowane przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. AKSES dotyczy całości działań OWES. Akredytacja dla OWES ma zapewnić efektywność wydatkowania środków publicznych oraz zwiększyć, jakość działań OWES. Zgodnie ze standardami działania i usług OWES, dysponują one odpowiednim zapleczem i personelem przygotowanym do kompleksowego wsparcia PES. Usługi świadczone przez OWES obejmują animację lokalną, inkubację dla powstających PS i doradztwo biznesowe, dzięki któremu osoby zagrożone wykluczeniem społecznym mogą znaleźć pracę w nowych lub istniejących PS. Dodatkowo OWES występują często w roli rzecznika ekonomii społecznej, wspierając pogłębianie współpracy między PES, a JST.

OWES skoncentrowane na przyznawaniu środków na tworzenie miejsc pracy działają w cyklach dotacyjnych i podporządkowują im wsparcie dla PS. Działania związane ze wspieraniem zatrudnienia w PS nastawione na tworzenie nowych miejsc pracy, podnoszenie konkurencyjności i poprawę ich kondycji finansowej powinny dawać szanse dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i osób nieaktywnych zawodowo na stabilne zatrudnienie w warunkach dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb.

W świetle rozporządzenia ogólnego UE¹¹, w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu wspiera się m.in. cel tematyczny 9 pn. *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*, w który wpisuje się KPRES. W rozporządzeniu EFS¹² w odniesieniu do tego celu tematycznego wsparto m.in. priorytet inwestycyjny 9v (PI 9v) pn. *wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć*

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12. 2013, str. 320, ze zm.).

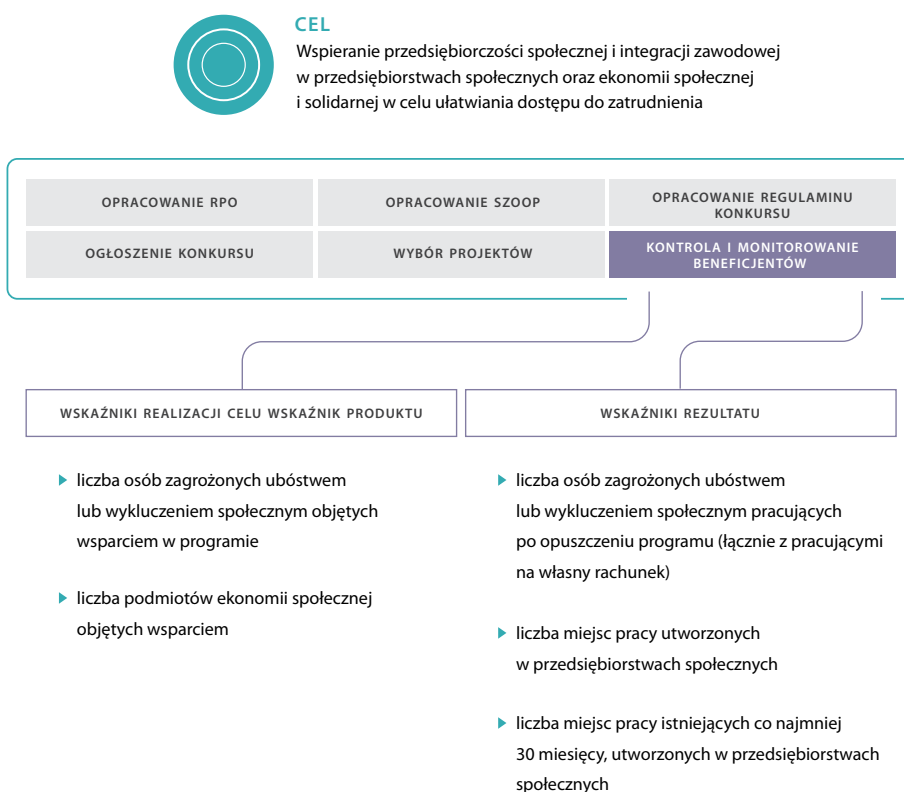
¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady WE nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12. 2013, str. 470, ze zm.).

WPROWADZENIE

w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 z dnia 8 lipca 2019 r.¹³ mają na celu zapewnienie niezbędnego poziomu koordynacji działań podejmowanych w ramach RPO w celu tematycznym 9. Dokument określa jednolite zasady realizacji wsparcia w ramach RPO oraz zapewnia jednolite standardy wsparcia dla grup docelowych w całym kraju. Zadania IZ w realizacji wsparcia w PI 9v przedstawia infografika nr 3.

Infografika nr 3

Zadania Instytucji Zarządzającej RPO w realizacji wsparcia w PI 9v w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK.

Strategie i przedsięwzięcia określone w programach operacyjnych znajdują również odbicie w strategicznych dokumentach rządowych. Rozwój ekonomii społecznej w Polsce określał do stycznia 2019 r. *KPRES* przyjęty uchwałą nr 164 Rady Ministrów w dniu 12 sierpnia 2014 r. Przedstawiono w nim kluczowe kierunki interwencji publicznej mające służyć kształtowaniu jak najlepszych warunków dla rozwoju ekonomii społecznej i PS w Polsce. Zapisane w *KPRES* cele, wynikające z nich działania oraz spodziewane rezultaty zostały sformułowane w oparciu o diagnozę sektora ekonomii społecznej przy uwzględnieniu aktualnego kontekstu politycznego,

¹³ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczenia-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczenia-spolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>; dalej: *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*.

społecznego i gospodarczego w Polsce i Unii Europejskiej. Wykonując zobowiązanie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Rada Ministrów uchwałą nr 11 z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniła uchwałę w sprawie przyjęcia programu pn. *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*. Tym samym w miejsce obowiązującego od 12 sierpnia 2014 r. Programu wprowadzono dokument pn. *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*.

Jako cel strategiczny KPRES przyjęto, aby PES stały się ważnym elementem aktywizacji osób w trudnej sytuacji na rynku pracy oraz dostarczycielem usług użyteczności publicznej działającym we wspólnotach samorządowych, co przedstawia infografika nr 4. Dla realizacji tego celu zarysowano perspektywę czasową do 2030 roku.

Infografika nr 4

Kierunki interwencji publicznej – obszary i priorytety KPRES

CELE SZCZEGÓŁOWE	Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.	Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.	Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku.	Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej.
OBSZARY/PRIORYTETY	OBSZAR I SOLIDARNA WSPÓLNOTA LOKALNA	OBSZAR II SOLIDARNY RYNEK PRACY	OBSZAR III KONKURENCYJNA PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ SPOŁECZNA	OBSZAR IV SOLIDARNE SPOŁECZEŃSTWO
	Priorytet 1. Rozwój usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.	Priorytet 1. Wspieranie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w jednostkach reintegracyjnych.	Priorytet 1. Zwiększanie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej.	Priorytet 1. Kształtowanie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej wśród młodzieży.
OBSZARY/PRIORYTETY	Priorytet 2. Włączenie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w procesy rewitalizacji.	Priorytet 2. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych oraz osób starszych w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej.	Priorytet 2. Wsparcie w rozwoju profesjonalizacji i współdziałania PES oraz współpracy międzysektorowej.	Priorytet 2. Budowa marki ekonomii społecznej i solidarnej.
		Priorytet 3. Tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych.		
REZULTATY	Wzrost udziału środków z budżetu JST, przeznaczonych na zlecenie świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej i realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego, podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej.	Zwiększenie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na wysokiej jakości miejscach pracy w przedsiębiorstwach społecznych.	Zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego.	Zwiększenie członkostwa osób młodych (16-34 lata) w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej.

CEL STRATEGICZNY DŁUGOFALOWY Ekonomia społeczna i solidarna stanie się istotnym instrumentem aktywnej polityki społecznej, wsparcia rozwoju społecznego oraz lokalnego

CEL GŁÓWNY Do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej

Źródło: opracowanie własne NIK.

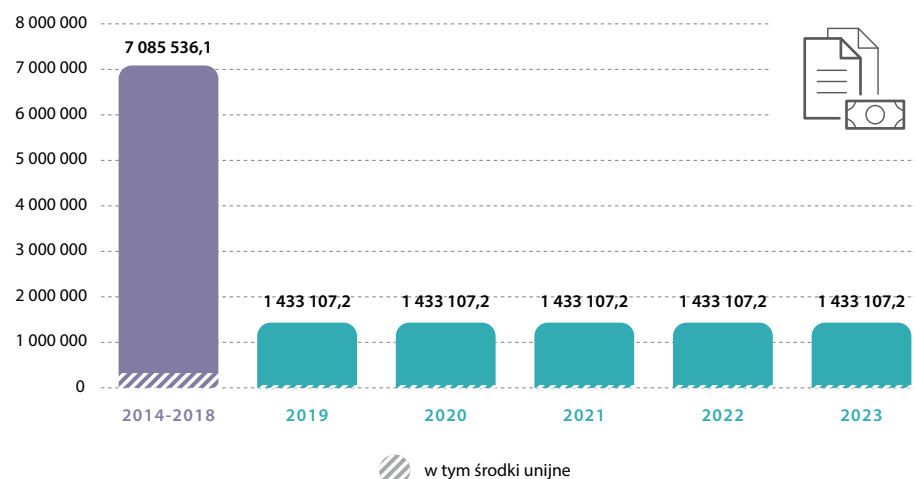
Realizacja celu głównego i celów szczegółowych odbywa się w czterech obszarach interwencji publicznej: solidarny rynek pracy, solidarna wspólnota lokalna, konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna oraz solidarne społeczeństwo. Każdemu z obszarów przyporządkowano priorytety, działania i zadania realizowane w perspektywie 2014–2023.

Kluczowym elementem działań w obszarze II *Solidarny rynek pracy* priorytet 3. *Tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w przedsiębiorstwach społecznych* jest koncentracja na rozwoju istniejących oraz tworzeniu nowych form efektywnego zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zgodnie z *KPRES* znaczna część kierunków interwencji publicznej w zakresie rozwoju i wsparcia ekonomii społecznej jest realizowana na poziomie województw (*RPRES*) i stanowi część regionalnej polityki rozwoju.

W ramach realizacji zadań przewidzianych w *KPRES* dla obszaru II *Solidarny rynek pracy* i RPO do roku 2023 ma powstać 35 tys. wysokiej jakości miejsc prac w PS dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Poziom zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej ustalony został w szczególności w oparciu o wysokość środków przewidzianych na stymulowanie wzrostu zatrudnienia w PS w ramach RPO, współfinansowanych z EFS na lata 2014–2020. Na lata 2014–2023 dla obszaru II *Solidarny rynek pracy* przewidziano ogółem 14 251 072 tys. zł, w tym 609 000 tys. zł ze środków RPO, co przedstawia infografika nr 5.

Infografika nr 5

Plan finansowy *KPRES* na lata 2014–2023 dla Obszaru II *Solidarny rynek pracy* z uwzględnieniem środków UE (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Środki przeznaczone na ten cel w poszczególnych regionach są zróżnicowane, podobnie jak planowane w nich rezultaty dotyczące nowych miejsc pracy w PS. W perspektywie finansowej 2014–2020 UE zwiększono środki finansowe zarządzane przez samorządy województw w ramach RPO oraz zwiększono ich uprawnienia w zakresie określenia zasad interwencji uzależnionych od specyfiki regionu. Niezależnie od powyższego, w celu

zapewnienia równomiernego i efektywnego wzrostu zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej, konieczne było wyznaczenie oczekiwań dla działań realizowanych w tym obszarze w województwach.

Środki europejskie w okresie programowania 2014–2020 stanowiły impuls rozwojowy dla PS dzięki dotacjom na tworzenie miejsc pracy.

NIK zbadała efektywność wsparcia udzielonego przez OWES podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Wsparcie udzielane
przez OWES
było nieefektywne

Pomoc w formie dotacji oraz wsparcia pomostowego udzielana przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej na tworzenie nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym przyczyniła się do tworzenia nowych stanowisk pracy, jednak brak było trwałości zatrudnienia osób objętych wsparciem. Związane to było z bardzo wysoką rotacją pracowników. W 10 PS objętych kontrolą dochodziło do licznych zmian kadrowych (od jednej do 12), co świadczy o niedopasowaniu tych stanowisk do potrzeb osób na nich zatrudnionych, a także niewłaściwych działaniach reintegracyjnych. Dlatego też, konieczna jest poprawa jakości świadczenia tych usług, które powinny bardziej oddziaływać na proces zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nie monitorowano również w wystarczającym stopniu trwałości zatrudnienia, koncentrując się głównie na dalszym funkcjonowaniu utworzonych miejscach pracy.

Kryteria i zasady oceny projektów zgłaszanych przez OWES, przyjęte przez zarządy województw umożliwiały wybór projektów odpowiadających potrzebom społecznym danego regionu w zakresie poprawy szans na włączenie społeczne osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w podpisywaniu umów, przekazywaniu zaliczek oraz długotrwałej weryfikacji końcowych wniosków o płatność.

Zgodnie z wymaganiami określonymi w *Standardach OWES* realizowano usługi w obszarze animacji lokalnej, ekonomii społecznej i wsparcia PS. Niemniej jednak, w trzech OWES ujawniono przypadki wykorzystania przez PS środków w łącznej kwocie 343 tys. zł niezgodnie z postanowieniami umów o wsparcie, wydatkowania ich w sposób nieprzejrzysty, nieracjonalny i nieefektywny, bez zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieuzyskania przez PS zgody OWES na dokonanie zmian w zawartych umowach oraz nieterminowego ich rozliczenia. Jako niedostateczny należy ocenić nadzór sprawowany przez OWES nad wykorzystaniem środków na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Prowadzone przez OWES kontrole i wizyty monitorujące nie przyczyniły się do ustalenia i zapobiegania niewłaściwej realizacji umów. Z ustaleń kontroli wynika, że również organizacja wewnętrzna i sposób zarządzania OWES nie zapewniły wysokiej jakości usług wsparcia. Kluczowa kadra, co prawda, spełniała wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego w obszarze ekonomii społecznej, to jednak jej kompetencje nie były doskonałe w sposób systematyczny i celowy. W ponad 45% skontrolowanych OWES sposób dokonywania oceny okresowej kadry kluczowej i jej ewidencjonowanie nie spełniało *Standardów OWES*.

PS realizujące umowy o wsparcie finansowe czyniły to na ogół zgodnie z umową. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zatrudniania osób na podstawie umów o pracę niezgodnie z umowami i biznesplanami, co mogło mieć wpływ na niską trwałość zatrudnienia.

Prowadzona sprawozdawczość, przyjęte mierniki realizacji celów oraz wskaźniki rezultatu tylko w niewielkim stopniu odnosiły się do celu określonego w *KPRES dla obszaru II Solidarny rynek pracy, tj. do 2023 r. powstanie 35 tys. nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kierunki rozwoju ekonomii społecznej określa *KPRES*. Zawarto w nim katalog działań na rzecz tworzenia miejsc pracy, reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wskazano w nim kierunki interwencji publicznej i działań wpływających na możliwość wykorzystania aktywności podmiotów sektora ekonomii społecznej i solidarnej. Cel główny *KPRES* brzmi: *do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego*. Zgodnie z założeniami *KPRES* do zadań samorządu województwa należy wspieranie rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej. Zadania te korespondują z art. 21 pkt 4a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁴, zgodnie z którym do zadań samorządu województwa należy koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie. Głównym elementem wsparcia systemu ekonomii społecznej jest sieć OWES. Uzyskanie statusu akredytowanego OWES jest warunkiem dostępu do konkursów organizowanych w województwach, finansowanych ze środków EFS w ramach RPO. [str. 25–27]

Założenia programowe w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej

Ważnym zadaniem samorządu było przygotowanie *RPRES*. Wiodącą rolę w tym zakresie przypisano regionalnym ośrodkom pomocy społecznej (ROPS), jako jednostkom odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z ekonomią społeczną w celu zapewnienia zgodności kierunków rozwoju ekonomii społecznej na poziomie regionalnym i krajowym. Podstawowe zadania związane z wdrażaniem *RPRES* odnosiły się do zachowania spójności pomiędzy działaniami podejmowanymi przez instytucje w regionie, w szczególności przez OWES i IZ RPO. Sześć województw (z siedmiu) objętych kontrolą uchwaliło *RPRES*, przy czym w województwie kujawsko-pomorskim *RPRES* został przyjęty jako program rozwoju – jeden z programów wojewódzkich, niezbędnych do realizacji *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, a w województwie warmińsko-mazurskim został przekształcony w *Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury*. W województwie podlaskim nie uchwalono *RPRES* i do końca 2020 r. obowiązywał *Wieloletni Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podlaskim na lata 2013–2020*. [str. 27–28]

Niejednolity sposób opracowania *RPRES*

W *RPRES* zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy społeczne wynikające z przeprowadzonych analiz i rozpoznania w tym zakresie, tj. m.in. bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie, bezdomność. Określono cele rozwoju ekonomii społecznej w województwie, priorytety/kierunki/obszary działań, oczekiwane rezultaty i wskaźniki, 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. W poszczególnych województwach stosowano odmienne formy opisu priorytetów i działań *RPRES* – od kilku

Zidentyfikowane problemy społeczne i określone cele rozwoju ekonomii społecznej

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm., dalej ustawa o pomocy społecznej.

kluczowych kierunków po złożone i bardzo szczegółowe poddziałania. Przyjęto szeroki wachlarz wskaźników do monitorowania *RPRES*, a ich liczba wynosiła od 16 w województwie podlaskim do 100 w województwie mazowieckim. [str. 28]

Polityka wsparcia PES jest silnie związana ze środkami europejskimi. W perspektywie finansowej 2014–2020 wsparcie dla sektora ekonomii społecznej odbywało się w ramach RPO, które stanowią narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez poszczególne samorządy województwa. Podstawowe zasady wsparcia rozwoju sektora ekonomii społecznej w ramach PI 9v zostały określone w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020*.

Wsparcie w ramach PI 9v miało przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w PES, sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy oraz obejmować kompleksowe działania zmierzające do podniesienia aktywności społecznej i zawodowej wśród osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*¹⁵, IZ odpowiedzialną za prawidłową realizację RPO w województwie był zarząd województwa.

Objęte kontrolą IZ RPO współpracowały z ROPS w profilowaniu interwencji dotyczącej włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, tj. planowania naborów i ustalania kryteriów wyboru projektów. [str. 26–30]

Prawidłowo
przeprowadzono
konkursy i ocenę
projektów

W latach 2018–2020 w ramach konkursów na dofinansowanie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej zaplanowano ogólną pulę środków 462 289 tys. zł. Przeprowadzono 14 konkursów ukierunkowanych na wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej przez OWES. Badanie 35 projektów wykazało, że IZ / IP prawidłowo organizowały konkursy. Projekty zostały ocenione w oparciu o określone kryteria i zasady. Umożliwiło to wybór do dofinansowania i realizację projektów najlepiej odpowiadających potrzebom społecznym danego regionu w zakresie poprawy szans na włączenie społeczne osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wyłaniane do dofinansowania projekty miały służyć tworzeniu trwałych miejsc pracy w PS. [str. 36–38]

Nieprawidłowości
przy realizacji umów

Skontrolowane IZ / IP zawarły z OWES 51 umów o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 419 501 tys. zł. Maksymalny termin na podpisanie umowy wynosił 60 dni od momentu zatwierdzenia przez zarząd województwa listy projektów wybranych do dofinansowania. Po ogłoszeniu wyników IZ zawierały bez zbędnej zwłoki umowy o dofinansowanie, za wyjątkiem jednego przypadku w województwie kujawsko-pomorskim oraz trzech przypadków w województwie mazowieckim, gdzie stwierdzono opóźnienia w podpisywaniu umów, które wynosiły od 90 do 201 dni. Wynikało to z konieczności przedstawienia poprawnych

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm., dalej: *ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności*.

dokumentów przez beneficjenta oraz oczekiwaniem na zmianę zaleceń dotyczących rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT). Po podpisaniu umów beneficjenci wnieśli zabezpieczenie prawidłowej realizacji projektu. Zgodnie z umowami o dofinansowanie środki finansowe na realizację projektów przekazywano w formie zaliczek w ramach harmonogramu. Harmonogramy nie określały terminów składania wniosków o płatność, wskazywały natomiast za jakie okresy mają być składane wnioski. W województwie kujawsko-pomorskim stwierdzono w ośmiu przypadkach nieśpójność danych zawartych w harmonogramach z danymi wykazanymi w załącznikach do tych harmonogramów, mimo iż umowa wymagała zgodności wypłaty środków z harmonogramem. W województwie warmińsko-mazurskim w trzech przypadkach dotyczących udzielonych zaliczek na kwotę 1350 tys. zł IZ nie wywiązała się z obowiązku terminowego przekazania zlecenia płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Opóźnienia wyniosły od dwóch do sześciu dni w stosunku do terminu określonego w umowie. [str. 32–33]

W latach 2018–2020 OWES objęte kontrolą złożyły łącznie 141 wniosków o płatność, z których 5% złożono z opóźnieniem od jednego do 12 dni, a w przypadku wniosku końcowego o płatność – 56 dni kalendarzowych od zakończenia realizacji projektu. Każdy złożony przez beneficjenta częściowy wniosek o płatność podlegał weryfikacji pod względem merytorycznym i formalnym. Oceniano stopień osiągnięcia, na dany okres, planowanych wskaźników produktu i rezultatu. Termin zatwierdzenia wniosku o płatność wynikał z zawartej umowy i nie powinien być dłuższy niż 90 dni kalendarzowych od dnia przedłożenia pierwszej wersji wniosku. W trzech IZ zatwierdzenie wniosku o płatność nastąpiło z opóźnieniem od siedmiu do 218 dni kalendarzowych od przedłożenia pierwszej wersji wniosku. W latach 2018–2020 zakończono realizację 23 projektów, na które wydawkowano 281 653 tys. zł. Beneficjenci wywiązali się z obowiązku ostatecznego rozliczenia całości dofinansowania i w jego wyniku dokonali zwrotu na łączną kwotę 3587,2 tys. zł. Okres weryfikacji pierwszej wersji wniosku, zgodnie z zawartymi umowami powinien wynosić 20 dni roboczych. Badanie 17 projektów, w których złożono końcowe wnioski o płatność wykazało, że okres weryfikacji został przekroczony od trzech do 389 dni, a sześć projektów pozostawało w trakcie weryfikacji. [str. 33–35, 39]

Opóźnienia w składaniu wniosków o płatność

W latach 2018–2020, w ramach RPO, skontrolowane OWES realizowały 27 projektów, na które otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie 211 867 tys. zł. Zgodnie z umowami o dofinansowanie projektów OWES były zobowiązane do wniesienia wkładu własnego w wysokości 5% wydatków kwalifikowalnych. W OWES objętych kontrolą wkład własnym stanowiły środki finansowe (prywatne i jednostek samorządu terytorialnego) oraz wkład niepieniężny (rzeczowy oraz w postaci pracy wolontariuszy). Nieodpłatna praca wolontariuszy była rozliczana na podstawie umów na świadczenie wolontariatu, z uwzględnieniem ilości czasu poświęconego na jej wykonanie oraz średniej wysokości wynagrodzenia za dany rodzaj pracy obowiązującej u danego pracodawcy lub w danym regionie, lub płacy minimalnej. W dwóch projektach stwierdzono ponad trzykrotne zawyżenie stawek godzinowych wolontariatu. [str. 35–36]

Zawyżenie stawek wolontariatu

**OWES nie zapewniły
wysokiej jakości
usług wsparcia**

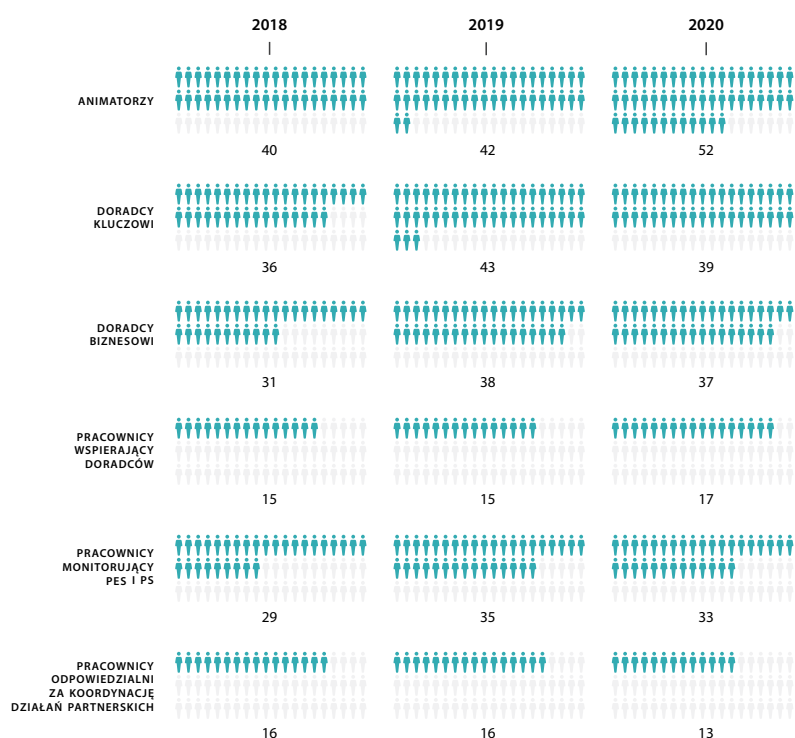
Skontrolowane OWES systematycznie poddawały się akredytacji, której posiadanie powinno świadczyć o spełnianiu standardów wsparcia określonych w *Standardach OWES* i pozwolić na zapewnienie wszystkim odbiorcom porównywalne, wysokiej jakości wsparcie. Jeden z kontrolowanych OWES utracił akredytację. System usług świadczonych przez OWES miał mieć charakter komplementarny, obejmujący usługi animacji lokalnej (usługi animacyjne), rozwoju ekonomii społecznej oraz wsparcie istniejących PS. [str. 28–29, 40]

Skontrolowane OWES opracowały schemat organizacyjny oraz regulamin opisujący kluczowe funkcje OWES. Regulaminy określały m.in. cele i oczekiwane rezultaty związane z realizacją działań OWES, strukturę kadrową, rodzaje oferowanego wsparcia oraz mechanizmy komunikacji wewnątrz OWES. Za planowanie działań OWES, organizację pracy, kierowanie kadrami, zapewnienie jakości usług świadczonych przez OWES na rzecz PES odpowiedzialni byli koordynatorzy merytoryczni. W jednym OWES nie wyznaczono koordynatora merytorycznego, ze względu na ograniczone środki finansowe OWES. [str. 40–41]

OWES, według stanu na koniec roku zatrudniały w 2018 r. – 185, w 2019 r. – 209 i w 2020 r. – 220 osób, z czego około 92% zatrudniono na podstawie umowy o pracę. Stan zatrudnienia kadry kluczowej przedstawia infografika nr 6. Doradcy kluczowi i biznesowi stanowili od 34,5% do 36,2% ogółu zatrudnienia, a animatorzy – od 21,6% do 23,6% ogółu zatrudnienia. W jednym OWES kadrę kluczową uzupełniały osoby świadczące usługi w ramach wolontariatu. [str. 40–41]

Infografika nr 6

Stan zatrudnienia kadry kluczowej OWES w latach 2018–2020



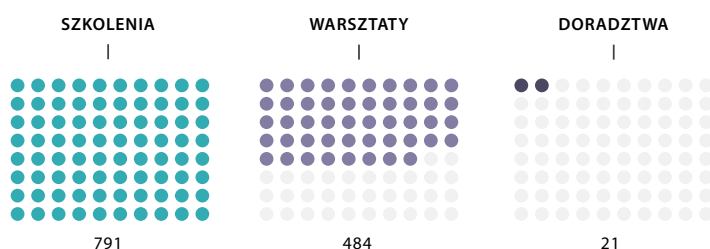
Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrolą objęto dokumentację 123 pracowników kadry kluczowej. Pracownicy spełniali wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego w obszarze ekonomii społecznej. Pracownicy posiadali zakres zadań i opis stanowiska, jednak nie zawsze był on zgodny z faktycznie wykonywanymi zadaniami. W trzech realizowanych projektach (11% ogółu badanych projektów) stwierdzono wykonywanie przez doradców kluczowych i animatorów zadań, których nie mieli wymienionych w zakresie obowiązków. Było to niezgodne ze standardem OWES dotyczącym organizacji i zarządzania OWES, z którego wynika, że każdy z pracowników posiada jasno określony zakres zadań i opis specyficzny dla właściwego stanowiska. [str. 42–43]

Kompetencje kadry kluczowej nie były doskonałe w sposób systematyczny i celowy. Kontrola wykazała, że OWES przeprowadzały oceny okresowe kadry kluczowej, jednak w ponad 45% OWES sposób ich dokonywania i ewidencjonowania nie spełniał *Standardów OWES*. Oceny okresowe odbywały się z różną częstotliwością (raz na miesiąc, raz na kwartał, raz w roku) i nie były w ogóle lub były nierzetelnie dokumentowane. Stwierdzono również przypadki braku planów rozwoju zawodowego. W latach 2018–2020 kadra kluczowa OWES podnosiła swoje kompetencje, co prezentuje infografika nr 7. [str. 43]

Infografika nr 7

Formy podnoszenia kompetencji kluczowej kadry OWES w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ponad 98% pracowników kadry kluczowej, objętych badaniem, brało udział w szkoleniach w wymiarze, co najmniej 30 godzin rocznie, co spełniało standard A3. *Standardy dotyczące kadry OWES*. Podnoszenie kompetencji pracowników było rzetelnie ewidencjonowane. W aktach pracowników znajdowały się dyplomy, certyfikaty oraz zaświadczenia potwierdzające podnoszenie kwalifikacji. Z powodu zakończenia i niekontynuowania projektu ogólnopolskiego *Forum Aktywności OWES* liczba szkoleń dla kadry kluczowej została zmniejszona. Tylko 2% kadry kluczowej nie odbyło żadnego szkolenia i były to osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia. [str. 43]

Zgodnie ze standardem dotyczącym kadry OWES (A.3.4.) minimalny wymiar zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej wynosi, co najmniej 40 godzin w miesiącu (w przypadku koordynatora merytorycznego 80 godzin w miesiącu). Standard ten nie zawęża tego warunku tylko do kadry zatrudnionej na podstawie umowy o pracę. Standard ten nie był spełniony w pięciu skontrolowanych OWES, przy czym w dwóch OWES dziewięć osób stanowiących kadrę kluczową zatrudnionych było na podsta-

Niejednolity
sposób ewidencji
usług wsparcia
realizowanych
przez OWES

wie umowy zlecenia. NIK zwraca uwagę, że OWES powinny zapewnić stabilność funkcjonowania kadry kluczowej, jako stałych pracowników OWES. W jednym OWES nie wyznaczono koordynatora merytorycznego, a zadania jemu przypisane realizowali doradcy kluczowi oraz prezes zarządu. Unieвозможиło to weryfikację, czy osoby te spełniały standard minimalnego zaangażowania koordynatora merytorycznego. [str. 43–44]

W latach 2018–2020 skontrolowane OWES zapewniły wsparcie: w 2018 r. dla 810 PES, z tego 196 to PS; w 2019 r. – 903 PES, z tego 245 PS; 2020 r. – 823 PES, z tego 286 PS. OWES wykonały usługi:

- o charakterze doradczym: siedem OWES – 9305 usług (2018 r. – 2515, 2019 r. – 3033, 2020 r. – 3757); a trzy OWES zrealizowały łącznie 9197 godzin (2018 r. – 5179, 2019 r. – 2445, 2020 r. – 1573);
- animacyjne: osiem OWES – 3762 usługi (2018 r. – 962, 2019 r. – 1506, 2020 r. – 1294); a dwa OWES – 4152 godziny (2018 r. – 1558, 2019 r. – 1492, 2020 r. – 1102);
- reintegracyjne: siedem OWES – 1842 usługi (2018 r. – 148, 2019 r. – 485, 2020 r. – 1209); dwa OWES – 1049 godzin (2018 r. – 681, 2019 r. – 227, 2020 r. – 141); jeden OWES nie realizował usług wsparcia¹⁶.

W latach 2018–2020 OWES udzieliły łącznie 4144 usług kompleksowego wsparcia¹⁷ dla 556 PS. OWES w sposób niejednolity prowadziły ewidencję realizowanych usług. W pięciu OWES ewidencjonowano usługi, w dwóch ewidencjonowano godziny, w trzech ewidencjonowano usługi i godziny, a jeden z OWES w ogóle nie prowadził rejestru usług, co było sprzeczne ze standardem organizacji i zarządzania OWES¹⁸. [str. 45–46]

Spełnione standardy
w zakresie doradztwa
i usług animacyjnych

Badanie próby 110 usług w zakresie zindywidualizowanego wsparcia oraz kompleksowej usługi wsparcia PS wykazało, że OWES spełniały standardy w zakresie doradztwa kluczowego i biznesowego, a także dla usług animacji lokalnej. Usługi były skierowane do osób wykluczonych społecznie. Informacje o ofercie wsparcia przekazywano na spotkaniach oraz rozpowszechniano poprzez publikację artykułów informacyjnych w lokalnych gazetach. Diagnozowano potencjał lokalnego środowiska. Usługi w zakresie animacji lokalnej służyły tworzeniu środowiska przyjaznego rozwojowi ekonomii społecznej. Animatorzy motywowali grupy i środowiska do podejmowania aktywności ukierunkowanych na rozwój ekonomii społecznej. W wyniku ich działań w latach 2018–2020 pozyskano 636 liderów

¹⁶ OWES nie prowadził usług wsparcia o charakterze reintegracyjnym, ponieważ usługi te weszły do Standardów w 2019 r., a na etapie kończenia projektów nie wprowadzono tej formy do realizacji. Usługę wprowadzono od 2021 r.

¹⁷ Zgodnie ze standardem E.1.10 kompleksowa usługa wsparcia polegała w szczególności na: pomocy w diagnozie potrzeb klienta oraz oczekiwanych efektów działania, pomocy w przygotowaniu planu działania dostosowanego do specyficznych potrzeb klientów, wdrożeniu planu działania (szkolenia, doradztwo, wsparcie finansowe), polegającego na organizowaniu i koordynowaniu wsparcia, monitorowaniu wdrożenia planu działania, ocenie rezultatów planowanych działań. Od 1 stycznia 2021 r. oprócz ww. elementów usługa ta obejmuje: identyfikację, opracowanie ścieżek wsparcia rozwojowego oraz ścieżek reagowania na sytuacje kryzysowe, identyfikację potrzeb na wnioski PS (standard E.1.8).

¹⁸ Standard A.2.11 OWES prowadzi rejestr świadczonych usług w taki sposób, aby możliwe było przesłanie ścieżki wsparcia wybranego klienta.

lokalnych. W wyniku działań liderów powstało 411 grup inicjatywnych¹⁹. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły realizowania usług animacyjnych przez pracownika OWES na rzecz stowarzyszenia, w którym ten pracownik pełnił funkcję prezesa. [str. 46]

OWES na ogół zapewniły świadczenie usług o charakterze reintegracyjnym, poza jednym OWES, który wprowadził je do swojej oferty w 2021 r. Usługi świadczone były przez specjalistów mających doświadczenie w zakresie reintegracji i obejmowały doradztwo zawodowe, wsparcie psychologiczne oraz szkolenia. W latach 2018–2020 OWES zorganizowały ponad 400 szkoleń, w których uczestniczyło prawie 3 tys. osób. Oferta szkoleniowa spełniała minimum określone w *Standardach OWES* i zgodnie z nimi była dokumentowana. Stwierdzono przypadek, w którym świadczone usługi reintegracyjne nie obejmowały m.in. działań motywacyjnych, pomocy w rozwoju zawodowego, budowania kompetencji społecznych, pomimo że wymagał tego standard w zakresie zindywidualizowanego wsparcia²⁰. Kontrola przeprowadzona u 11 beneficjentów wsparcia otrzymanego od OWES wykazała, że usługi o charakterze reintegracyjnym nie służyły wzmocnieniu procesu reintegracji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w sposób umożliwiający skuteczne włączenie tych osób do życia społecznego i zawodowego. Należy zwrócić uwagę, że OWES, funkcjonując w krótkim cyklu projektowym (przeważająca większość z nich trwa trzy lata) i obawiając się niezrealizowania wskaźników, często zbyt szybko realizowały wsparcie poprzedzające przyznanie dotacji, by mogło ono być przemyślane i podejmowane z jak największym pożytkiem dla PS. [str. 46–47]

Usługi o charakterze reintegracyjnym nie służyły wzmocnieniu procesu reintegracji osób objętych wsparciem

OWES w ramach wsparcia przyznawały dotacje na utworzenie miejsc pracy oraz podstawowe i przedłużone wsparcie pomostowe. W latach 2018–2020 OWES przeprowadziły 94 nabory, w tym 13 ciągłych, w wyniku których do udzielenia wsparcia zakwalifikowano 528 wniosków, tj. 91,3% ogółu złożonych wniosków na kwotę ogółem 42,4 mln zł. Ogółem utworzono 1749 stanowisk pracy, na których zatrudniono łącznie 2298 osób. Średni koszt utworzenia jednego stanowiska pracy wyniósł 19,3 tys. zł, przy stawce jednostkowej (po zindeksowaniu) 21,0 tys. zł. Średni koszt utworzenia i utrzymania stanowiska pracy wyniósł 28,9 tys. zł. Brak zróżnicowania formuł wsparcia powoduje, że OWES poszukują „łatwiejszych klientów”, gdzie podstawą jest zatrudnienie. Istotnym jest zróżnicowanie instrumentów dotacyjnych na utworzenie miejsca pracy chociażby w zależności od grup osób, do których kierowane jest wsparcie. Inaczej, bowiem powinno wyglądać wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem w najtrudniejszej sytuacji (np. osoby wychodzące z uzależnień, bezdomni), a inaczej dla osób nieaktywnych zawodowo bez dodatkowych obciążeń. [str. 47–48]

Brak zróżnicowania formuł wsparcia finansowego na tworzenie miejsc pracy

Badanie 101 wniosków na kwotę 4,5 mln zł wykazało, że nabór i ocenę wniosków przeprowadzono prawidłowo. Oceny merytorycznej dokonywały na ogół prawidłowo powołane komisje oceny wniosków (KOW).

Nieprawidłowości przy zawieraniu umów

¹⁹ Grupa inicjatywna to sformalizowana lub niesformalizowana grupa osób lub podmiotów, którą łączy wspólny cel: utworzenie PES. Dla realizacji tego celu podejmuje wspólne działania prowadzące do utworzenia PES.

²⁰ Standard D.1.9.

W wyniku pozytywnie rozpatrzonych wniosków OWES podpisały umowy z 498 beneficjentami na łączną kwotę 50,5 mln zł, w tym dotacje 33,7 mln zł i wsparcie pomostowe (podstawowe i przedłużone) 16,8 mln zł. Dotacje są stosunkowo najłatwiejszym sposobem na utworzenie miejsc pracy, a właśnie z nich (wskaźniki projektowe) rozliczane są OWES. Nieprawidłowości w zakresie zawieraniu umów stwierdzono w 6,9% wniosków objętych badaniem i dotyczyły one głównie braku aktualizacji biznesplanu i harmonogramu rzeczowo-finansowego. Wsparcie finansowe było wypłacane przez OWES w kwotach i w terminach określonych w umowach. Stwierdzono jednak przypadki wypłaty wsparcia pomostowego i przedłużonego wsparcia pomostowego niezgodnie z obowiązującymi regulaminami. [str. 48–51]

Beneficjenci utworzyli miejsca pracy

Kontrolą objęto 11 beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie finansowe w łącznej kwocie 3,2 mln zł (dotacja – 2,1 mln zł, wsparcie pomostowe 1,1 mln zł) na utworzenie 101 nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Okres trwałości nowych miejsc pracy miał wynosić, co najmniej 12 miesięcy od dnia utworzenia miejsca pracy oraz sześć miesięcy od zakończenia wsparcia pomostowego (podstawowego lub przedłużonego) w formie finansowej. Beneficjenci utworzyli 100% miejsc pracy, a w przypadku 4,7% ogółu utworzonych miejsc pracy nie zachowano ich 12 miesięcznej trwałości. Beneficjenci na ogół realizowali zadania zgodnie z umową o wsparcie finansowe. W toku kontroli ujawniono jednak przypadki wykorzystania środków w łącznej kwocie 123,4 tys. zł niezgodnie z postanowieniami umów o wsparcie, wydatkowania ich w sposób nieprzejrzysty, nieracjonalny i nieefektywny, bez zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Stwierdzono również przypadek zakupu sprzętu i wyposażenia o łącznej wartości 210 tys. zł niezgodnego z umową o przyznanie dotacji na utworzenie miejsc pracy oraz załączonym do niej harmonogramem rzeczowo-finansowym, gdyż zakup nie zawierał wszystkich elementów w nim wskazanych. Środki przyznane w ramach dotacji przeznaczano na tworzenie miejsc pracy, a wsparcie pomostowe przeznaczano na ogół na bieżące wydatki związane z prowadzoną działalnością. Beneficjenci na ogół terminowo złożyli rozliczenia dotacji i wsparcia pomostowego. Stwierdzono dwa przypadki opóźnienia w rozliczeniu wsparcia finansowego. [str. 54–58]

Nieprecyzyjne przepisy w zakresie weryfikacji osób objętych wsparciem

W przypadku trzech kontroli stwierdzono, że beneficjenci utworzyli miejsca pracy dla 16 osób, które były zatrudnione u beneficjenta od dwóch do 22 miesięcy przed podpisaniem umowy z OWES. Na moment podpisania umowy nie były one już zatrudnione u beneficjenta, a nowa praca miała być wykonywana na innych stanowiskach. Brzmienie *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020* nie zabrania udzielania wsparcia dla takich osób, bowiem w rozdziale 7 pkt 4 ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że *osoby, dla których na stworzenie miejsc pracy udzielono wsparcia finansowego, nie mogą wykonywać pracy na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, lub prowadzić działalności gospodarczej w momencie podej-*

mowania zatrudnienia w PS. W ocenie NIK nieprecyzyjne przepisy w tym zakresie mogą doprowadzić do nadużyć i powodować, np. celowe zwalnianie osób fizycznych, by pod pozorem nowego stanowiska pracy otrzymywać dofinansowanie. [str. 54–55]

Tylko w jednym przypadku na utworzonych miejscach pracy przez 12 miesięcy nie doszło do zmian kadrowych. U pozostałych beneficjentów dochodziło od jednej do 12 zmian kadrowych. Na utworzonych 101 miejscach pracy zatrudniono 137 osób. O zmianach na stanowisku pracy, beneficjenci informowali OWES. Tylko w jednym przypadku nie uzyskano w tym zakresie zgody OWES, mimo że doszło do likwidacji pięciu stanowisk pracy i utworzenia nowych, które nie były uwzględnione w biznesplanie. Dla 40 utworzonych stanowisk pracy beneficjenci nie zapewnili jednakowych warunków pracy. Osoby zostały zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony i czas określony (od trzech do 12 miesięcy), co było niezgodne z umowami i biznesplanami. Powodem zawierania umów na inne okresy niż wskazane w biznesplanie była konieczność poznania, jak zatrudnione osoby będą radzić sobie z nową pracą i rzeczywistością.

[str. 56–58]

Rotacja pracowników

OWES miały obowiązek monitorowania i kontroli beneficjentów w zakresie prawidłowości wydatkowania przyznanej dotacji w okresie 12 miesięcy od daty zawarcia umowy. Wizyty monitorujące OWES przeprowadzały nierzetelnie, a czynności dokumentowano w sposób ogólnikowy. Nie odnotowywano w nich żadnych niezgodności. Kontrola NIK wykazała, że beneficjenci objęci kontrolą nie posiadali dokumentacji potwierdzających przeprowadzenie czynności kontrolnych i monitorujących. Tylko w jednym przypadku kontrola OWES wykazała wydatkowanie kwoty 61,7 tys. zł niezgodnie z regulaminem. Analiza 27 projektów objętych kontrolą, zawartych umów oraz wniosków o ich rozliczenie, wykazała nieprawidłowości w wykorzystaniu przez beneficjentów otrzymanych środków, co rzutuje na rzetelność przeprowadzonych czynności monitorujących i kontrolnych, a także rozliczania wydatkowanych środków. W sześciu kontrolach stwierdzono, że OWES nie zawierały aneksów do umów o przyznanie wsparcia finansowego (dotacji, podstawowego wsparcia pomostowego i przedłużonego wsparcia finansowego), uznawały za wydatki kwalifikowalne wydatki, które były niezgodne z umową dotacyjną i załączonym do niej biznesplanem oraz nie były ponoszone w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny. Świadczy to o niewłaściwym nadzorze OWES nad realizowanymi umowami z PS, jak również o nieprzestrzeganiu postanowień umów i własnych regulaminów.

[str. 51–54]

Słabość kontroli przeprowadzanych przez OWES

W latach 2018–2020 IZ przeprowadziły 56 kontroli u beneficjentów. W 32 kontrolach nie stwierdzono uchybień/nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie kwalifikowalności części wydatków, złożenie wniosków o płatność po terminie, kompletności umów i wniosków dotyczących udzielania dofinansowania, konstruowania warunków udziału i kryteriów oceny ofert. W jednym przypadku zespół kontrolny nałożył na beneficjenta korektę finansową w wymiarze 2% wydatków ujętych we wnioskach o płatność.

[str. 35]

IZ przeprowadzały kontrole realizowanych projektów

Koszty projektu
na ogół wynikały
z ewidencji księgowej

OWES prowadziły dla każdego projektu wyodrębnioną ewidencję wydatków i kosztów z podziałem analitycznym umożliwiającym identyfikację poszczególnych operacji. W latach 2018–2020 na realizację projektów OWES wydatkowały 120 236 tys. zł (koszty bezpośrednie – 113 019 tys. zł i pośrednie 7217 tys. zł). Koszty zostały poniesione w trakcie realizacji projektów. Koszty bezpośrednie dotyczyły głównie: wynagrodzeń personelu merytorycznego i specjalistycznego, dotacji na tworzenie miejsc pracy, merytorycznych usług specjalistycznych oraz wydatków towarzyszących. Koszty pośrednie rozliczano na podstawie stawki ryczałtowej w wysokości od 10% do 20% poniesionych kosztów bezpośrednich. Badaniem objęto 3500 dowodów księgowych na łączną kwotę 16 864 tys. zł. Stwierdzono, że koszty wykazywane we wnioskach o płatność, poza jednym przypadkiem, wynikały z ewidencji księgowej. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły błędnych zapisów w księgach rachunkowych, opisów dowodów księgowych, a także dokonywania poprawek w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. [str. 37–38]

Przestrzegano zasady
konkurencyjności

OWES zobligowane były do dokonywania wyboru wykonawcy dostaw i usług z zachowaniem zasady konkurencyjności. Badanie 28 zamówień publicznych wykazało, że były one przeprowadzane prawidłowo i zapewniły zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Usługi zostały zrealizowane i terminowo opłacone. [str. 39]

Brak możliwości oceny
skuteczności udzielanego
przez OWES wsparcia
na podstawie przyjętych
wskaźników

Stosowany w KPRES główny wskaźnik, jakim jest *do 2023 r. powstanie 35 tys. nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, jak również przypisane do niego trzy wskaźniki, praktycznie uniemożliwiły dokonanie oceny skuteczności przyjętych rozwiązań. I tak:

- dobrane do wskaźnika głównego wskaźniki: *liczba aktywnych jednostek reintegracyjnych, liczba osób niepełnosprawnych świadczących pracę na podstawie umowy o pracę w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej, liczba aktywnych przedsiębiorstw społecznych*, nie są z nim powiązane. Nie odnoszą się również do celu szczegółowego określonego dla obszaru II *Solidarny rynek pracy: zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*;
- źródłem danych dla ww. wskaźników są dane ogólnopolskie publikowane przez GUS, dane zbierane przez ROPS oraz informacje wpływające z realizacji RPRES, dla których określono od 16 do 100 wskaźników monitorowania.

W okresie dwuletnim przygotowywane będą sprawozdania z realizacji KPRES.

W ramach RPO do monitorowania działań wspierających rozwój ekonomii społecznej wykorzystywano wskaźniki: *liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie*²²; *liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem*; *liczba miejsc pracy*

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

²² W osi zawierającej wsparcie PES.

utworzonych w PS; liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek). Wskaźniki te również nie są powiązane ze wskaźnikami wykorzystywanymi w KPRES. Sposób monitorowania postępów we wdrażaniu projektów OWES był niejednolity. Postęp monitorowano m.in. na podstawie analizy informacji zawartych we wnioskach o płatność lub sprawozdawczych. Natomiast wskaźnik zachowania trwałości PS nie został ujęty w żadnym ze złożonych sprawozdań. [str. 60–67]

W celu zbadania trwałości zatrudnienia w ramach utworzonych stanowisk pracy, NIK zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o weryfikację zatrudnienia. Ogółem utworzono 1749 miejsc pracy, z których około 1% nie zachowano trwałości. Dla 1387 upłynął okres trwałości, a 362 było w trakcie okresu trwałości. Według danych ZUS nadal pracowały 852 osoby (37% ogółu zatrudnionych), w tym 20 osób prowadziło własną działalność gospodarczą. W dotowanych PS, po zakończeniu trwałości utworzonych stanowisk, pracę kontynuowało 137 osób (6% ogółu zatrudnionych). Szybkie tempo tworzenia nowych miejsc pracy może skutkować niską trwałością i słabym przygotowaniem do działania rynkowego. Wystąpiły również rozbieżności w dokumentacji sporządzonej przez OWES z danymi ZUS, co w istotny sposób ogranicza możliwość weryfikacji trwałości udzielonego wsparcia. W ocenie NIK świadczy to o relatywnie niewielkim stopniu aktywizacji zawodowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w dłuższej perspektywie czasowej. [str. 67]

Tylko 6% zatrudnionych kontynuowało pracę w dotowanych PS

4. WNIOSKI

Minister właściwy
ds. rozwoju regionalnego

- 1) Wprowadzenie zmian w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* w zakresie:
 - a) upoważnienia OWES do weryfikacji zatrudnienia osoby, dla której na stworzenie miejsca pracy udzielono wsparcia finansowego;
 - b) określenia zasad i procedur kontroli prowadzonych przez beneficjentów.
- 2) Wypracowanie, wspólnie z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego, sposobu wsparcia dotacyjnego, które należałoby rozpatrywać w aspekcie katalogu wspieranych osób.

Minister właściwy
ds. zabezpieczenia
społecznego

- 1) Określenie w *Standardach OWES* dodatkowych warunków dla doskonalenia kompetencji kadry kluczowej OWES m.in. wskazanie częstotliwości przeprowadzania ocen kadry, określenie podstawowych elementów planów rozwoju zawodowego i formy ewidencjonowania działań podnoszących kompetencje.
- 2) Opracowanie systemu szkoleń skierowanych do kadry kluczowej OWES.
- 3) Kontynuowanie rozwoju systemu akredytacji OWES służącego podnoszeniu jakości usług wsparcia ekonomii społecznej.
- 4) Wzmacnianie mechanizmów związanych z koordynacją działań w obszarze ekonomii społecznej.

Instytucje Zarządzające
Regionalnymi Programami
Operacyjnymi

- 1) Określenie w umowach o dofinansowanie terminu składania rocznych sprawozdań z zachowania trwałości projektu.
- 2) Podjęcie działań mających na celu przyspieszenie procesu weryfikacji końcowych wniosków o płatność.
- 3) Zintensyfikowanie kontroli trwałości rezultatu w okresie trwałości wskazanym we wniosku o dofinansowanie.

Ośrodki Wsparcia
Ekonomii Społecznej

- 1) Zapewnienie, zgodnie ze *Standardami OWES*, minimalnego zaangażowania miesięcznego koordynatora merytorycznego i kluczowej kadry.
- 2) Podnoszenie kompetencji kluczowej kadry w sposób określony w *Standardach OWES*.
- 3) Weryfikowanie kandydatów do zatrudnienia na dotowanych stanowiskach pracy, w szczególności na dzień podpisania umowy o udzielenie wsparcia finansowego.
- 4) Podjęcie działań mających na celu poprawę jakości świadczonych usług w zakresie reintegracji poprzez zwiększenie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- 5) Wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów w zakresie wsparcia finansowego poprzez rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych wizyt monitorujących i kontroli.
- 6) Wypracowanie zasad dotyczących aneksowania umów w zakresie wsparcia finansowego.

Beneficjenci realizujący
umowy o wsparcie
finansowe

- 1) Weryfikowanie kandydatów do zatrudnienia na dotowanych stanowiskach pracy.
- 2) Realizacja umów w zakresie wsparcia finansowego zgodnie z obowiązującymi beneficjenta zasadami oraz należytą starannością.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Samorządy województw prawidłowo zarządzały interwencją w zakresie metod wyboru projektów wspierających rozwój ekonomii społecznej i solidarnej w danym regionie. Prawidłowo organizowały konkursy ukierunkowane na wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej przez OWES.

5.1.1. Polityka wsparcia ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna rozwija się w Polsce od wielu lat, jednak pojawienie się konkretnych polityk publicznych, zorientowanych na rozwój tego sektora życia gospodarczego i społecznego, wpłynęło na wypracowanie polskiego modelu ekonomii społecznej. Kierunki jego rozwoju były określone w dokumentach programowych, przede wszystkim w *KPRES*, którego pierwsza wersja została przyjęta w 2014 r., a aktualizacji dokonano w lutym 2019 r. Dokumenty te formułowały ramy strategiczne i programowe dla rozwoju ekonomii społecznej. Cel główny *KPRES* brzmi: *do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego.*

Zgodnie z założeniami *KPRES* do zadań samorządu województwa w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej należy w szczególności:

- przygotowanie, realizacja i monitorowanie *KPRES*, przyjmowanego przez zarząd województwa, uwzględniającego regionalną specyfikę i uwarunkowania, a także kierunki rozwoju ekonomii społecznej wyznaczone na szczeblu krajowym;
- uczestnictwo w konsultowaniu programów oraz innych dokumentów w zakresie ekonomii społecznej i solidarnej, służące realizacji umowy partnerstwa;
- koordynowanie rozwoju usług społecznych użyteczności publicznej w województwie;
- wspieranie partnerskiej współpracy gminnych i powiatowych JST z podmiotami ekonomii społecznej i solidarnej, zwłaszcza w zakresie wspólnego programowania, realizacji i monitorowania lokalnej polityki rozwoju społecznego;
- opiniowanie, monitorowanie i ewaluacja jakości usług wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, świadczonych przez OWES.

Zadania wskazane w *KPRES* korespondują z art. 21 pkt 4a ustawy *o pomocy społecznej*, zgodnie z którym do zadań samorządu województwa należy koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie. Zadanie to, zgodnie z art. 21a ww. ustawy obejmuje w szczególności:

- rozwój infrastruktury usług aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- inspirowanie i promowanie nowych metod działań w zakresie aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;

Wzrost znaczenia ekonomii społecznej

Zadania samorządu w zakresie wspierania rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej

Obszary działania w zakresie koordynacji na rzecz ekonomii społecznej i solidarnej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi a podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- monitorowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości społecznej służącej zwiększeniu aktywności społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- zwiększanie kompetencji służb zajmujących się aktywizacją, integracją oraz reintegracją społeczną i zawodową osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wskazane w ustawie o pomocy społecznej i w KPRES katalogi działań koordynacyjnych na rzecz ekonomii społecznej w regionie mają charakter ogólny – zarysowują obszary działania. Szczegółowo działania koordynacyjne zostały określone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020* i obejmują:

- tworzenie regionalnych sieci współpracy OWES działających w regionie, w tym w szczególności poprzez organizowanie regionalnych spotkań sieciujących dla OWES, umożliwiających wymianę informacji pomiędzy ośrodkami na temat podejmowanych działań, postępów i problemów w realizacji wsparcia itp., agregowanie informacji na temat działalności OWES i wyników ich pracy na poziomie całego regionu oraz ujednolicenie i synchronizowanie tych działań w regionie;
- tworzenie regionalnych sieci PES (klastry, franczyzy) oraz włączanie PES w istniejące na poziomie regionalnym organizacje branżowe (sieci, klastry);
- tworzenie regionalnych sieci kooperacji PES o charakterze reintegracyjnym (CIS, KIS, zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), WTZ), mających umożliwić wzajemne uczenie się i wymianę informacji oraz wsparcie tych podmiotów w osiąganiu standardów usług;
- inicjowanie współpracy jednostek systemu pomocy społecznej, PES, w tym o charakterze reintegracyjnym, OWES dla zwiększenia synergii działań podejmowanych przez te podmioty w procesie aktywizacji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i wzrostu zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej m.in. w celu zapewnienia ciągłości procesu reintegracyjnego, a także współpracy ww. podmiotów z innymi podmiotami takimi jak szkoły, uczelnie wyższe, instytucje rynku pracy, przedsiębiorstwa m.in. w celu zwiększenia liczby staży i praktyk w PES czy też w typowych przedsiębiorstwach;
- budowanie powiązań pomiędzy nauką, biznesem i ekonomią społeczną na poziomie regionalnym (spotkania, warsztaty, doradztwo, wymiana informacji) w celu nawiązania stałej współpracy;
- organizacja przedsięwzięć służących zwiększaniu widoczności PES jako dostawców produktów i usług oraz wspieranie sprzedaży produktów i usług świadczonych przez PES na poziomie regionalnym (np. targi ekonomii społecznej, sprzedaż produktów i usług PES za pomocą jednego regionalnego portalu);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- współpraca z JST i innymi podmiotami lokalnymi, w szczególności PES w zakresie tworzenia lokalnych planów rozwoju ekonomii społecznej (spotkania, wymiana informacji, dobre praktyki, doradztwo), stosowania klauzul społecznych lub społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, zlecania zadań PES;
- wspieranie realizacji przez PES usług użyteczności publicznej i współpraca z OWES w tym zakresie;
- zapewnienie funkcjonowania Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, o którym mowa w *KPRES*, i organizowanie jego prac oraz tworzenie możliwości współpracy kluczowych interesariuszy w zakresie kreowania rozwoju ekonomii społecznej w regionie.

Korelacja polityk dotyczy zarówno aspektu programowania strategicznego na poziomie regionalnym (włączenie ekonomii społecznej i solidarnej do strategii rozwoju województwa oraz innych dokumentów programowych), jak i na poziomie operacyjnym dotyczącym współpracy między instytucjami, które mogą mieć wpływ na rozwój ekonomii społecznej w regionie (ROPS, wojewódzkie urzędy pracy, instytucje zarządzające i wdrażające programy finansowe ze środków europejskich).

Na realizację polityki rozwoju ekonomii społecznej składały się wdrażanie *RPRES* i innych dokumentów strategicznych, programowych uwzględniających ekonomię społeczną, wynikające z usytuowania ROPS w strukturze samorządu województwa i systemie prawnym, a także zadania animacyjne i wspierające PES, zgodnie z zakresem przewidzianym dla ROPS w *RPRES* oraz zgodnie z uzgodnieniami wewnątrzregionalnymi pomiędzy ROPS i OWES.

Wspomaganie realizacji polityki odbywa się przede wszystkim przez dwa narzędzia opisane w *Wytycznych*: profilowanie interwencji i sieciowanie OWES. Ich zastosowanie wymagało od ROPS współpracy z kluczowymi interesariuszami ekonomii społecznej w regionie: IZ RPO i OWES.

Ważnym zadaniem samorządu było przygotowanie *RPRES*, a następnie jego realizacja i monitorowanie. Wiodącą rolę w tym zakresie przypisano ROPS, jako jednostkom odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z ekonomią społeczną w celu zapewnienia zgodności kierunków rozwoju ekonomii społecznej na poziomie regionalnym i krajowym oraz wymianę informacji i danych statystycznych dotyczących sektora ekonomii społecznej. *RPRES* miały powstać z przekształcenia funkcjonujących w regionach wieloletnich planów działań na rzecz promocji i upowszechniania ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia. Podstawowe zadania związane z wdrażaniem *RPRES* i innych dokumentów odnosiły się do zachowania spójności pomiędzy działaniami podejmowanymi przez instytucje w regionie – są one najbardziej istotne dla realizacji celów tej polityki, w szczególności przez OWES i IZ RPO.

Przekształcenia i uchwalenia *RPRES* dokonano w sześciu województwach (z siedmiu) objętych badaniem, przy czym w województwie kujawsko-pomorskim Program został przyjęty, jako program rozwoju – jeden z programów wojewódzkich, niezbędnych do realizacji *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji*

Niejednolity sposób
przygotowania *RPRES*

2020+, a w województwie warmińsko-mazurskim Program został przekształcony w *Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury*. W województwie podlaskim nie uchwalono RPRES i do końca 2020 r. obowiązywał *Wieloletni Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Podlaskim na lata 2013–2020*.

W opracowanych dokumentach zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy społeczne wynikające z przeprowadzonych analiz i rozpoznania w tym zakresie, tj. m.in. bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie, bezdomność. Dla ich rozwiązania w dokumentach określono cele rozwoju ekonomii społecznej w województwie, priorytety/kierunki/obszary działań, oczekiwane rezultaty i wskaźniki, 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. W poszczególnych województwach stosowano odmienne formy opisu priorytetów i działań RPRES – od kilku kluczowych kierunków po złożone i bardzo szczegółowe poddziałania.

Szeroki wachlarz
wskaźników
do monitorowania

Celem głównym opracowanych dokumentów było zwiększenie/wzmocnienie roli/udziału ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym, a także zapobieganie marginalizacji najbardziej zagrożonych grup społecznych poprzez poprawę ich sytuacji zawodowej, społecznej i ekonomicznej. Analiza spójności zawartych w dokumentach priorytetów i działań z takimi dokumentami jak m.in. *KPRES, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, RPO, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, nie zawsze była możliwa, co miało związek głównie ze specyfiką tych dokumentów i różnym stopniem ich uszczegółowienia. *RPRES* był przyjmowany przez zarząd województwa lub sejmik województwa.

W poszczególnych województwach objętych kontrolą przyjęto szeroki wachlarz wskaźników do monitorowania *RPRES*, a ich liczba wynosiła od 16 w województwie podlaskim do 100 w województwie mazowieckim. W województwie lubelskim stworzono system 44 wskaźników, z których 34 mierzone były corocznie, a 10 w cyklu dwuletnim.

We wszystkich regionach koordynacja ekonomii społecznej finansowana jest przede wszystkim ze środków EFS, w projektach koordynacyjnych ROPS. Zgodnie z przyjętymi założeniami dla perspektywy 2014–2020, projekty koordynacyjne ROPS miały jednakowy budżet, niezależnie od wielkości regionu, jego aktywności i potrzeb.

OWES głównym
wsparciem systemu
ekonomii społecznej

Aktualnie głównym elementem wsparcia systemu ekonomii społecznej jest sieć OWES. Ośrodki te działają na podstawie *Standardów OWES*. Warunkiem uzyskania finansowania ze środków EFS jest uzyskanie akredytacji Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Proces akredytacji jest instrumentem, który ma zapewnić jak najwyższą efektywność wydatkowania środków publicznych w obszarze wsparcia ekonomii społecznej. System akredytacji OWES również finansowany jest z EFS, a jego celem jest standaryzacja (na pew-

nym podstawowym poziomie) i zapewnienie wysokiej jakości usług. Uzyskanie statusu akredytowanego OWES jest warunkiem dostępu do konkursów organizowanych w województwach, finansowanych ze środków EFS w ramach RPO.

5.1.2. Realizacja projektów konkursowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Polityka wsparcia PES jest silnie związana ze środkami europejskimi – to głównie EFS finansuje działania podejmowane w obszarze ekonomii społecznej. W perspektywie finansowej 2014–2020 wsparcie dla sektora ekonomii społecznej odbywało się zarówno w ramach RPO, jak również na poziomie krajowym, w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój. Niewątpliwie środki europejskie ułatwiły prowadzenie działań koordynacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym.

Finansowanie sektora ekonomii społecznej

RPO uwzględniają cele zdefiniowane przez Komisję Europejską oraz odpowiadają na wyzwania poszczególnych regionów w zakresie stymulowania rozwoju społecznego i gospodarczego, w powiązaniu z celami nakreślonymi przez *Strategię Europa 2020*. Oznacza to, że odnoszą się do wspierania zrównoważonego rozwoju zwiększającego spójność społeczną i terytorialną, w tym także w kontekście ekonomii społecznej. RPO stanowią narzędzie realizacji polityki rozwoju prowadzonej przez poszczególne samorządy województwa.

Podstawowe zasady wsparcia rozwoju sektora ekonomii społecznej w ramach PI 9v zostały określone w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*. W *Wytycznych* tych wskazano, że usługi wsparcia ekonomii społecznej realizowane przez OWES są skoncentrowane m. in. na tworzeniu miejsc pracy w PES innych niż PS (bez możliwości przyznawania wsparcia finansowego i wsparcia pomostowego) lub nowo tworzonych i istniejących PS²³ (z możliwością przyznawania im wsparcia finansowego i wsparcia pomostowego). Wsparcie w ramach PI 9v miało przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w PES, sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy oraz obejmować kompleksowe działania zmierzające do podniesienia aktywności społecznej i zawodowej wśród osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Interwencja powinna odpowiadać potrzebom poszczególnych uczestników projektów i mieć zindywidualizowany charakter. Dzięki działaniom aktywizacyjnym i integrującym osoby te miały zostać poddane integracji społecznej, a także zwiększyć swoje szanse na znalezienie pracy. Wsparcie finansowe mogło być udzielane m.in. na tworzenie PES, tworzenie nowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych, zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które w momencie podejmowania zatrudnienia w PS nie wykonywały pracy i nie prowadziły działalności gospodarczej.

Podstawowe zasady wsparcia

²³ Za istniejące PS uznaje się: 1) w przypadku podmiotów utworzonych poza projektem OWES lub w projekcie OWES, ale bez uzyskiwania wsparcia finansowego lub wsparcia pomostowego – podmiot, który w momencie przystąpienia do ścieżki wsparcia OWES, spełnia cechy PS lub 2) w przypadku podmiotów utworzonych w ramach projektu OWES przy wykorzystaniu wsparcia finansowego lub wsparcia pomostowego – podmiot, który spełnia cechy PS i zakończył korzystanie ze wsparcia pomostowego.

Współpraca
Instytucji Zarządzających
Regionalnymi Programami
Operacyjnymi z regionalnymi
ośrodkami pomocy
społecznej

Objęte kontrolą IZ RPO współpracowały z ROPS w profilowaniu interwencji dotyczącej włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, czyli planowania naborów (alokacje, terminy i inne zasady konkursów) i ustalania kryteriów wyboru projektów dla działań dotyczących: aktywnej integracji, w tym projektów wspierających rozwój PES o charakterze reintegracyjnym CIS, KIS, ZAZ, WTZ, usług społecznych w lokalnej społeczności, które są jedną z kluczowych sfer rozwoju ekonomii społecznej wskazanych w *KPRES* i w wielu *RPRES*, innych obszarów ważnych dla ekonomii społecznej, w tym rewitalizacji, rynku pracy, edukacji, planowania konkursów na wybór OWES. ROPS ma tu kluczową rolę w zakresie kryteriów wyboru, w tym wymaganych wskaźników efektywnościowych OWES. Rezultatem planowanej interwencji będzie wzrost samodzielności, zwiększenie zdolności do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wzrost zatrudnienia. Rezultatem wsparcia będzie także zwiększenie potencjału PES o charakterze integracyjnym, co umożliwi uzyskiwanie efektów także po okresie realizacji RPO.

Realizacja RPO w województwach objętych kontrolą miała przyczyniać się m.in. do wzrostu zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym w PES, promowania PS i integracji zawodowej w PS oraz gospodarki społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności* IZ odpowiedzialną za prawidłową realizację RPO w województwie był zarząd województwa. Do zadań IZ na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy należał w szczególności wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach RPO. OWES świadczące usługi wsparcia PES wyłaniane były w konkursach, jednak projekty realizowane były wyłącznie przez podmioty mające akredytację MRiPS. OWES kierowały swoje działania bezpośrednio do PES, świadcząc usługi służące powstaniu nowych oraz poprawie rentowności istniejących już PS. Wsparcie mające służyć rozwojowi ekonomii społecznej zostało zaplanowane etapowo i kierowane było do różnych grup odbiorców. W pierwszym etapie środki przekazywano do instytucji wspierających rozwój ekonomii społecznej lub pośredniczących w przekazywaniu środków PES.

Według założeń konkursów RPO, które dotyczyły ekonomii społecznej, minimalny zakres przedmiotowy projektów obejmował:

- dotacje na tworzenie PES i tworzenie miejsc pracy w PES;
- świadczenie usług animacyjnych, inkubacyjnych i biznesowych dla wsparcia rozwoju ekonomii społecznej, zgodnie z *KPRES* i standardami OWES;
- podnoszenie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego pracowników PES w ramach procesów biznesowych.

Prawidłowa
organizacja
konkursów

W latach 2018–2020 dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej zaplanowano kwotę 462 289 tys. zł. W okresie objętym kontrolą realizowane były projekty w ramach konkursów przeprowadzonych w 2016 r. Natomiast w latach 2018–2020 IZ RPO prowadziły nabór wniosków o dofinansowanie w trybie konkursu ofert. IZ RPO przeprowadziły 14 konkur-

sów ukierunkowanych na wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej przez OWES. Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości organizacji konkursów i wyboru projektów objęto 35 projektów. Ogłoszenia o konkursach podawano do publicznej wiadomości przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków. Konkursy miały charakter zamknięty. IZ określiły termin naboru wniosków, wskazując daty otwarcia oraz daty zamknięcia naboru, tj. okres, w którym były przyjmowane wnioski. Regulaminy konkursowe były podobne. Wnioski o dofinansowanie projektu składano w wersji elektronicznej²⁴ oraz w wersji papierowej w regulaminowym terminie.

Na konkursy złożono 85 projektów. Oceny projektów dokonywali członkowie KOP, w której skład wchodził głównie pracownicy IZ RPO. W dwóch województwach (mazowieckim i podlaskim) skorzystano z możliwości powołania ekspertów z listy kandydatów na ekspertów. Członkowie KOP weryfikowali spełnienie warunków formalnych, dokonali oceny merytorycznej projektu oraz przeprowadzali negocjacje z oferentami. Projekty oceniano m.in. w oparciu o takie kryteria jak: potrzeba realizacji oraz zasadność doboru grupy docelowej, trafność doboru i opisu zadań, potencjał i doświadczenie wnioskodawcy i partnerów, budżet projektu. Jednocześnie wskaźniki projektu określały m.in. minimalne liczby miejsc pracy, który miały być utworzone w ramach realizacji projektu.

Kryteria i zasady oceny projektów umożliwiały wybór do dofinansowania i realizację projektów najlepiej odpowiadających potrzebom danego regionu w zakresie poprawy szans na włączenie społeczne osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wyłaniane do dofinansowania projekty miały służyć tworzeniu trwałych miejsc pracy w PS. Preferowane były projekty o wysokiej efektywności wsparcia oraz trwałości zaproponowanych rozwiązań, w tym w zakresie trwałości miejsc pracy oraz w zakresie funkcjonowania podmiotów świadczących usługi na rzecz sektora ekonomii społecznej.

W wyniku dokonanych ocen 55 wniosków uzyskało pozytywną ocenę, a 30 odrzucono na etapie oceny formalnej i merytorycznej. Wnioski zostały skierowane do negocjacji, co oznaczało możliwość przyznania dofinansowania uzależnionego od zakończenia ich wynikiem pozytywnym. Do negocjacji były kierowane kwestie, których wprowadzenie do treści wniosku o dofinansowanie nie spowodowało jego istotnej modyfikacji, a jednocześnie były niezbędne do jego prawidłowej realizacji. W drodze negocjacji wnioskowane kwoty dofinansowania uległy obniżeniu od 0,03% do 1,7%. Zmniejszeniu finansowania nie towarzyszyła zmiana działań oraz wskaźników realizacji projektów.

Po zatwierdzeniu listy ocenionych projektów IZ przekazywała wnioskodawcom informację w formie pisemnej o zakończeniu oceny projektu oraz wybraniu/niewybraniu projektów do dofinansowania. Protesty zostały złożone tylko przez dwa OWES w województwie lubelskim, które w wyniku rozpatrzenia przez zarząd województwa nie zostały uwzględnione.

Prawidłowa ocena projektów przez członków Komisji Oceny Projektów

Wybrane do dofinansowania projekty wspierały rozwój ekonomii społecznej i solidarnej

²⁴ Służył do tego Generator Wniosków dla RPO Województwa (...).

Opóźnienia w podpisywaniu umów o dofinansowanie

Terminowość, wysokość przekazywanego przez IZ / IP dofinansowania oraz rozliczenia dofinansowania szczegółowo zbadano na próbie 22 wniosków. Maksymalny termin na podpisanie umowy wynosił 60 dni od momentu zatwierdzenia przez zarząd województwa listy projektów wybranych do dofinansowania. Po ogłoszeniu wyników IZ zawierały bez zbędnej zwłoki umowy o dofinansowanie (po dostarczeniu przez wnioskodawców wymaganej dokumentacji), za wyjątkiem jednego przypadku w województwie kujawsko-pomorskim oraz trzech przypadków w województwie mazowieckim, gdzie opóźnienia wyniosły od 90 do 201 dni. Opóźnienia w podpisaniu umów wynikły w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego z konieczności przedstawienia przez beneficjenta poprawnych dokumentów, a przyczyna opóźnienia nie leżała po stronie IZ. Natomiast w województwie mazowieckim opóźnienie podpisywania umów spowodowane było koniecznością oczekiwania na zmianę zaleceń dotyczących rozliczenia podatku VAT, w przypadku udzielenia wsparcia finansowego w ramach projektów EFS, które były opracowywane przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju²⁵ (MliR). Wzór umów o dofinansowanie przyjęty został przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 30 października 2018 r., jednak w dniu 5 listopada 2018 r. IP otrzymała od Zarządu Województwa Mazowieckiego informację zawierającą ustalenia i rekomendacje MliR, a informacja dotycząca konieczności zmiany postanowień wzoru umowy wpłynęła IP w dniu 9 listopada 2018 r., tj. w czasie gdy weryfikowane były nadesłane przez beneficjentów załączniki do umów. Ostateczna wersja zaleceń przekazana została w dniu 5 lutego 2019 r. Zaktualizowane zalecenia wymagały zmiany umowy o dofinansowanie. Wzór umowy został zatwierdzony przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 26 lutego 2019 r. Podpisano 51 umów na łączną kwotę dofinansowania 419 501 tys. zł. Po podpisaniu umów o dofinansowanie projektu, beneficjenci wnieśli zabezpieczenie prawidłowej realizacji projektu w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub weksla in blanco.

Brak określonych terminów składania wniosków o płatność

Zgodnie z umowami o dofinansowanie przekazywanie środków finansowych (zaliczek) na realizację projektów następowało w formie zaliczki w ramach harmonogramu. Harmonogramy nie określały terminów składania wniosków o płatność, wskazywały natomiast, za jakie okresy mają być składane wnioski. Pierwsza transza dofinansowania przekazywana była w wysokości i terminie określonym w harmonogramie płatności. Kolejne transze dofinansowania przekazywane były po złożeniu i zweryfikowaniu przez IZ / IP wniosku o płatność rozliczającego przekazaną zaliczkę, w którym beneficjent wykazał wydatki kwalifikowalne rozliczające co najmniej 70% łącznej kwoty otrzymanych transz dofinansowania oraz zatwierdzeniu przez IZ / IP wniosku o płatność rozliczającego poprzednią transzę dofinansowania. Wypłaty środków finansowych dokonywano za pośrednictwem BGK.

W województwie kujawsko-pomorskim stwierdzono w ośmiu przypadkach niespójność danych zawartych w harmonogramach z danymi wykazanymi w załącznikach do nich, mimo iż umowa wymagała zgodności wypłaty środków z harmonogramem. Harmonogram płatności nie zawierał infor-

²⁵ Obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

macji o wypłacie tej transzy dotyczącym danego okresu rozliczeniowego, a informacja o okresie rozliczeniowym, którego dotyczyła wypłacana transza zawarta była jedynie w załączniku do harmonogramu. Harmonogram płatności jest częścią umowy i jego aktualizacja powinna następować przy pomocy SL2014²⁶.

W województwie warmińsko-mazurskim w trzech przypadkach dotyczących udzielonych zaliczek na kwotę 1350 tys. zł IZ nie wywiązała się z obowiązku terminowego przekazania zlecenia płatności do BGK, a zlecenia płatności przekazano z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do sześciu dni w stosunku do terminu określonego w umowie o dofinansowanie (zlecenie płatności powinno być przekazane w terminie pięciu dni roboczych od dnia zweryfikowania wniosku o płatność).

Każdy złożony przez beneficjenta częściowy wniosek o płatność podlegał weryfikacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Oceniano stopień osiągnięcia, na dany okres, planowanych wskaźników. Beneficjent mógł dokonać w projekcie zmian wartości wskaźników produktu i rezultatu, a w przypadku zmiany przekraczającej 15% wartości wskaźnika, był zobowiązany do aktualizacji wniosku o dofinansowanie.

Zasadniczo po upływie trzech miesięcy realizacji projektów, beneficjenci składali wnioski o płatność, które były wnioskami sprawdzającymi i rozliczającymi pobraną wcześniej zaliczkę. Termin zatwierdzenia wniosku o płatność wynikał z zawartych umów i nie powinien on być dłuższy niż 90 dni kalendarzowych od dnia przedłożenia pierwszej wersji wniosku. W przypadku trzech województw, tj. kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i podlaskiego wystąpiły przypadki opóźnień w zatwierdzaniu wniosków o płatność i wynosiły one od siedmiu do 218 dni kalendarzowych od przedłożenia pierwszej wersji wniosku.

Opóźnienia
w przekazywaniu
zaliczek i zatwierdzaniu
wniosków o płatność

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w czterech (na 11) przypadkach wypłaty transzy dokonano po upływie 90 dni od dnia złożenia prawidłowego wniosku o płatność. Opóźnienia wyniosły od siedmiu do 123 dni kalendarzowych, a łączna wartość opóźnionych płatności wyniosła 3663,3 tys. zł. Przyczyną przedłużenia procedury weryfikacji wniosków o płatność oraz przekroczenia terminów na wykonanie tych czynności były liczba i zakres błędów popełnianych przez beneficjentów, ograniczone zasoby kadrowe Urzędu, trudna do rozliczania i monitorowania problematyka obszaru ekonomii społecznej, złożony system rozliczania projektów wynikający z zasad funkcjonowania systemu SL2014 i obowiązujących procedur.

Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych akceptacja dwóch (na 23) wniosków o płatność nastąpiła po upływie 93 dni kalendarzowych od przedłożenia pierwszej wersji wniosku. Opóźnienia w akceptacji wniosków nie skutkowały opóźnieniami w przekazaniu transz zaliczki. Opóźnienia były spowodowane nieterminowym złożeniem przez beneficjenta dokumentów oraz dwóch korekt do wniosku o płatność. System SL2014 nie posiada funkcjonalności przypominającej o zbliżającym się terminie złożenia lub weryfikacji dokumentacji projektowej.

²⁶ Aplikacja główna Centralnego Systemu Teleinformatycznego.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego rozpatrywanie sześciu wniosków o płatność dwóch beneficjentów rozpoczęto 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. Skutkiem przedłużenia rozpatrywania wniosków o płatność było wydłużenie terminu przekazania zaliczek, który wyniósł 218 dni kalendarzowych (licząc od dnia wpływu pierwszej wersji wniosku o płatność).

W sytuacji, gdy w terminie określonym w harmonogramie, beneficjent nie wydatkował min. 70% otrzymanej zaliczki, dokonywał aktualizacji harmonogramu. W zaktualizowanym harmonogramie kwota wnioskowanej zaliczki przenoszona była na kolejne okresy rozliczeniowe.

Długość weryfikacji
końcowych wniosków
o płatność

W latach 2018–2020 zakończono realizację 23 projektów, na które wydatkowano łącznie 281 653 tys. zł²⁷. W świetle § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich²⁸, rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do właściwej instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego, lub na zwrocie zaliczki. Zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie beneficjenci zobowiązani zostali do rozliczenia 100% otrzymanego dofinansowania w końcowym wniosku o płatność, w terminie 30 dni od zakończenia projektu.

Szczegółowym badaniem objęto 17 projektów, w których złożono końcowe wnioski o płatność. Beneficjenci wywiązali się z obowiązku ostatecznego rozliczenia całości dofinansowania i w jego wyniku dokonali zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 3587,2 tys. zł (kwoty niewykorzystane i kwoty wydatków niekwalifikowanych). Okres weryfikacji pierwszej wersji wniosku, zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie powinien wynosić maksymalnie 20 dni roboczych²⁹. Sześć projektów (35,3% projektów objętych badaniem), których realizacja zakończyła się w 2019 r. i 2020 r. pozostawały w trakcie weryfikacji. Okres weryfikacji w przypadku końcowych wniosków o płatność został przekroczony od trzech do 389 dni.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w trzech przypadkach (100% objętych badaniem) 30 października 2019 r. wpłynęły wnioski końcowe i przez ponad 20 miesięcy, ze względu na nieprawidłowości, nie zostały rozliczone. Brak zatwierdzenia końcowego wniosku o płatność spowodował, że projekty te nie podlegały kontroli trwałości. Zgodnie z Planem Kontroli na lata 2020/2021 przy doborze próby powinny być uwzględnione projekty, w przypadku których m.in. na dzień dokonania wyboru (...) zatwierdzono wniosek o płatność końcową oraz nie minął okres utrzy-

²⁷ Część projektów jest w trakcie realizacji do 2023 r.

²⁸ Dz. U. poz. 2367.

²⁹ Terminy weryfikacji kolejnych końcowych wniosków o płatność regulowały wewnętrzne przepisy jednostek.

mania trwałości. Niezatwierdzenie wniosków końcowych przez cały okres trwałości projektów spowodowało, że projekty te przestały spełniać kryteria podlegania kontroli.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego z czterech projektów, których realizacja zakończyła się w 2019 r. i 2020 r., zatwierdzony został przez IZ wniosek końcowy o płatność jednego projektu po ponad 11 miesiącach od daty złożenia wniosku przez beneficjenta. Pozostałe trzy końcowe wnioski o płatność od ponad czterech do ponad 15 miesięcy od daty ich złożenia pozostawały w trakcie weryfikacji. Na dzień zakończenia kontroli wnioski posiadały status „złożony / poprawiony” lub „poprawiony”.

IZ RPO w latach 2018–2020 przeprowadziły 56 kontroli u beneficjentów. W 32 kontrolach nie stwierdzono uchybień / nieprawidłowości. Dwie kontrole (do dnia 15 czerwca 2021 r.) nie zostały zakończone w związku z toczącym się śledztwem Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Białymstoku i Prokuratury Okręgowej w Białymstoku. W pozostałych przypadkach stwierdzono m.in. nie kwalifikowalność części wydatków, złożenie wniosków o płatność po terminie, niekompletność umów i wniosków dotyczących udzielania dofinansowania, przekazywanie we wnioskach danych niezgodnych z danymi udostępnionymi w trakcie kontroli, błędne konstruowanie warunków udziału i kryteriów oceny ofert, niewykazywanie we wnioskach o płatność wydatków w ramach limitu zadań zleconych i pomocy *de minimis* (bez wpływu na wartość deklarowanych wydatków kwalifikowalnych), błędy w dokumentacji prowadzonej w ramach udzielanych zamówień publicznych. W przypadku jednej kontroli³⁰ przeprowadzonej przez zespół kontrolny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości m.in. skrócenia terminu składania ofert, IZ nałożyła na beneficjenta korektę finansową w wymiarze 2% wydatków ujętych we wnioskach o płatność (wartość korekty 5,2 tys. zł). Skontrolowani beneficjenci poinformowali IZ o realizacji zaleceń pokontrolnych.

Kontrole IZ RPO wykazały błędy w realizowanych projektach

5.2. Realizacja przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej dotowanych projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

Objęte kontrolą OWES na ogół zgodnie z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie realizowały projekty oraz respektowały zasady wykorzystywania środków finansowych.

W latach 2018–2020, w ramach RPO, OWES objęte kontrolą realizowały 27 projektów, na które otrzymały dofinansowanie w łącznej kwocie 211 867 tys. zł. Realizacja projektów odbywała się zgodnie z harmonogramami zawartymi we wnioskach i umowach. Sześć OWES realizowało projekty w partnerstwie, na podstawie zawartych umów o partnerstwie³¹,

Realizacja projektów przez akredytowane OWES

³⁰ Kontrola dotyczyła zakończonego projektu OWES w Ełku beneficjenta ESWIP.

³¹ Umowa, o której mowa w art. 33 ust. 5 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, określająca w szczególności: przedmiot porozumienia albo umowy, prawa i obowiązki stron, zakres i formę udziału poszczególnych partnerów w projekcie, partnera wiodącego uprawnionego do reprezentowania pozostałych partnerów projektu, sposób przekazywania dofinansowania na pokrycie kosztów ponoszonych przez poszczególnych partnerów projektu umożliwiające określenie kwoty dofinansowania udzielonego każdemu z partnerów, sposób postępowania w przypadku naruszenia lub niewywiązania się stron z porozumienia lub umowy.

a pięć OWES samodzielnie. Umowy o partnerstwie określały zakres zadań realizowanych przez partnerów. Wszystkie OWES realizujące projekty posiadały akredytację Ministra, która pozostawała ważna przez dwa lata lub rok od jej przyznania.

OWES na ogół terminowo przekazywały informacje o realizowanych projektach

Zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dofinansowanie projektów, OWES informowały, właściwe ze względu na obszar działania OWES, ośrodki pomocy społecznej, CIS, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz powiatowe urzędy pracy (PUP) o realizowanych projektach i formach wsparcia otrzymywanych przez uczestników. Na ogół przekazanie informacji o realizowanych projektach następowało w terminie siedmiu dni od podpisania umowy, poza dwoma przypadkami, w których z okazywanej do kontroli dokumentacji nie wynikała data przekazania ww. informacji.

*Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020*³² określają warunki i procedury w zakresie kwalifikowalności wydatków³³, a uszczegółowienie tych warunków znalazło się w wytycznych programowych w zakresie kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach RPO dla danego województwa. Koszty musiały być przewidziane w budżecie projektu i poniesione w terminie jego realizacji. Ocena kwalifikowalności wydatków polegała na analizie zgodności jego poniesienia z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego, umową o dofinansowanie i *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków* oraz innymi dokumentami, do których stosowania OWES zobowiązał się w umowie o dofinansowanie.

Wkład własny na ogół wnoszony prawidłowo

Zgodnie z umowami o dofinansowanie projektów OWES były zobowiązane do wniesienia wkładu własnego w wysokości 5% wydatków kwalifikowalnych. *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków* przewidywały, jako wkład własny środki finansowe lub wkład niepieniężny zabezpieczone przez beneficjenta, przeznaczone na pokrycie wydatków kwalifikowalnych, które nie zostaną beneficjentowi przekazane w formie dofinansowania (różnica między kwotą wydatków kwalifikowalnych a kwotą dofinansowania przekazaną beneficjentowi, zgodnie ze stopą dofinansowania dla projektu rozumianą, jako % dofinansowania wydatków kwalifikowalnych). Przewidziano również, że wkład niepieniężny może stanowić część lub całość wkładu własnego wniesionego na rzecz projektu. W OWES objętych kontrolą wkład własny stanowiły środki finansowe (prywatne i JST) oraz wkład niepieniężny (rzeczowy oraz w postaci pracy wolontariuszy). Nieodpłatna praca wolontariuszy była rozliczana na podstawie umów na świadczenie wolontariatu, z uwzględnieniem ilości czasu poświęconego na jej wykonanie oraz średniej wysokości wynagrodzenia (wg stawki godzinowej lub dziennej) za dany rodzaj pracy obowiązującej u danego pracodawcy lub w danym regionie (wyliczonej np. w oparciu o dane GUS), lub płacy minimalnej określonej na podstawie obowiązujących przepisów, w zależności od postanowień wniosku o dofinansowanie projektu. Stwierdzono zawyżenie stawek godzinowych wolontariatu.

³² Dalej: *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków*.

³³ Rozdział 6.

Przykład

W projektach pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionie siedleckim* oraz *Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej* stawka godzinowa dla wolontariatu świadczonego na stanowisku animatora została oszacowana na 150 zł. Wycena stawki godzinowej opierała się na cenach rynkowych za szkolenia i konsultacje specjalistów. Była ona zgodna z *Listą najczęściej finansowanych towarów i usług*, jednak nie odpowiadała stawkom godzinowym obowiązującym dla animatorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W ramach realizowanych projektów OWES zatrudniał na podstawie umowy o pracę animatorów w wymiarze 0,5 etatu przy stawce godzinowej wynoszącej 31,18 zł (przy pierwszym projekcie) oraz 0,3 i 0,25 etatu przy stawkach godzinowych wynoszących odpowiednio 41 zł i 49 zł (przy drugim projekcie). Stawka godzinowa świadczenia wolontariatu na stanowisku animatora została, przy realizacji pierwszego projektu, wyceniona blisko pięciokrotnie wyżej (o 481,1%), a przy realizacji drugiego projektu ponad trzykrotnie (o 365,9% i 306,1%) wyżej od stawek godzinowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę animatorów.

Koszty projektów przedstawiano we wniosku o dofinansowanie w formie budżetu zadaniowego, tj. na zadania merytoryczne (koszty bezpośrednie) oraz koszty pośrednie. Na realizację projektów OWES wydatkowały ogółem kwotę 120 236 tys. zł (koszty bezpośrednie – 113 019 tys. zł i pośrednie – 7217 tys. zł). Koszty zostały poniesione w trakcie trwania projektów. Koszty bezpośrednie ponoszono głównie na:

- wynagrodzenia personelu merytorycznego i specjalistycznego – od 32,8% do 55,9% kosztów bezpośrednich;
- dotacje na tworzenie miejsc pracy – od 19,2% do 49,7% kosztów bezpośrednich;
- merytoryczne usługi specjalistyczne – od 4,6% do 12,3% kosztów bezpośrednich;
- wydatki towarzyszące – od 0,6% do 22,7% kosztów bezpośrednich.

Koszty bezpośrednie związane były m.in. z usługami animacji lokalnej, rozwoju ekonomii społecznej, ze wsparciem istniejących PS, ze wsparciem finansowym na tworzenie nowych miejsc pracy oraz doradztwem i szkoleniami. Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków*³⁴, wydatki pośrednie rozliczano na podstawie stawki ryczałtowej w wysokości od 10% do 20% poniesionych kosztów bezpośrednich. W oparciu o przygotowaną metodologię, stawki jednostkowe mogły być zastosowane w projekcie bez konieczności weryfikacji dokumentów księgowych potwierdzających poniesienie wydatków zarówno podczas jej rozliczania, jak i kontroli na miejscu. Koszty pośrednie związane były z obsługą administracyjną projektów (doradztwo prawne, czynsz, najem powierzchni biurowych, opłaty administracyjne, opłaty za media, koszty usług internetowych).

Zgodnie z wymogami umów o dofinansowanie projektów, wszystkie objęte kontrolą OWES prowadziły dla każdego projektu wyodrębnioną ewidencję wydatków i kosztów z podziałem analitycznym umożliwiającym identyfikację poszczególnych operacji związanych z realizowanymi projektami.

Koszty poniesione
w trakcie trwania
projektów

Dla realizowanych
projektów OWES
prowadziły wyodrębnioną
ewidencję księgową

³⁴ 6 Rozdział – Wspólne warunki i procedury w zakresie kwalifikowalności wydatków; 6.6. Uprozczone metody rozliczania wydatków.

Sposób ewidencji wydatków i kosztów ponoszonych w ramach realizowanych projektów ze środków RPO NIK sprawdziła na próbie 3500 dowodów księgowych na łączną kwotę 16 864 tys. zł. Wszystkie zbadane wydatki wynikały z posiadanych przez OWES dokumentów potwierdzających fakt zakupu towarów i usług oraz dokonanych płatności. Koszty wskazywane we wnioskach o płatność, poza jednym przypadkiem, wynikały z ewidencji księgowej. Należy zwrócić uwagę na postanowienia *Wytycznych programowych w zakresie kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020*³⁵, zgodnie z którym każdy wydatek poniesiony w związku z realizacją projektu niezależnie od formy prowadzonej księgowości, powinien być zaksięgowany na koncie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu z podziałem analitycznym dla wszystkich wydatków w ramach projektu.

Przykład

W projektach pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionie siedleckim* oraz *Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej* wkład własny w formach niepieniężnych wniesiony przez OWES (lidera i partnerów) w łącznej kwocie 154 tys. zł nie był ujmowany w księgach rachunkowych. Dane o wartości świadczenia wolontariuszy wynikały z dokumentacji merytorycznej projektu i na ich podstawie był ujmowany w sprawozdaniach projektowych.

Błędy w ewidencji księgowej

Dowody księgowe spełniały podstawowe warunki określone w art. 21 ust. 1³⁶, z zastrzeżeniem art. 21 ust. 1a ustawy *o rachunkowości*. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędnych zapisów w księgach rachunkowych, braku prawidłowych opisów dowodów księgowych, w ramach której poniesiono koszt, dokonywania na dowodach księgowych poprawek w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy *o rachunkowości*.

Przykłady

W projekcie pn. *Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej* dokonano błędnych zapisów księgowych, co spowodowało rozbieżność w kwocie 219,2 tys. zł pomiędzy kontem księgowym, a wnioskami o płatność.

W projekcie pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Subregionie piłskim* w 41 dowodach księgowych (z 50 objętych badaniem) na kwotę 897 tys. zł, stwierdzono że nie zawierały opisu wskazującego na związek z realizowanym projektem.

³⁵ Załącznik nr 1 do uchwały nr 1159/70/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 28 sierpnia 2015 r.

³⁶ Dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: 1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu; 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów; 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Można zaniechać zamieszczania na dowodzie danych, o których mowa: 1) w ust. 1 pkt 1–3 i 5, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów; 2) w ust. 1 pkt 6, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych.

Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków zobowiązują OWES w umowie o dofinansowanie do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach projektu w sposób zapewniający w szczególności zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, a także zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w ww. *Wytycznych*. NIK zbadała na próbie 28 zamówień publicznych prawidłowość ich udzielania. Objęte kontrolą OWES nie były zobowiązane do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁷. Zobligowane były natomiast m.in. do dokonywania wyboru wykonawcy dostaw i usług z zachowaniem zasady konkurencyjności. Wszystkie zamówienia objęte badaniem były realizowane zgodnie z zasadą konkurencyjności na warunkach określonych w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków*³⁸. Zapytania ofertowe zostały prawidłowo upublicznione³⁹. Terminy składania ofert zostały prawidłowo wyznaczone, a określone przez OWES kryteria ocen ofert odnosiły się do przedmiotów zamówienia oraz zapewniały zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Dokonano wyborów najkorzystniejszych ofert spośród złożonych ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu. Wybory te zostały udokumentowane pisemnymi protokołami, a informacje o wyborze wykonawcy były upubliczniane⁴⁰. Usługi zostały zrealizowane i terminowo opłacone.

Prawidłowa realizacja zamówień publicznych

Zgodnie z umowami o dofinansowanie termin na złożenie pierwszego wniosku o płatność upływał po 15 dniach roboczych od dnia jej zawarcia. Pozostałe wnioski o płatność powinny być składane w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, a końcowy wniosek o płatność w terminie 30 dni kalendarzowych od zakończenia okresu realizacji projektu.

Opóźnienia w składaniu wniosków o płatność

W latach 2018–2020 OWES objęte kontrolą złożyły łącznie 141 wniosków o płatność. W przypadku czterech OWES stwierdzono opóźnienia w złożeniu siedmiu wniosków o płatność (5% ogółu wniosków o płatność). Opóźnienia wyniosły od jednego do 12 dni roboczych, a w przypadku wniosku końcowego o płatność – 56 dni kalendarzowych od zakończenia realizacji projektu (IP wyraziła zgodę na wydłużenie okresu złożenia wniosku).

We wnioskach o płatność OWES informowały o stanie realizacji działań w poszczególnych zadaniach, o problemach występujących w trakcie realizacji projektu, przedstawiały planowany przebieg realizacji projektów, wskazywały postęp finansowy i rozliczenie kosztów pośrednich oraz prezentowały wskaźniki produktu i rezultatu.

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – utraciła moc od 1 stycznia 2021 r. (ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych* Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

³⁸ Punkt 6.5.2.

³⁹ bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl

⁴⁰ Tamże.

5.3. Wsparcie oferowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej

W latach objętych kontrolą OWES zapewniły wsparcie: w 2018 r. dla 810 PES, z tego 196 to PS; w 2019 r. – 903 PES, z tego 245 PS; 2020 r. – 823 PES, z tego 286 PS. OWES realizowały usługi w obszarze animacji lokalnej, rozwoju ekonomii społecznej i wsparcia PS zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Wsparcie oferowane przez OWES nie zawsze spełniało *Standardy OWES*.

5.3.1. Standardy formalno-organizacyjne

Zgodnie z postanowieniami *KPRES* oraz *Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* OWES systematycznie poddawały się akredytacji. Posiadanie akredytacji powinno świadczyć o spełnianiu standardów wsparcia określonych w *Standardach OWES* i pozwolić na zapewnienie wszystkim odbiorcom porównywalnego, wysokiej jakości wsparcia. Jeden z kontrolowanych OWES 22 marca 2021 r. utracił akredytację.

OWES posiadały schematy organizacyjne i regulaminy

Zgodnie z określonymi w *Standardach OWES* wymaganiami organizacyjnymi i zarządzania (grupa A), OWES posiadały schemat organizacyjny oraz regulamin opisujący kluczowe funkcje OWES. Regulaminy określały m.in. cele OWES, oczekiwane rezultaty związane z realizacją działań OWES, strukturę kadrową, rodzaje oferowanego wsparcia oraz mechanizmy komunikacji wewnątrz OWES.

Na ogół wyznaczano koordynatora merytorycznego

Planowanie działań OWES, organizacja pracy, kierowanie kadrami, zapewnienie jakości usług świadczonych przez OWES na rzecz PES należy do obowiązków koordynatora merytorycznego. Koordynatorzy posiadali minimum 3-letnie doświadczenie zawodowe w obszarze ekonomii społecznej (w tym minimum rok doświadczenia w zarządzaniu zespołami projektowymi lub prowadzeniu działalności gospodarczej). Stwierdzono przypadek niewyznaczenia przez OWES koordynatora merytorycznego, ze względu na ograniczone środki finansowe OWES.

OWES zapewniły kadrę kluczową

Zgodnie ze *Standardami OWES*⁴¹, kluczową kadrę OWES stanowią animatorzy, kluczowi doradcy, kluczowi doradcy biznesowi, pracownicy wspierający doradców, pracownicy monitorujący działania PES i PS oraz pracownicy odpowiedzialni za koordynowanie działań partnerskich. OWES powinien zapewnić stabilność funkcjonowania kluczowej kadry, jako stałych pracowników. Kadrę kluczową OWES tworzyło łącznie: w 2018 r. – 185, w 2019 r. – 209 i w 2020 r. – 220 osób, z czego około 92% zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę. Stan zatrudnienia kadry kluczowej na koniec każdego roku był następujący (w osobach):

- animatorzy: w 2018 r. – 40, w 2019 r. – 42 i w 2020 r. – 52;
- doradcy kluczowi: w 2018 r. – 36, w 2019 r. – 43 i w 2020 r. – 39;
- doradcy biznesowi: w 2018 r. – 31, w 2019 r. – 38 i w 2020 r. – 37;
- pracownicy wspierający doradców: w latach 2018–2019 po 15 (w każdym roku) i w 2020 r. – 17;
- pracownicy monitorujący PES i PS: w 2018 r. – 29, w 2019 r. – 35 i w 2020 r. – 33;
- pracownicy odpowiedzialni za koordynację działań partnerskich: w latach 2018–2019 po 16 (w każdym roku) i w 2020 r. – 13.

⁴¹ Standardy dotyczące kadry OWES (grupa A).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Doradcy kluczowi i biznesowi stanowili od 34,5% do 36,2% ogółu zatrudnienia, a animatorzy – od 21,6% do 23,6% ogółu zatrudnienia. W jednym OWES kadrę kluczową uzupełniały osoby świadczące usługi w ramach wolontariatu: dwie osoby na stanowisku doradcy specjalistycznego w wymiarze ok. 5,5 i 6 godzin miesięcznie oraz dwie osoby na stanowisku animatora w wymiarze 6 godzin miesięcznie każda.

Do najważniejszych zadań animatorów należało tworzenie środowiska przyjaznego rozwojowi ekonomii społecznej, doprowadzanie do powstawania grup inicjatywnych, podmiotów i partnerstw działających na rzecz i w obszarze ekonomii społecznej. Doradcy kluczowi w oparciu o rozpoznane potrzeby grup inicjatywnych dbali o przygotowanie procesu indywidualnego prowadzenia tych grup. Doradcy biznesowi czuwali nad usamodzielnieniem rynkowym PES i PS.

Standardy OWES określają wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego dla koordynatora merytorycznego i kadry kluczowej, kompetencje kadry kluczowej, a także minimalny wymiar zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej i koordynatora merytorycznego. Szczegółowym badaniem w tym zakresie objęto dokumentację 123 pracowników. Pracownicy posiadali minimum trzyletnie doświadczenie zawodowe w obszarze ekonomii społecznej, co było zgodne ze standardami C.3: *Kompetencje animatora OWES*⁴², D.2.: *Kompetencje doradcy kluczowego*⁴³, E.2.: *Kompetencje doradcy biznesowego*⁴⁴.

Pracownicy posiadali zakres zadań i opis stanowiska pracy. W przypadku trzech projektów stwierdzono wykonywanie przez doradców kluczowych i animatorów zadań, których nie mieli wymienionych w zakresie obowiązków. Pozostawało to w sprzeczności ze standardem OWES w zakresie organizacji i zarządzania OWES⁴⁵, z którego wynika, że każdy z pracowników posiada jasno określony zakres zadań i opis specyficzny dla właściwego stanowiska.

Wykształcenie
kluczowej kadry zgodne
ze standardami OWES

Wykonywanie zadań
niewymienionych
w zakresach
obowiązków

Przykłady

W projektach pn. *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w subregionie siedleckim* oraz *Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej* nie wyznaczono koordynatora merytorycznego, a zadania jemu przypisane były w dużej mierze realizowane przez doradców kluczowych oraz prezesa zarządu. Również zadania z zakresu promocji i współpracy z biznesem, które miały być realizowane przez specjalistę ds. promocji i współpracy z biznesem, były wykonywane przez animatorów i doradców kluczowych. Żaden z pracowników zatrudnionych przy realizacji ww. projektów nie miał w zakresie obowiązków określonych zadań koordynatora merytorycznego, jak również z zakresu promocji i współpracy z biznesem.

⁴² Animator w OWES musi posiadać minimum 3-letnie doświadczenie w świadczeniu usług animacyjnych odnośnie rozwoju lokalnego, tworzenia partnerstw lokalnych.

⁴³ Kluczowy doradca posiada, co najmniej 3-letnie doświadczenie we wsparciu tworzenia PES, w tym PS.

⁴⁴ Doradca biznesowy posiada, co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie we wsparciu biznesowym lub prowadzeniu działalności gospodarczej lub zarządzaniu podmiotem gospodarczym.

⁴⁵ Standard A.2.5.

Niejednolity sposób dokonywania i dokumentowania ocen okresowych

W projekcie pn. *Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej* animatorzy, kluczowi doradcy biznesowi oraz doradcy specjalistyczni realizowali działania na rzecz reintegracji zawodowej. Do czasu zatrudnienia specjalisty ds. reintegracji zawodowej i społecznej, pracownikom nie przypisano i nie ustalono w zakresach obowiązków zadań z tego zakresu.

Zgodnie ze *Standardami OWES*, kompetencje kadry kluczowej OWES są doskonalone w sposób systematyczny i celowy. Odbywa się to, co najmniej poprzez: regularną, okresową ocenę kadry, tworzenie na podstawie oceny kadry okresowych planów rozwoju zawodowego, udział kadry w działaniach podnoszących kompetencje, w tym szkoleniach wewnętrznych, szkoleniach zewnętrznych, doradztwie, spotkaniach sieciujących, wymianie doświadczeń.

Analiza dokumentacji 123 pracowników wykazała, że OWES na ogół przeprowadzały okresową ocenę pracowników. Jednak sposób przeprowadzenia ocen był niejednolity, nie zawsze był uregulowany wewnętrznymi zarządzeniami/procedurami, odbywał się z różną częstotliwością (raz na miesiąc, raz na kwartał, raz w roku) i nie był lub był niejednolicie dokumentowany. Stwierdzono również przypadki braku planów rozwoju zawodowego.

Przykłady

Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – oceny okresowej kadry OWES dokonywano na spotkaniach danego pracownika z zarządem. Ocena miała charakter rozmowy. Spotkania przeprowadzano średnio raz w roku, a ich podsumowanie znajdowało się w monitoringu stosowania modelu kompetencyjnego OWES. Zagadnienia dotyczące oceny nie były uregulowane żadnymi wewnętrznymi procedurami. Nie tworzone planów rozwoju zawodowego, a pracownicy swoje potrzeby i aspiracje edukacyjne zgłaszają na corocznych spotkaniach oceniających.

Mazowiecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – ocena okresowa kadry OWES prowadzona była na podstawie wewnętrznego (niepodpisanego) dokumentu pn. *Zalecenia dotyczące procedury oceny i rozwoju kompetencji kadry kluczowej OWES*. W roku 2018 ocena odbyła się formie rozmów, których nie dokumentowano. W latach 2019–2020 oceny dokonano w wykorzystaniem karty oceny kompetencji pracowników w ramach Modelu Kompetencyjnego OWES. Karty oceny nie zostały jednak opatrzone podpisem ani wskazaniem osoby dokonującej oceny.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej FRAPZ – nie wprowadzono wewnętrznych regulacji związanych z przeprowadzaniem okresowej oceny kluczowej kadry OWES. Ocenę przeprowadzano w oparciu o bieżącą analizę kwartalnych oraz rocznych raportów z ewaluacji animacji oraz wsparcia prowadzonego przez kluczowych doradców ogólnych i biznesowych. Potrzebę szkoleniową rozpoznawano poprzez dokonywanie rocznych raportów z badania kompetencji. Analiza raportów była dokumentowana w postaci zbiorczego zestawienia, które pełniło rolę planów rozwoju zawodowego.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Toruniu – w latach 2018–2019 nie ewidencjonowano działań dotyczących okresowych planów rozwoju zawodowego. Kadra kluczowa została poddana testom kompetencji i na ich podstawie koordynator merytoryczny ustalił zapotrzebowanie na szkolenie, jednak

czynności te nie były dokumentowane. W 2020 r. przeprowadzono okresową ocenę kadry i stworzono plany rozwoju zawodowego zawierające m.in. zalecane szkolenia.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Elblągu – w latach 2018–2019 ocena okresowa nie miała formy pisemnej. Ocena obejmowała rozmowę pracownika z prezesem oraz kierownikiem merytorycznym, którzy wspólnie dokonywali oceny i ustalali roczny plan rozwoju kadry.

W latach 2018–2020 kadra kluczowa OWES wzięła udział w 791 szkoleniach, 484 warsztatach i 21 doradztwach. Analiza dokumentacji pracowników objętych badaniem wykazała, że 121 osób kluczowej kadry brało udział w szkoleniach w wymiarze, co najmniej 30 godzin rocznie, co spełniało standard A.3. *Standardy dotyczące kadry OWES*. Dwie osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenie⁴⁶ nie odbyły żadnego szkolenia. Podnoszenie kompetencji było rzetelnie ewidencjonowane. W aktach pracowników znajdowały się dyplomy, certyfikaty oraz zaświadczenia potwierdzające podnoszenie kwalifikacji. Należy zwrócić uwagę, że liczba szkoleń dla kluczowej kadry OWES została zmniejszona m.in. z powodu zakończenia i niekontynuowania projektu ogólnopolskiego *Forum Aktywności OWES*⁴⁷. Celem projektu było wzmocnienie systemu wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej poprzez sieciowanie oraz zwiększenie kompetencji kadr akredytowanych OWES z terenu całej Polski.

Kluczowa
kadra podnosiła
kompetencje

Minimalny wymiar zaangażowania osób pełniących funkcje kadry kluczowej wynosił, co najmniej 40 godzin w miesiącu (w przypadku koordynatora merytorycznego – 80 godzin w miesiącu). Standardu tego nie przestrzegano w pięciu OWES objętych kontrolą. Nie zapewniono 100% wymogu zaangażowania kadry kluczowej (kluczowy doradca ogólny, kluczowy doradca biznesowy, specjalista ds. reintegracji) oraz koordynatora merytorycznego, przy czym w jednym przypadku w ogóle nie ewidencjonowano czasu pracy osoby pełniącej tę funkcję. W przypadku dwóch kontroli (z pięciu, w których stwierdzono nieprawidłowości) doradca ogólny (jedna osoba), kluczowi doradcy biznesowi (siedem osób), specjalista ds. reintegracji (jedna osoba) byli zatrudnieni na podstawie umowy cywilnoprawnej. Wymiar zaangażowania tych osób nie był spełniony w każdym miesiącu i wynosił od dwóch godzin miesięcznie w przypadku specjalisty ds. reintegracji do 153 godzin w przypadku doradcy biznesowego⁴⁸. W ramach zawartych umów, świadczone usługi były rozliczane godzinowo – za wykonaną pracę. NIK zwraca uwagę, że OWES, powinien zapewnić stabilność funkcjonowania kluczowej kadry, jako stałych pracowników OWES, a standardy OWES⁴⁹ określające minimalne zaangażowanie kadry kluczowej nie zawężają tego warunku tylko do kadry zatrudnionej na podstawie umowy o pracę.

Nie przestrzegano
minimalnego wymiaru
zaangażowania kadry
kluczowej i koordynatora
merytorycznego

⁴⁶ Kluczowy doradca ogólny zatrudniony od 1 czerwca 2020 r. i kluczowy doradca biznesowy zatrudniony od 26 lutego 2020 r.

⁴⁷ Projekt finansowany ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (Oś Priorytetowa II, działanie 2.9 Rozwój ekonomii społecznej).

⁴⁸ Wymiar zaangażowania dla poszczególnych kluczowych doradców biznesowych nie był spełniony przez okres od czterech do 10 miesięcy.

⁴⁹ Standard A.3.4., a od 1 stycznia 2021 r. – A.3.2.

Przykłady

Mazowiecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – w przypadku kierownika OWES pełniącego funkcję koordynatora merytorycznego wymiar $\frac{1}{4}$ etatu nie pozwalał na spełnienie wymogu minimalnego zaangażowania wynoszącego 80 godzin w miesiącu. W przypadku pięciu osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia wymóg minimalnego miesięcznego zaangażowania nie był spełniony w każdym miesiącu:

- kluczowy doradca ogólny – zatrudniony od 2019 r., wymiar zaangażowania wynosił od sześciu do 17 godzin w miesiącu;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 2020 r., wymiar zaangażowania wynosił od 13 do 49 godzin w miesiącu, przy czym przez sześć miesięcy było to poniżej 40 godzin;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 2020 r., wymiar zaangażowania wynosił od 23 do 153 godzin w miesiącu, przy czym przez cztery miesiące było to poniżej 40 godzin;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 2020 r., wymiar zaangażowania wynosił od 21 do 42 godzin w miesiącu, przy czym przez dwa miesiące było to poniżej 40 godzin;
- specjalista ds. reintegracji – zatrudniony od 2019 r., wymiar zaangażowania wynosił od dwóch do 23,5 godzin w miesiącu.

Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społecznej MODRZEW – cztery osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia nie spełniały wymogu minimalnego zaangażowania:

- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 2020 r., wymiar zaangażowania wynosił od 34 godziny w miesiącu⁵⁰;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 2018 r., wymiar zaangażowania wynosił od trzech do 13 godzin w miesiącu;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony w okresie od 31 stycznia 2018 r. do 30 listopada 2020 r., wymiar zaangażowania wynosił: w 2018 r. od 10 do 30 godzin w miesiącu, w 2019 r. – od 20 do 50 godzin w miesiącu (w 10 miesiącach było poniżej 40 godzin), w 2020 r. od 18 do 112 godzin, przy czym przez cztery miesiące było poniżej 40 godzin;
- kluczowy doradca biznesowy – zatrudniony od 29 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., wymiar zaangażowania wynosił: w 2018 r. od dwóch do trzech godzin w miesiącu, w 2019 r. od 10 do 25 godzin w miesiącu.

Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. nie zapewniono minimalnego zaangażowania osoby pełniącej funkcję doradcy biznesowego. Osoba ta przepracowała na podstawie umowy zlecenia łącznie 271 godzin 30 minut, co oznacza, że średnio w miesiącu przepracowała 13 godzin.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Toruniu – w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. zaangażowanie koordynatora merytorycznego wyniosło $\frac{1}{10}$ etatu, tj. około 16,8 godzin miesięcznie, przy 80 godzinach wymaganych *Standardami OWES*.

5.3.2. Usługi wsparcia realizowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej

Określone standardy dla usług realizowanych przez OWES

W *KPRES* wskazano, iż rozwój ekonomii społecznej wymaga zapewnienia wsparcia doradczego, szkoleniowego i animacyjnego, w zależności od potrzeb PES bądź PS. System usług na poziomie wojewódzkim musi mieć charakter komplementarny, obejmujący usługi animacji lokalnej

⁵⁰ Przy czym doradca ten był zatrudniony na $\frac{1}{5}$ etatu.

(usługi animacyjne), rozwoju ekonomii społecznej oraz wsparcie istniejących PS. W ramach realizacji projektów OWES mogły przyznawać dotacje lub wsparcie pomostowe w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z kolei w *Standardach OWES* określono warunki, jakie powinny zostać spełnione przez OWES przy realizacji usług: animacji lokalnej (grupa C *Standardów OWES*), rozwoju ekonomii społecznej (grupa D *Standardów OWES*), wsparcia PS (grupa E *Standardów OWES*). W grupie standardów dotyczących instrumentów wsparcia (F) opisano minimum instrumentów, które każdy OWES powinien oferować swoim klientom, tj. szkolenia, doradztwo, działania na rzecz rozwoju partnerstwa oraz udzielanie wsparcia finansowego. Obowiązek przestrzegania *Standardów OWES* wynika z dokumentu przyznającego akredytację.

W latach objętych kontrolą OWES zapewniły wsparcie: w 2018 r. dla 810 PES, z tego 196 to PS; w 2019 r. – 903 PES, z tego 245 PS; 2020 r. – 823 PES, z tego 286 PS. Z ustaleń kontroli wynika, że OWES w sposób niejednolity prowadziły ewidencję realizowanych usług. W pięciu OWES ewidencjonowano liczbę usług, w dwóch ewidencjonowano godziny, w trzech ewidencjonowano liczbę usług i godziny, a jeden z OWES w ogóle nie prowadził rejestru usług, co było sprzeczne ze standardem organizacji i zarządzania OWES⁵¹. W latach 2018–2020 OWES wykonały usługi:

- o charakterze doradczym: osiem OWES – 9305 usług (2018 r. – 2515, 2019 r. – 3033, 2020 r. – 3757); a trzy OWES zrealizowały łącznie 9197 godzin (2018 r. – 5179, 2019 r. – 2445, 2020 r. – 1573);
- animacyjne: osiem OWES – 3762 usługi (2018 r. – 962, 2019 r. – 1506, 2020 r. – 1294); a dwa OWES – 4152 godziny (2018 r. – 1558, 2019 r. – 1492, 2020 r. – 1102);
- reintegracyjne: siedem OWES – 1842 usługi (2018 r. – 148, 2019 r. – 485, 2020 r. – 1209); dwa OWES – 1049 godzin (2018 r. – 681, 2019 r. – 227, 2020 r. – 141); jeden OWES nie realizował usług wsparcia.

OWES udzielały również kompleksowej usługi wsparcia. W latach 2018–2020 udzielono łącznie 4144 takich usług dla 556 PS.

Prawidłowość świadczenia usług zbadano na próbie 110 usług w zakresie zindywidualizowanego wsparcia oraz kompleksowej usługi wsparcia PS. Usługi OWES były skierowane do osób wykluczonych społecznie. Wśród nich dominowały osoby w innej niekorzystnej sytuacji społecznej, osoby z niepełnosprawnościami, osoby należące do mniejszości narodowej lub etnicznej, migranci lub osoby obcego pochodzenia, osoby bezdomne.

OWES spełniały standardy w zakresie doradztwa kluczowego i biznesowego. OWES przygotowały informacje o ofercie wsparcia (m.in. w formie ulotek informacyjnych, materiałów publikowanych na stronach internetowych i w mediach społecznościowych), przekazywano informacje na spotkaniach organizowanych w siedzibach urzędów miast i gmin, PUP, a także rozpowszechniano poprzez publikację artykułów informacyjnych w lokalnych gazetach. Diagnostowano potencjał lokalnego środowiska organizując spotkania z przedstawicielami JST, lokalnymi środowiskami, jednostkami zainteresowanymi tworzeniem i funkcjonowaniem PES. Tematyka

Niejednolity sposób ewidencjonowania realizowanych usług

Spełnione standardy w zakresie doradztwa

⁵¹ Standard A.2.11 OWES prowadzi rejestr świadczonych usług w taki sposób, aby możliwe było prześledzenie ścieżki wsparcia wybranego klienta.

Usługi w zakresie animacji lokalnej spełniały standardy

doradztwa ogólnego (kluczowego) obejmowała m.in. rozpoznanie potrzeb klienta, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do utworzenia i zarejestrowania PES i PS, pomoc w przygotowaniu dokumentacji wewnętrznej w PES / PS (np. regulaminu pracy, wynagrodzenia), zewnętrzne finansowanie PES / PS, prowadzenie działalności statutowej PES, tworzenie i wspieranie grup inicjatywnych przez organizacje pozarządowe będących w procesie ekonomizacji, przygotowanie grup do konkursów. Tematyka doradztwa specjalistycznego obejmowała zagadnienia prawne, księgowo-podatkowe, z zakresu prawa zamówień publicznych oraz usługi marketingowe. Kluczowi doradcy biznesowi monitorowali sytuację PS m.in. na podstawie przedkładanych miesięcznych zestawień finansowych.

Działania animatorów spełniały standardy określone dla usług animacji lokalnej. Usługi w zakresie animacji lokalnej służyły tworzeniu środowiska przyjaznego rozwojowi ekonomii społecznej. Realizowano je w formie spotkań animacyjnych, spotkań sieciujących, tworzenia partnerstw, inicjowania powstawania grup inicjatywnych. Animatorzy motywowali grupy i środowiska do podejmowania aktywności ukierunkowanych na rozwój ekonomii społecznej. W przypadku jednej kontroli stwierdzono, że usługi animacyjne dla jednego ze stowarzyszeń w wymiarze 13 godzin zostały zrealizowane przez pracownika OWES, który jednocześnie pełnił funkcję prezesa tego stowarzyszenia. Było to sprzeczne ze standardem etycznym B.1.1. – w przypadku świadczenia usług na rzecz PES nie mogą zachodzić żadne okoliczności mogące budzić wątpliwości, co do bezstronności pracownika OWES wobec klienta. Animatorzy wyszukiwali i wspierali liderów lokalnych. W okresie objętym kontrolą pozyskano 636 liderów lokalnych. Pozyskiwanie liderów odbywało się poprzez: bezpośrednią współpracę środowiskową, nawiązywanie nowych kontaktów, udział w wydarzeniach organizowanych na danym terenie, a także inicjowanie spotkań w określonym środowisku. Ważnym elementem w wyszukiwaniu liderów był tzw. „marketing szeptany” realizowany przez osoby już współpracujące z OWES, które dzieląc się swoimi pozytywnymi doświadczeniami z OWES zachęcały do współpracy z nim inne osoby. W wyniku działań liderów powstało 411 grup inicjatywnych. Animatorzy nawiązywali również współpracę z Lokalnymi Grupami Działania. Ich przedstawiciele uczestniczyli w spotkaniach partnerstw lokalnych, prowadzili szkolenia w zakresie możliwości ubiegania się o środki finansowe. OWES na ogół gromadziły potwierdzenie efektywności działań animacji lokalnej w postaci planu usługi animacyjnej, karty usługi animacyjnej, sprawozdań, notatek z pracy animacyjnej.

Zróżnicowany poziom usług reintegracyjnych

OWES, zgodnie ze *standardem OWES*⁵², zapewnia świadczenie usług wsparcia o charakterze reintegracyjnym. Mogą one dotyczyć wsparcia indywidualnego lub obejmować cały zespół. W przypadku jednego OWES stwier-

⁵² Standard D.1.9. – zapewnione jest świadczenie usług wsparcia o charakterze reintegracyjnym. Mogą one dotyczyć wsparcia indywidualnego lub obejmować cały zespół. Usługi te: 1) świadczone są w formie dostosowanego do potrzeb wsparcia obejmującego osoby zatrudnione w PS; 2) świadczone są przez specjalistów w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej; 3) obejmują w szczególności działania motywacyjne, pomoc w określeniu rozwoju zawodowego, budowanie kompetencji społecznych oraz zagadnienia z zakresu budowania zespołu i rozwiązywania konfliktów; 4) ich świadczeniu towarzyszy proces rozpoznawania indywidualnych potrzeb; 5) realizowane są zgodnie z potrzebami pracowników PS, w tym szczególnie przez okres do 12 miesięcy od dnia zatrudnienia osoby objętej wsparciem.

dzono, że nie prowadzono usług w tym zakresie (usługi wprowadzono od 2021 r.). W przypadku dwóch OWES, świadczyły one usługi o charakterze reintegracyjnym od 2019 r. w związku z wprowadzeniem ich do Standardów OWES. W jednym przypadku usługi były świadczone od 2020 r. Stwierdzono, że usługi o charakterze reintegracyjnym były świadczone przez specjalistów mających doświadczenie w zakresie reintegracji. Świadczone usługi w postaci doradztwa zawodowego, wsparcia psychologicznego oraz szkoleń były dostosowywane do rozpoznanych potrzeb osób zatrudnionych w PS. W jednym OWES stwierdzono, że świadczone usługi reintegracyjne nie obejmowały działań motywacyjnych, pomocy w określeniu rozwoju zawodowego, budowania kompetencji społecznych, zagadnień z zakresu budowania zespołu i rozwiązywania konfliktów, których udzielaniu towarzyszy rozpoznanie indywidualnych potrzeb, pomimo że wymagał tego standard w zakresie zindywidualizowanego wsparcia⁵³.

W latach 2018–2020 OWES zorganizowały ponad 400 szkoleń, w których uczestniczyło prawie 3 tys. osób. Oferta szkoleniowa spełniała minimum określone w *Standardach OWES*, tj. dotyczyła: powołania PES i PS z uwzględnieniem poszczególnych form prawnych i typów, prowadzenia działalności gospodarczej i statutowej w sferze ekonomii społecznej, zarządzania organizacją, planowania strategicznego, zarządzania finansowego z uwzględnieniem zwrotnych i bezzwrotnych mechanizmów, zarządzania zasobami ludzkimi, aspektów prawnych, tworzenia biznesplanów oraz marketingu, w tym badania rynku, tworzenia strategii cenowej, pozyskiwania klientów, budowania powiązań kooperacyjnych, restrukturyzacji działalności, lokalnych strategii i rad działalności, zakładania i prowadzenia PES o charakterze reintegracyjnym, umiejętności społecznych. OWES zapewniły również dostęp do zewnętrznych usług szkoleniowych (np. bariستا z elementami barmana, kurs kucharski, księgowości, krawiecki), jednak dostęp do nich był ograniczony ze względu na budżet realizowanych projektów. Prowadzone przez OWES szkolenia były, zgodnie ze *Standardami OWES*, dokumentowane m.in. w oparciu o dzienniki zajęć, listy obecności, potwierdzenie odbioru zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, zestawienie wyników testów wiedzy, oceny wyników ankiet oceniających szkolenie.

Oferta szkoleniowa
OWES

5.3.3. Dotacje na tworzenie miejsc pracy i wsparcie pomostowe

Ogólne zasady przyznawania dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy w PS oraz podstawowego i przedłużonego wsparcia pomostowego zostały uregulowane w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*. Celem udzielenia dotacji jest utworzenie miejsca pracy w PS, które zostanie utrzymane przez minimalny wymagany w umowie okres trwałości. Wsparcie finansowe przyznawane jest na podstawie biznesplanu i powiązane jest z usługami towarzyszącymi nieobjętymi stawką jednostkową, polegającymi m.in. na wsparciu pomostowym, tj. pomocy w uzyskaniu stabilności funkcjonowania i przygotowaniu do w pełni samodzielnego funkcjonowania. Wsparcie pomostowe jest świadczone przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy od dnia utworzenia miejsca pracy, może być przedłużone nie dłużej jednak niż do 12 miesięcy, z zachowaniem zasad trwałości.

⁵³ Tamże.

Udzielenie wsparcia finansowego poprzedzone naborem

Przyznanie wsparcia finansowego PS było poprzedzone naborem. OWES prowadziły nabory ciągłe (z terminem na złożenie wniosku do końca danego roku) i nabory z określonym terminem na złożenie wniosków. W latach 2018–2020 przeprowadzono 94 nabory, w tym 13 ciągłych. Informacja o naborach była publikowana na stronach internetowych OWES, przekazywana ustnie osobom zgłaszającym się do projektów lub w formie ulotek dla jednostek samorządu terytorialnego z informacją o dostępnym wsparciu. Nabory wniosków prowadzono w oparciu o regulaminy przyznawania bezzwrotnego wsparcia finansowego (odrębne dla każdego projektu).

Składy komisji oceniających wnioski zgodne z dokumentami o ich powołaniu i Standardami OWES

W latach objętych kontrolą do OWES wpłynęło 578 wniosków o wsparcie finansowe (dotacje na utworzenie miejsc pracy oraz przyznanie wsparcia pomostowego). Do udzielenia wsparcia zakwalifikowano 528 wniosków, tj. 91,3% ogółu złożonych wniosków, na kwotę ogółem 42 368 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 101 wniosków na kwotę 4470 tys. zł. Ocenę wniosków przeprowadzono prawidłowo. Wnioski złożono w terminach wskazanych w ogłoszeniu o naborze. Wnioski zawierały określone cele społeczne i ekonomiczne, w tym, m.in. utworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Wnioski zostały poddane ocenie formalnej i merytorycznej. Oceny merytorycznej dokonywały komisje oceny wniosków (KOW), w skład których wchodził, co najmniej jeden specjalista w zakresie aspektów ekonomicznych prowadzenia działalności przez PES, stosownie do wymogów regulaminów przyznawania bezzwrotnego wsparcia finansowego oraz wsparcia pomostowego, a także standardu w zakresie wsparcia finansowego⁵⁴. W jednym OWES stwierdzono, że w dokumencie powołującym komisję nie wyznaczono przewodniczącego oraz jego zastępcy. Realizator projektu powoływał komisję w składzie określonym w dokumencie, a przewodniczący wyznaczany był przed spotkaniem KOW spośród powołanych i mających obradować członków komisji. Potwierdzone było to podpisami złożonymi na liście wniosków uszeregowanych w kolejności od największej liczby uzyskanych punktów oraz zestawieniu wniosków. Jednak w miejscu na podpis z oznaczeniem „podpis Przewodniczącego / Zastępcy Przewodniczącego” nie dokonywano skreślenia, które wskazywałoby na to, czyj podpis widnieje na dokumencie, co uniemożliwiło dokonanie weryfikacji, czy osoba powołana do pełnienia funkcji przewodniczącego spełniała wymagania oraz wywiązywała się z obowiązków określonych w Regulaminie KOW.

Uchybienia w zakresie zawierania umów o wsparcie finansowe

Nieprawidłowości w zakresie zawierania umów stwierdzono w siedmiu umowach, tj. 6,9% wniosków objętych badaniem. Polegały one na niedokonaniu aktualizacji biznesplanu i harmonogramu rzeczowo-finansowego w wyniku zmniejszenia kwoty wsparcia, wskutek czego kwota dotacji z nich wynikająca była niezgodna z kwotą dotacji wynikającą z umowy oraz niezgodności postanowień umów z regulaminami świadczenia usług wsparcia finansowego, w zakresie liczby dni na dokonanie zwrotu wsparcia finan-

⁵⁴ Standard F.4.5.

sowego w sytuacji niewywiązania się beneficjenta z umowy⁵⁵. W dwóch przypadkach KOW postanowiła o przyznaniu wsparcia w kwotach niższych niż wnioskowana kwota – po pomniejszeniu o jedno stanowisko pracy, a w kolejnych dwóch – postanowiła o przyznaniu wsparcia, po pomniejszeniu tych kwot o wartość podatku od towarów i usług, o którego zwrot dotowane podmioty mogłyby starać się w przyszłości. Zgodnie z ustaleniami audytorów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) i Komisji Europejskiej (KE) w zakresie nie kwalifikowalności podatku VAT, podatek VAT, jeśli mógł być odzyskany, powinien być uznany za niekwalifikowany. Choć strona polska początkowo nie zgodziła się z ustaleniami audytorów, to w celu rozwiązania problemu, zdecydowano się na wprowadzenie stawki jednostkowej. Stawka jednostkowa jest rozliczana na podstawie rezultatu (w tym przypadku utworzenia miejsca pracy) i w związku z tym problem VAT w tym przypadku nie występuje. Natomiast dotacja była rozliczana na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów. Podkreślić należy, że nie wszystkie regiony przeszły od razu na nowe wytyczne. W regionach, w których nie miały zastosowania nowe wytyczne, PS otrzymywały dotację pomniejszoną o podatek VAT od zakupionych z dotacji dóbr i usług. Z punktu widzenia części PS wprowadzone rozwiązania, które z automatu uznają podatek VAT za niekwalifikowalny, w praktyce oznaczał konieczność wniesienia wkładu własnego w wysokości odpowiadającej podatkowi VAT.

Sposób wypłaty wsparcia finansowego określają: *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* oraz wewnętrzny regulamin wypłaty wsparcia OWES. Wsparcie finansowe było wypłacane przez OWES w kwotach i w terminach określonych w umowach. Środki przeznaczone na utworzenie miejsc pracy w przypadku płatności jednorazowej zostały wypłacone w terminach od jednego do 21 dni od dnia podpisania umowy oraz w transzach (od dwóch do trzech). Wsparcie pomostowe i przedłużone wsparcie pomostowe odbywało się zasadniczo w miesięcznych transzach, z góry na każdy miesiąc. Wystąpił przypadek wypłaty wsparcia finansowego po ponad dwóch miesiącach od dnia podpisania umowy, co wynikało z braku środków na koncie projektu OWES spowodowanych opóźnieniami ze strony IZ. Stwierdzono przypadki wypłaty finansowego wsparcia pomostowego i przedłużonego wsparcia pomostowego niezgodnie z obowiązującymi regulaminami.

Wsparcie finansowe na ogół wypłacane terminowo

Przykłady

Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej wypłacił siedmiu PS wsparcie pomostowe w łącznej wysokości 322,4 tys. zł i przedłużone wsparcie pomostowe w łącznej wysokości 311,1 tys. zł w dwóch transzach zamiast w transzach miesięcznych. Miało to zapewnić płynność finansową PS.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej w Toruniu w czterech przypadkach wypłacił kolejne transze środków w ramach wsparcia pomostowego w łącznej kwocie 186,8 tys. zł z naruszeniem Regulaminu Przyznawania Środków Finansowych, tj. bez rozliczenia wcześniejszych transz.

⁵⁵ Zgodnie z regulaminem projektu zwrot przyznanych środków wraz z należnymi odsetkami powinien nastąpić w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania od realizatora projektu lub właściwego organu kontrolnego. Natomiast w umowach wskazano termin zwrotu – siedem dni.

Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społecznej MODRZEW wypłaciło w jednym przypadku wsparcie finansowe w kwocie 7,8 tys. zł trzy dni robocze po terminie wynikającym z umowy i w jednym przypadku z jednodniowym opóźnieniem dokonano wypłaty wsparcia pomostowego w kwocie 120 tys. zł. Trzej beneficjenci⁵⁶ nieterminowo przedkładali oświadczenia o wydatkowaniu wsparcia pomostowego, wskutek czego OWES nie wypłacał wsparcia z góry na każdy miesiąc, a dopiero po otrzymaniu oświadczeń. W skrajnym przypadku wsparcie pomostowe zostało wypłacone po sześciu miesiącach.

Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarnej wypłacało środki finansowe w ten sposób, że wypłata pierwszej transzy następowała w maksymalnej wysokości 80% dotacji, a drugiej w wysokości 20%. Istniała możliwość – na pisemny wniosek PS – dokonania wypłaty w jednej transzy. Pierwsze dotacje wypłacono w kwietniu 2019 r., jednak ilość środków finansowych była niewystarczająca, aby każdej organizacji wypłacić 80% pierwszej transzy. Po rozeznaniu przez Centrum potrzeb, co do kwoty I transzy, przekazano środki w wysokości ustalonej z organizacjami.

Koszt utworzenia stanowiska pracy

W wyniku pozytywnie rozpatrzonych wniosków podpisano z 498 beneficjentami umowy na łączną kwotę 50 587 tys. zł, w tym 33 739 tys. zł dotacje na utworzenie nowych miejsc pracy i 16 848 tys. zł wsparcie pomostowe (podstawowe i przedłużone). Wartość najniższej przyznanej dotacji na utworzenie miejsc pracy wyniosła 24 tys. zł, a najwyższej 324 tys. zł. Utworzono ogółem 1749 miejsc pracy, z których około 1% nie zachowało trwałości (dane OWES). Średni koszt utworzenia jednego stanowiska pracy wyniósł 19,3 tys. zł, przy stawce jednostkowej (po zindeksowaniu) 21,0 tys. zł. Średni koszt utworzenia i utrzymania stanowiska pracy wyniósł 28,9 tys. zł.

Brak zróżnicowanych formuł wsparcia

Wystandaryzowana formuła przyznawania dotacji i wsparcia pomostowego nie uwzględnia różnorodności m.in. w zakresie:

- grup docelowych, w tym grup założycielskich, które znajdują zatrudnienie w PS i zaliczane są do grup zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
- obszarów, na których funkcjonować będą PS (np. obszary marginalizowane, rewitalizowane);
- branż, w których działają PS, w tym zwłaszcza usług społecznych ogólnego interesu i innych sfer rozwoju uznanych za kluczowe na poziomie krajowym i regionalnym;
- potrzeb PS – przyznanie dotacji nie zawsze powinno być powiązane z utworzeniem miejsca pracy, efekt zatrudnieniowy może być następstwem przyznania dotacji na inwestycje (np. w rozwój produktu / usługi) i występować, jako efekt odroczony w czasie (wdrożenie działań inwestycyjnych z dotacji będzie skutkowało zatrudnieniem osoby / osób np. za rok).

Brak zróżnicowania formuł wsparcia powoduje, że OWES poszukują „łatwiejszych klientów”, gdzie podstawą jest zatrudnienie. Dlatego też istotnym jest zróżnicowanie instrumentów dotacyjnych na utworzenie

⁵⁶ Podmioty, z którymi zawarto umowy: M-4009/RPLU.11.03-005/T1/4/2020, M-4009/RPLU.11.03-005/T1/1/2019, M-440/RPLU.11.03-005/T1/2/2020.

miejsca pracy chociażby w zależności od grup osób, do których kierowane jest wsparcie. Inaczej bowiem powinno wyglądać wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem w najtrudniejszej sytuacji (np. osoby wychodzące z uzależnień, bezdomni), a inaczej dla osób nieaktywnych zawodowo bez dodatkowych obciążeń.

5.4. Nadzór Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej nad realizacją umów z przedsiębiorstwami społecznymi

OWES niewłaściwie sprawowały nadzór nad wykorzystaniem środków na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej. Nierzetelnie przeprowadzano i dokumentowano czynności kontrolne i monitorujące, co świadczy o niewłaściwym nadzorze OWES nad realizowanymi umowami.

W umowach o przyznanie dotacji sformułowano obowiązek OWES dotyczący monitorowania i kontroli w zakresie prawidłowości wydatkowania przyznanej dotacji oraz prowadzenia działalności w formie PS, w okresie 12 miesięcy od daty zawarcia umowy. Weryfikacji tej w szczególności podlega: fakt prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystanie zakupionych towarów i usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności gospodarczej, spełnienie przez podmiot warunków dopuszczalności udzielania na jego rzecz pomocy publicznej. Monitoring zgodności wykorzystania środków prowadzony był przez OWES, co miesiąc w przypadku wsparcia pomostowego oraz po wydatkowaniu środków w przypadku dotacji. Monitoring realizacji celów społecznych w zakresie zatrudnienia osób wykluczonych społecznie i zawodowo oraz celów ekonomicznych zawartych w biznesplanie, realizowany był, co miesiąc przy weryfikacji dokumentów rozliczeniowych. Natomiast monitoring płynności finansowej prowadzony był cyklicznie nie rzadziej niż raz na kwartał.

Monitoring zgodności wykorzystania środków finansowych z warunkami określonymi w umowie polegał na dokonywaniu weryfikacji sprawozdań z wydatkowania wsparcia finansowego, które były składane wraz z kopiami dokumentów finansowych potwierdzających dokonanie wydatków. OWES przeprowadzały kontrolę zakupów towarów i usług zrealizowanych przez PS po złożeniu przez nie sprawozdań. W przypadku jednego OWES dokumentacja siedmiu umów o przyznanie dotacji nie zawierała dokumentów potwierdzających prowadzenie czynności kontrolujących i monitorujących. Wizyty monitorujące były nierzetelnie przeprowadzane, a czynności dokumentowano w sposób ogólnikowy, np. brak informacji, jakie dokumenty podlegały weryfikacji. Nie odnotowywano w nich m.in. niezgodności pomiędzy zakupionymi środkami trwałymi, a opisanymi we wniosku o dofinansowanie. Kontrola NIK w 11 PS wykazała, że żadne z PS, mimo że poddawane było czynnościom kontrolnym i monitorującym, nie posiadało dokumentacji potwierdzających prowadzenie tych czynności. Kontrole przeprowadzone przez OWES tylko w jednym przypadku wykazały wydatkowanie środków dotacji w kwocie 61,7 tys. zł niezgodnie z regulaminem. OWES wezwał podmiot do zwrotu środków. W związku z wnioskiem podmiotu zawarto ugodę na spłatę zadłużenia. Wystąpiły dwa przypadki rozwiązania umowy.

Obowiązek kontroli i monitoringu dotacji

Nierzetelne dokumentowanie czynności monitorujących i kontrolnych

**Niewłaściwy nadzór
OWES nad umowami
i rozliczaniem środków**

Analiza 27 projektów, zawartych umów oraz wniosków o ich rozliczenie wykazała nieprawidłowości w wykorzystaniu przez PS otrzymanych środków, co rzutuje na rzetelność przeprowadzonych czynności monitorujących i kontrolnych, a także rozliczania wydatkowanych środków w ramach zawartych umów dotacyjnych oraz wsparcia pomostowego. Stwierdzono, że sześć OWES nie zawierało aneksów do umów o przyznanie wsparcia finansowego (dotacji, podstawowego wsparcia pomostowego i przedłużonego wsparcia finansowego), uznawały za wydatki kwalifikowalne wydatki, które były niezgodne z umową dotacyjną i załączonym do niej biznesplanem oraz nie były ponoszone z najwyższym stopniem staranności i zgodnie z postanowieniami umów o wsparcie. Świadczy to o niewłaściwym nadzorze OWES nad realizowanymi umowami z PS, jak również o nieprzestrzeganiu postanowień umów i własnych regulaminów.

Przykłady

Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – nie zawarto aneksów do dwóch umów, mimo że wyrażono zgodę na zmianę terminu wydatkowania dotacji i terminu jej rozliczenia, a także dokonano wymiany trzech osób objętych wsparciem. W przypadku czterech faktur dotyczących zakupów dokonanych w walutach obcych przedstawiono je do rozliczenia z zastosowaniem niezgodnego z umową kursu. W przypadku trzech PS uznano za kwalifikowalne koszty paliwa do samochodów służbowych w kwocie 8 tys. zł, mimo że przedłożone faktury nie posiadały wyszczególnionego numeru rejestracyjnego pojazdu. Spowodowało to zawyżenie kosztów kwalifikowalnych.

Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarnej wyraziło zgodę na zakup sprzętu ogrodniczego na kwotę 7,2 tys. zł, który nie był ujęty w harmonogramie i nie znajdował zastosowania w działalności wynikającej z zatwierdzonego biznesplanu. Stanowiło to naruszenie *Regulaminu udzielania dotacji na utworzenie nowego miejsca pracy*. Nie zawarto aneksu do umowy.

Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej FRAPZ – w przypadku dwóch PS zaakceptował we wnioskach o rozliczenie dotacji na utworzenie miejsc pracy, wsparcia pomostowego oraz przedłużonego wsparcia pomostowego wydatki w łącznej wysokości, co najmniej 84,2 tys. zł. W przypadku jednego PS niezgodnie z regulaminem projektu *OWES subregionu Centralno-wschodniego*, umową podstawowego wsparcia pomostowego⁵⁷ oraz umową przedłużonego wsparcia pomostowego⁵⁸ uznano zakup produktów spożywczych w kwocie 55,7 tys. zł za wydatek kwalifikowalny. Produkty spożywcze były kosztem zmiennym w ramach prowadzonej przez PS działalności gastronomicznej i nie należały do katalogu produktów określonych w regulaminie oraz umowach, które mogłyby być pokryte ze środków wsparcia pomostowego.

Drugi PS zakupił i rozliczył ze środków udzielonej dotacji na utworzenie nowych miejsc pracy sprzęt i wyposażenie w łącznej kwocie 210 tys. zł, co było niezgodne z umową o wsparcie finansowe – harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy, gdyż zakup nie zawierał wszystkich elementów w nim wskazanych. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym w zakresie towarów lub usług przewidywanych do zakupu, ich parametrów technicznych lub jakościowych, zakup miał obejmować: linię do produkcji, cięcia i sortowania ekologicznych, biodegradowalnych słomek z żyta do napojów składająca się z 10 stanowisk operatorskich zasilanych

⁵⁷ Umowa nr 10/OWESCW/WF/U/FRAPZ z 7 listopada 2019 r.

⁵⁸ Umowa nr 06/OWESCW/PRWP/U/FRAPZ z 29 maja 2020 r.

centralnym układem sterowania automatyki i pneumatyki. Elementami składowymi były: stanowisko przygotowania słomy do cięcia, podajnik wibracyjny, podajnik grawitacyjny z zsuwnią oraz urządzenie do magazynowania pociętych słomek przeznaczonych do dalszej obróbki mechaniczno-chemicznej. Zgodnie z wnioskiem o rozliczenie dotacji⁵⁹, a w szczególności zestawieniem zakupionych dóbr i usług załączonym do tego wniosku oraz fakturą VAT, zakupiono „maszynę do cięcia słomek – zgodnie z zamówieniem”, a zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym „10-stanowiskową instalację do produkcji i cięcia słomy na naturalne słomki do napojów”. Pomimo tych niezgodności, beneficjent nie wystąpił do OWES z pisemnym wnioskiem o zmianę harmonogramu rzeczowo-finansowego w terminie 10 dni przed dniem, w którym przedmiotowa zmiana w tym zakresie powinna wejść w życie. Przeprowadzona 27 sierpnia 2020 r. wizyta monitorująca nie wskazała odstępstw, mimo że zainstalowana linia nie posiadała podajnika wibracyjnego, podajnika grawitacyjnego z zsuwnią, urządzenia do magazynowania pociętych słomek przeznaczonych do dalszej obróbki oraz selektora UV z ekranami pochłaniającymi i lamp owadobójczych. OWES nie odnotował niezgodności zakupionej linii do cięcia słomek z charakterystyką przedstawioną we wniosku o dofinansowanie. Wbrew temu, co PS podał w biznesplanie, stanowiska pracy nie były wyposażone w żadne urządzenie do sortowania, ani w podajnik. OWES zaakceptował wydatek w ramach wsparcia pomostowego i przedłużonego wsparcia pomostowego dotyczący optymalizacji procesów produkcji słomek w łącznej kwocie 24 tys. zł, pomimo że świadczenie nie zostało należycie udokumentowane i pozostawały one bez wyraźnego wpływu na wielkość produkcji. Ponadto, świadczenie usługi optymalizacyjnej było realizowane od czerwca 2020 r., mimo że instalacja została odebrana 15 lipca 2020 r. Okazana do kontroli macierz (wydruk tabeli zatytułowany *Pomiary i analiza numeryczna procesu cięcia słomy*, obrazujący, że w okresie od czerwca 2020 r. do maja 2021 r. w każdym miesiącu dokonywano od min. 123 do max. 226 pomiarów średniej liczby słomek wyprodukowanych w ciągu 10 minut oraz obliczano: średnią sztuk na 10 minut, średnią godzinową oraz odchylenie standardowe, a także utworzona na jej podstawie krzywa *Porównanie odchylenia standardowego oraz średniej produktywności na 10 minut*, wszystkie bez podpisu i wskazania, kto i kiedy ten dokument wytworzył), nie stanowiły dokumentów mogących być poświadczeniem wykonania ww. usługi. OWES uznał za kwalifikowalne wydatki związane z utrzymaniem ruchu w okresie od 28 maja do 14 lipca 2020 r. w kwocie po 3 tys. zł (dwie faktury VAT), pomimo że instalacja do cięcia słomek została zainstalowana i była użytkowana od 15 lipca 2020 r. (zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym), a w okresie od 28 maja do 14 lipca 2020 r. pracownicy wykonywali swoją pracę w domu, w systemie „home office”. Usługa utrzymania ruchu miała polegać na comiesięcznym przeglądzie technicznym instalacji do produkcji słomek do napojów ze słomy żytniej, jej kalibracji oraz ewentualnej wymianie elementów eksploatacyjnych (zawory, noże itp.) w celu zapewnienia ciągłości jej pracy, a w przypadku wystąpienia awarii – na jej usunięciu w terminie 24 godzin od momentu jej telefonicznego zgłoszenia. Tym samym usługi te były ściśle związane z instalacją i nie mogły być realizowane przed jej dostarczeniem i uruchomieniem.

Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej – termin realizacji siedmiu umów (100% objętych badaniem) o przyznanie dotacji przesunięto bez zawierania aneksów. Zrezygnowano z aneksowania umów, co miało uprościć procedurę udzielania wsparcia i dostosowanie zgłaszanych potrzeb przez PS.

⁵⁹ Wniosek z 25 sierpnia 2020 r.

Mazowiecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej – beneficjent zgłosił 18 maja 2020 r. propozycję zmian w budżecie wniosku o dofinansowanie w związku z rezygnacją z zakupu sprzętu i urządzeń na łączną kwotę 15 tys. zł oraz propozycją zakupu tańszego sprzętu, przez co zaoszczędzono dodatkowo 7,2 tys. zł. Zmiany w budżecie będącym częścią biznesplanu stanowiły 31,7% zakładanej wartości wydatków. Umowy nie aneksowano, gdyż OWES uznał, że nie powoduje to zwiększenia wysokości dotacji.

5.5. Realizacja umów przez przedsiębiorstwa społeczne

Zachowano
trwałość utworzonych
miejsc pracy

Objęte kontrolą PS utworzyły, zgodnie z umowami, miejsca pracy. W znacznym stopniu zachowano ich wymaganą trwałość, tj. 12 lub 18 miesięcy od momentu otrzymania dotacji lub utworzenia miejsca pracy. Uwagę zwraca bardzo wysoka rotacja pracowników. Tylko w jednym przypadku na utworzonych miejscach pracy przez 12 miesięcy nie doszło do zmian kadrowych. U pozostałych beneficjentów dochodziło od jednej do 12 zmian kadrowych.

Kontrolą NIK objęto łącznie 11 beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie finansowe (dotacje na utworzenie miejsc pracy, podstawowe i przedłużone wsparcie pomostowe) od OWES w łącznej wysokości 3,2 mln zł (dotacja 2,1 mln zł, wsparcie pomostowe 1,1 mln zł). Przedmiotem umów było m.in. utworzenie 101 nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w ciągu trzech miesięcy od dnia zawarcia umowy o dotację. Okres trwałości nowych miejsc pracy miał wynosić, co najmniej 12 miesięcy od dnia utworzenia miejsca pracy oraz sześć miesięcy od zakończenia wsparcia pomostowego (podstawowego lub przedłużonego) w formie finansowej. Beneficjenci objęci kontrolą utworzyli ogółem 106 miejsc pracy, w przypadku pięciu miejsc pracy (4,7% ogółu utworzonych miejsc pracy) nie zachowano 12 miesięcznej trwałości.

Możliwość
przekazania dotacji
na utworzenie
miejsc pracy
dla osób wcześniej
zatrudnionych w PS

Wszyscy beneficjenci, którym udzielono wsparcia finansowego przystąpili do konkursów organizowanych przez OWES. Dotacja była udzielana w oparciu o wniosek beneficjenta i na podstawie opracowanego biznesplanu. W przypadku tworzenia nowych miejsc pracy wraz z wnioskiem o przyznanie dotacji przekazywano pisemne oświadczenie osoby, która zostanie zatrudniona na nowo utworzonym stanowisku pracy, potwierdzające spełnienie przesłanki wpisywania się w grupę odbiorców zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Obowiązujące do końca 2020 r. *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*⁶⁰ wykluczały możliwość przyznania dotacji na utworzenie miejsca pracy dla osób, które wykonywały pracę na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, lub prowadzą działalność gospodarczą w momencie podejmowania zatrudnienia w PS. Jednym z załączników do składanych wniosków był formularz rekrutacyjny, w którym kandydat do zatrudnienia w PS wskazywał przesłanki zatrudnienia i w zależności od wybranej potwierdzał to oświadczeniem lub stosownym zaświadczeniem / orzecze-

⁶⁰ Wersja obowiązująca do 30 lipca 2019 r. – zgodnie z zaleceniami projekt należy realizować w oparciu o *Wytyczne*, które obowiązywały na dzień ogłoszenia konkursu na wybór OWES.

niem. W przypadku osoby bezrobotnej niezarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy, formą potwierdzenia było złożone oświadczenie o pozostawaniu bez zatrudnienia. Taki sposób potwierdzania kwalifikowalności osób obowiązywał do końca 2020 r. Treść *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* w tym zakresie została zmieniona 23 grudnia 2020 r.⁶¹ Od stycznia 2021 r. dokumentem potwierdzającym kwalifikowalność uczestników projektu jest zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku trzech kontroli szczegółowa analiza dokumentacji umów na udzielenie dotacji oraz wsparcia pomostowego wykazała, że PS utworzyły nowe miejsca pracy dla 16 osób, które były zatrudnione w PS od dwóch do 22 miesięcy przed podpisaniem umowy z OWES, jednak na moment podpisania umowy nie były zatrudnione w PS, a nowa praca miała być wykonywana na innych stanowiskach. Literalne brzmienie *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* nie zabrania udzielenia wsparcia dla takich osób, bowiem w rozdziale 7 pkt 4 ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że *osoby, dla których na stworzenie miejsca pracy udzielono wsparcia finansowego, nie mogą wykonywać pracy na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, lub prowadzić działalności gospodarczej w momencie podejmowania zatrudnienia w PS*. W ocenie NIK nieprecyzyjne przepisy w tym zakresie mogą doprowadzić do nadużyć i powodować, np. celowe zwalnianie osób fizycznych, by pod pozorem nowego stanowiska pracy otrzymywać dofinansowanie.

Stosownie do postanowień umów wsparcie finansowe zostało wykorzystane na utworzenie miejsc pracy. PS zobowiązały się do zatrudnienia, wymienionych w umowie i biznesplanie, osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym na okres, co najmniej 12 miesięcy od dnia przyznania wsparcia finansowego lub utworzenia stanowiska pracy, a w przypadku przedłużenia wsparcia pomostowego powyżej sześciu miesięcy, – co najmniej sześć miesięcy od zakończenia wsparcia. W tym czasie zakończenie stosunku pracy z osobą zatrudnioną na nowo utworzonym miejscu pracy może nastąpić wyłącznie z przyczyn leżących po stronie pracownika. Okres pomiędzy ustaniem zatrudnienia jednej osoby, a zatrudnieniem kolejnej, co do zasady, nie powinien przekraczać 30 dni. Sześć osób przed podpisaniem umowy o pracę zrezygnowało z podjęcia pracy, a na ich miejsce zatrudniono inne osoby spełniające warunki określone w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa*. Beneficjenci zatrudniając pracowników dokonali ich zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w ciągu siedmiu dni od dnia zatrudnienia. W przypadku jednej kontroli stwierdzono opóźnienie w realizacji tego obowiązku – dwóch pracowników zostało zgłoszonych do ZUS z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio jeden dzień i 14 dni, jak również brak ewidencji czasu pracy zatrudnionych pracowników.

Uchybienia
w obowiązkach
pracodawców

⁶¹ Materiał informacyjny w zakresie procedury potwierdzania dokumentem urzędowym kwalifikowalności uczestników (osób bezrobotnych oraz biernych zawodowo) w projekcie EFS wydany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego.

Rotacja pracowników na utworzonych miejscach pracy

Tylko w jednym przypadku na utworzonych miejscach pracy przez 12 miesięcy nie doszło do zmian kadrowych. U pozostałych 10 beneficjentów dochodziło od jednej do 12 zmian kadrowych na utworzonych stanowiskach pracy. Łącznie na 101 utworzonych miejscach pracy zatrudniono 137 osób.

Przykłady

Beneficjent w ramach otrzymanego wsparcia finansowego był zobowiązany do utworzenia 10 miejsc pracy, których okres trwałości wynosił 18 miesięcy. W trakcie trwania umowy na trzech miejscach pracy dokonano zmian kadrowych:

- pracownik warsztatu montażowo – wytwórczego – po upływie 54 dni od dnia zatrudnienia, nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę⁶² na podstawie porozumienia stron. Na miejsce zatrudnionego do 25 października 2019 r. pracownika, zatrudniono 9 stycznia 2020 r. na to samo stanowisko nową osobę;
- asystent/opiekun osoby niepełnosprawnej – po upływie 13 miesięcy od zatrudnienia nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę, a na miejsce zatrudnionego do 30 września 2020 r. pracownika, przyjęto 1 października 2020 r. na to samo stanowisko nową osobę. Następnie po czterech miesiącach od zatrudnienia nastąpiła zmiana. Od 5 lutego 2020 r. osoba została zatrudniona na innym stanowisku (pracownik warsztatu montażowo-wytwórczego).

Beneficjent w ramach otrzymanego wsparcia finansowego był zobowiązany do utworzenia 20 miejsc pracy, których okres trwałości wynosił 12 i 18 miesięcy. W trakcie trwania umowy na 10 miejscach pracy dokonano zmian kadrowych:

- referent ds. rozliczenia produkcji – zatrudniony przez dziewięć miesięcy (od 2 stycznia do 1 października 2018 r.). Stanowisko to uległo likwidacji. Zatrudniono od 2 października 2018 r. nową osobę na stanowisku pracownika produkcji, która pracowała przez 11 miesięcy, tj. do 31 sierpnia 2019 r.;
- sprzątaczką – zatrudnioną przez dwa miesiące (od 2 stycznia do 1 marca 2018 r.). Stanowisko uległo likwidacji. Zatrudniono od 1 marca 2018 r. nową osobę na stanowisku monterki wyrobów z tektury, która pracowała przez dziewięć miesięcy, tj. do 30 listopada 2018 r. Następnie od 1 grudnia 2018 r. zatrudniono kolejną osobę na stanowisku referenta ds. handlu i marketingu (do dnia zakończenia kontroli osoba pracowała u beneficjenta);
- referent ds. marketingu – zatrudniony przez dwa miesiące (od 2 stycznia do 1 marca 2018 r.). Stanowisko uległo likwidacji. Następnie od 2 marca 2018 r. zatrudniono kolejną osobę na stanowisku kierownika działu handlu i marketingu, która pracowała przez 14 miesięcy, tj. 30 kwietnia 2019 r.;
- pracownik pomocniczo-produkcyjny – zatrudniony przez trzy miesiące (od 1 listopada 2018 r. do 31 stycznia 2019 r.). Stanowisko uległo likwidacji. Następnie od 28 lutego 2019 r. zatrudniono kolejną osobę na stanowisku sprzątaczkę (stanowisko zlikwidowano 1 marca 2018 r.), która pracowała przez 10 miesięcy, tj. do 31 grudnia 2019 r.;
- pracownik produkcji – zatrudniony przez ponad cztery miesiące (od 1 listopada 2018 r. do 13 marca 2019 r.). Stanowisko uległo likwidacji. Następnie od 11 marca 2019 r. zatrudniono kolejną osobę na stanowisku pracownika pomocniczo-produkcyjnego, który pracował przez 20 dni, tj. do 31 marca 2019 r. Od 8 kwietnia 2019 r. zatrudniono kolejną osobę na stanowisku magazynier-kierowca, która pracowała przez 26 miesięcy, tj. do 30 czerwca 2021 r.

⁶² Umowy o pracę zostały zawarte 1 i 4 czerwca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadkach, w których następowały zmiany na stanowisku pracy, PS na ogół informowały o tym fakcie OWES. Tylko u jednego beneficjenta nie uzyskano pisemnej zgody OWES na dokonanie zmian kadrowych, w wyniku których doszło do likwidacji pięciu stanowisk pracy i utworzenia nowych, które nie były uwzględnione w biznesplanach. Jak wyżej wspomniano zakończenie stosunku pracy mogło nastąpić wyłącznie z przyczyn leżących po stronie pracownika. Jednak stosowane przez PS praktyki zatrudniania pracowników na okres próbny lub rozwiązywanie umów za porozumieniem stron uniemożliwiają weryfikację, czy zakończenie stosunku pracy w tych przypadkach nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracownika. OWES dopuszczają możliwość zawierania umów z pracownikami na krótsze okresy i przedłużania ich do 12 / 18 miesięcy, w celu zachowania trwałości dotacyjnego stanowiska pracy. Umowa o wsparcie finansowe obliguje jedynie PS do zachowania trwałości utworzonych miejsc pracy, a nie trwałości zatrudnienia. Z zatrudnionych 137 osób, na które beneficjenci otrzymali dotację, na dzień zakończenia kontroli pracowało 64 osoby, tj. 46,7%.

Beneficjenci nie zapewnili w ramach 40 stanowisk pracy jednakowych warunków pracy dla zatrudnionych osób. Stwierdzono, że osoby zostały zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony, czas określony (od trzech do 12 miesięcy, kilkukrotne umowy), co było niezgodne z umowami i przedstawionymi biznesplanami. Powodem zawierania umów na krótsze okresy niż wskazane w biznesplanie była konieczność poznania, jak zatrudnione osoby będą radzić sobie z nową pracą oraz nową rzeczywistością.

Nie zapewniono jednakowych warunków zatrudnienia

Przykłady

Zgodnie z biznesplanem sporządzonym w grudniu 2017 r. beneficjent zobowiązał się do zatrudnienia siedmiu osób na podstawie umowy o pracę na czas określony 18 miesięcy oraz biznesplanem sporządzonym w maju 2018 r. – do zatrudnienia 13 osób na podstawie umowy o pracę na czas określony 12 miesięcy. Łącznie na utworzonych stanowiskach pracy zatrudniono 32 osoby, z czego pierwszą umową dla 30 osób była umowa o pracę na okres próbny trzech miesięcy, natomiast dwie osoby, tj. sprzątaczkę i kierownika działu handlu i marketingu zatrudniono od początku na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Zgodnie z biznesplanem sporządzonym w czerwcu 2019 r. beneficjent zobowiązał się do zatrudnienia 10 osób w pełnym wymiarze, pierwsza umowa na okres próbny (trzy miesiące), następna na czas określony dwa lata. Beneficjent zatrudnił 10 osób, z czego jedną osobę na czas nieokreślony, a dziewięć osób zatrudniono do końca grudnia 2021 r.

Zgodnie z biznesplanem sporządzonym w maju 2020 r. beneficjent zobowiązał się do zatrudnienia pięciu osób na okres, co najmniej 12 miesięcy od dnia podpisania umowy. Beneficjent zatrudnił pięć osób, z czego dwie osoby zostały zatrudnione na czas określony od 11 maja do 31 grudnia 2020 r., a następnie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., a trzy osoby zostały zatrudnione od 11 maja do 31 lipca 2020 r. Następnie dwóm osobom przedłużono umowy na okres od 1 sierpnia 2020 r. do 31 maja 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Należy zwrócić uwagę, że niezbędne jest przeanalizowanie sposobu wsparcia dotacyjnego, które nie powinno skupiać się tylko na tworzeniu miejsc pracy, drugorzędnie traktując zatrudnione osoby. Przede wszystkim tworzenie miejsc pracy, zgodnie z założeniami przyjętymi w *KPRES*, powinno służyć wzmocnieniu procesu reintegracji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym umożliwiając skuteczne włączenie tych osób do życia społecznego i zawodowego. Należałoby tym samym rozważyć wprowadzenie wymogu stosowania umów o pracę na okres nie krótszy niż przewidziana trwałość utworzonego miejsca pracy.

Wsparcie finansowe na ogół wykorzystano zgodnie z umowami

Beneficjenci na ogół realizowali zadania zgodnie z umową o wsparcie finansowe. Prowadzono, z wyjątkiem jednego beneficjenta, wyodrębniony rachunek bankowy do obsługi umów zawartych z OWES o przyznanie dotacji i wsparcia pomostowego. W okresie realizacji inwestycji beneficjenci dokonywali zakupu planowanego sprzętu oraz wyposażenia, a także przeprowadzali remonty wskazanych w dokumentacji obiektów. W przypadku jednej kontroli stwierdzono niezgodny z umową oraz załączonym do niej biznesplanem zakup sprzętu i wyposażenia w łącznej kwocie 210 tys. zł, co zostało opisane w punkcie 5.4. Informacji.

Zdjęcia nr 1 i 2

Zakupiona przez beneficjenta, w ramach wsparcia finansowego udzielonego przez OWES, 10-stanowiskowa instalacja do produkcji i cięcia słomy na naturalne słomki do napojów, której zakup był niezgodny ze specyfikacją ujętą w biznesplanie



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

Umowy o wsparcie finansowe przewidywały możliwość zmian w biznesplanie i sposobie wykorzystania wsparcia. Beneficjenci występowali do OWES z pisemnym wnioskiem o taką zmianę, w szczególności w zakresie zesta-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wienia towarów lub usług przewidzianych do zakupu, ich parametrów technicznych / jakościowych oraz wartości jednostkowych, jednak OWES nie zawsze w takich przypadkach zawierały aneksy do umów, co szerzej opisano w punkcie 5.4. Informacji. Dokonane zmiany w zakresie towarów i usług przewidzianych do zakupu wynikały z bieżących potrzeb oraz lepszego dostosowania do zmieniających się potrzeb rynkowych. Zakupiony przez beneficjentów sprzęt, poza jednym przypadkiem, był ujmowany w ewidencji środków trwałych. Sprzęt był wykorzystywany w prowadzonej przez beneficjentów działalności.

Zdjęcia nr 3, 4 i 5

Sprzęt rehabilitacyjny, wyposażenie gabinetu kosmetycznego i zagęszczarka do zagęszczenia ziemi oraz mechanicznego profilowania zakupione przez beneficjentów w ramach wsparcia finansowego udzielonego przez OWES



Źródło: dokumentacja uzyskana podczas kontroli NIK.

Prawidłowe wykorzystanie wsparcia pomostowego

Środki przyznane na wsparcie pomostowe beneficjenci przeznaczali na ogół na bieżące wydatki związane z prowadzoną działalnością, w szczególności na: wynagrodzenia, w tym składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, opłaty bankowe, administracyjne i skarbowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością, wynajem i eksploatację lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, promocję prowadzonej działalności, usługi w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym i prawnym. W przypadku jednej kontroli stwierdzono zakup usług, które nie były zgodne z umową o wsparcie pomostowe, co zostało opisane w punkcie 5.4. Informacji.

Opóźnienia w rozliczaniu dotacji

Beneficjenci na ogół złożyli w terminie rozliczenia dotacji i wsparcia pomostowego, tj. w terminie 30 dni: od ostatniego dnia, w którym dotacja mogła być wykorzystana oraz począwszy od dnia, w którym powinna zostać wypłacona ostatnia transza wsparcia pomostowego. W przypadku dwóch beneficjentów stwierdzono opóźnienia w rozliczaniu wsparcia finansowego. Jeden z nich złożył rozliczenie finansowe wsparcia pomostowego 63 dni po upływie terminu wskazanego w umowie. Drugi natomiast rozliczył nieterminowo pięć z sześciu transz podstawowego wsparcia pomostowego oraz dotację. Opóźnienia w rozliczeniu wsparcia pomostowego wyniosły od jednego dnia do 97 dni, a rozliczenie dotacji nastąpiło 18 dni po terminie określonym w umowie.

5.6. Osiągnięcie zakładanych efektów

Realizacja projektów przyczyniła się do utworzenia nowych stanowisk pracy, jednak brak było trwałości zatrudnienia osób objętych wsparciem. Prowadzona sprawozdawczość, przyjęte mierniki realizacji celów oraz wskaźniki rezultatu tylko w niewielkim stopniu umożliwiły weryfikację trwałości udzielonego wsparcia.

Brak oceny postępów w osiąganiu założonych celów w sprawozdaniach z realizacji KPRES

W KPRES dla obszaru II *Solidarny rynek pracy* określono cel szczegółowy: *zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, dla którego przyporządkowano rezultat: *zwiększenie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na wysokiej jakości miejscach pracy w przedsiębiorstwach społecznych* oraz główny wskaźnik: *do 2023 powstanie 35 tys. nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Według założeń określonych w KPRES jego monitorowanie oparte będzie przede wszystkim o zestaw wskaźników⁶³ przypisanych do głównego wskaźnika. Do wskaźnika głównego obszaru II przypisano trzy wskaźniki:

- *liczba aktywnych jednostek reintegracyjnych* – wartość bazowa (2016 r.) – 1,2 tys.; wartość docelowa (2023 r.) – 1,5 tys.;
- *liczba osób niepełnosprawnych świadczących pracę na podstawie umowy o pracę w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej* – wartość bazowa (2016 r.) – 145 tys.; wartość docelowa – 160 tys.;
- *liczba aktywnych przedsiębiorstw społecznych* – wartość bazowa (2016 r.) – 0; wartość docelowa – 1,6 tys.

⁶³ Rozdział VI KPRES.

Zwrócić należy uwagę, że dobrane do wskaźnika głównego wskaźniki nie są z nim powiązane i nie pozwalają na wymierną ocenę stopnia realizacji celu szczegółowego *KPRES* w przyjętej perspektywie czasowej. W *KPRES* przy celu szczegółowym dla obszaru II nie wskazano, co oznacza *wysokiej jakości miejsce pracy*, ani w jaki sposób należałoby tę jakość sprawdzić. Z kolei w przypisanych do wskaźnika głównego wskaźnikach ograniczono się do *liczby osób niepełnosprawnych świadczących pracę na podstawie umowy o pracę w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej*, nie uwzględniając w tym wskaźniku pozostałych grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Należy też zwrócić uwagę, że *liczba aktywnych jednostek reintegracyjnych*, jak również *przedsiębiorstw społecznych*, nie jest równoznaczna ze zwiększeniem liczby miejsc pracy w PS, czy też zwiększeniem zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Źródłem danych dla ww. wskaźników są dane ogólnopolskie publikowane przez GUS oraz dane zbierane przez ROPS. Do analizy i monitorowania *KPRES* wykorzystywane będą informacje wpływające z realizacji *RPRES*. W oparciu o powyższe dane, w okresie dwuletnim, przygotowywane będą sprawozdania z realizacji *KPRES*. W *Sprawozdaniu z realizacji KPRES za rok 2018* nie podano pomiaru wskaźnika głównego, ani też wskaźników do niego przypisanych. Poniżej przedstawiono wykonanie wskaźników za 2020 r., w oparciu o dane Ministerstwa i GUS⁶⁴:

Główny wskaźnik: *do 2023 powstanie 35 tys. nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*: 2018 r. – brak danych (BD); 2019 r. – 9016; 2020 r. – 11 402; realizacja wartości docelowej 32,6%;

- *liczba aktywnych jednostek reintegracyjnych* – wartość docelowa (2023 r.) – 1,5 tys.; 2018 r. – BD; 2019 r. – 1289; 2020 r. – BD; realizacja wartości docelowej 85,9%;
- *liczba osób niepełnosprawnych świadczących pracę na podstawie umowy o pracę w sektorze ekonomii społecznej i solidarnej* – wartość docelowa – 160 tys.; 2018 r. – 110,1 tys.; 2019 r. – BD; 2020 r. – BD; realizacja wartości docelowej 68,8%;
- *liczba aktywnych przedsiębiorstw społecznych* – wartość docelowa – 1,6 tys.; 2018 r. – BD; 2019 r. – 910; 2020 r. – 1419; realizacja wartości docelowej 88,7%.

W ramach RPO do monitorowania działań wspierających rozwój ekonomii społecznej wykorzystywano wskaźniki:

- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie⁶⁵;
- liczba PES objętych wsparciem;
- liczba miejsc pracy utworzonych w PS;
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek).

Wskaźniki monitorowania w ramach RPO w obecnym kształcie nie stanowią efektywnego narzędzia zarządzania

⁶⁴ Dane wstępne.

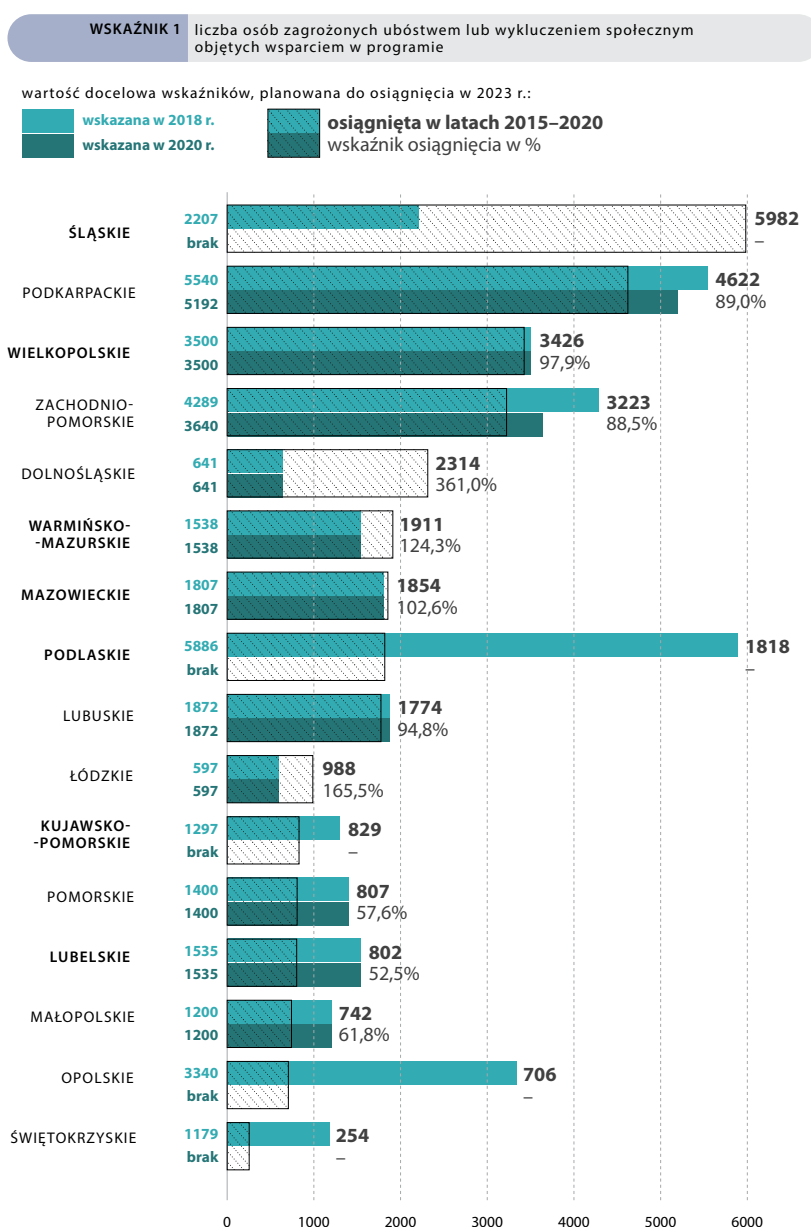
⁶⁵ W osi zawierającej wsparcie PES.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla każdego województwa określono wartość docelową wskaźników, planowaną do osiągnięcia w 2023 r. Wskaźniki monitorujące wdrażanie RPO pozostawały niezmiennie, zmianie ulegały wartości docelowe określone na rok 2023, a część województw objętych kontrolą (śląskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie) w ogóle ich w 2020 r. nie wyznaczyła. Poniżej przedstawiono wykonanie wskaźników za 2020 r.⁶⁶

Infografika nr 8

Realizacja do końca 2020 r. wskaźnika *Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

W kontrolowanych województwach najwięcej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objęto wsparciem w: śląskim i wielkopolskim. Najmniej osób uzyskało wsparcie w województwach:

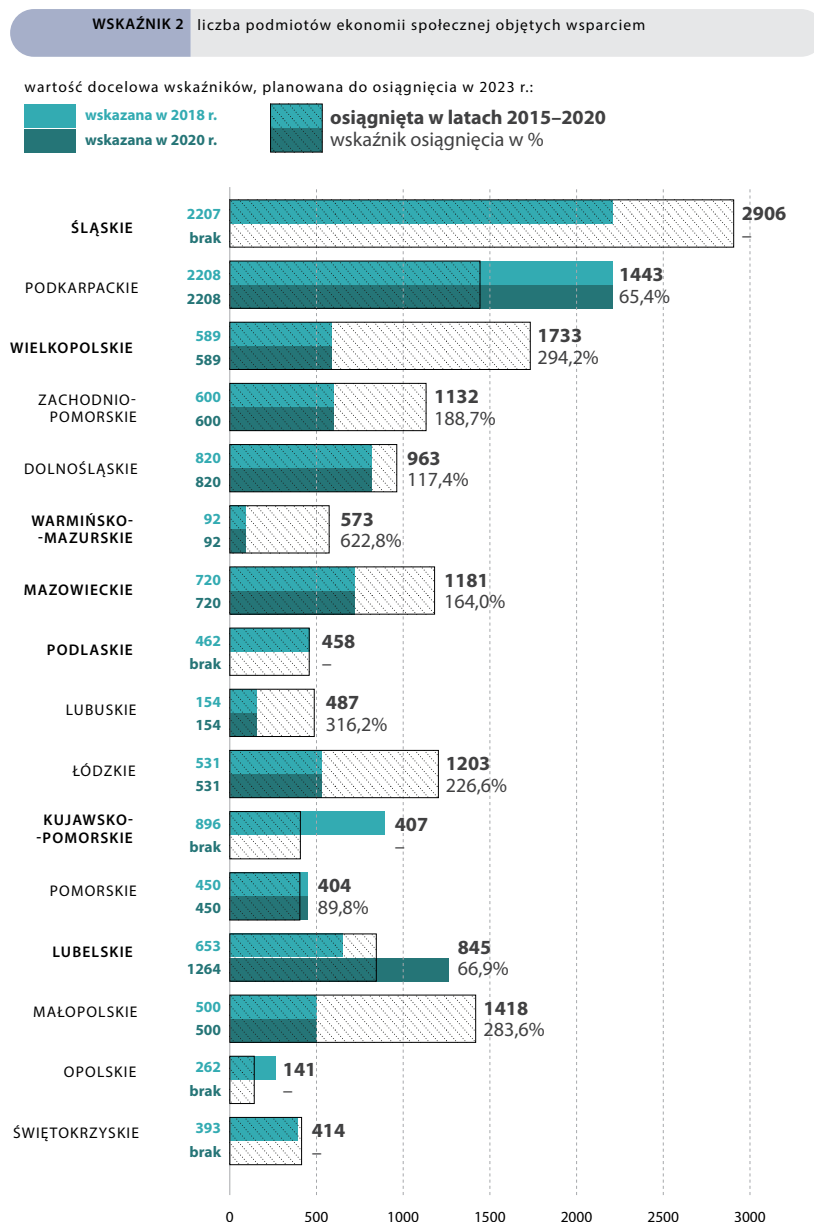
⁶⁶ Ze względu na obszerność materiału przedstawiono wartości skumulowane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kujawsko-pomorskim i lubelskim. Natomiast wartości wskaźnikowe osiągnęły województwa: warmińsko-mazurskie i mazowieckie. Natomiast najniższy wskaźnik osiągnęło województwo lubelskie.

Infografika nr 9

Realizacja do końca 2020 r. wskaźnika *Liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRIPS.

W kontrolowanych województwach najwięcej PES objęto wsparciem w: śląskim i wielkopolskim. Najmniej PES objęto wsparciem w województwach: podlaskim i kujawsko-pomorskim. Natomiast wartości wskaźnikowe osiągnęły województwa: warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i mazowieckie. Natomiast najniższy wskaźnik osiągnęło województwo lubelskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

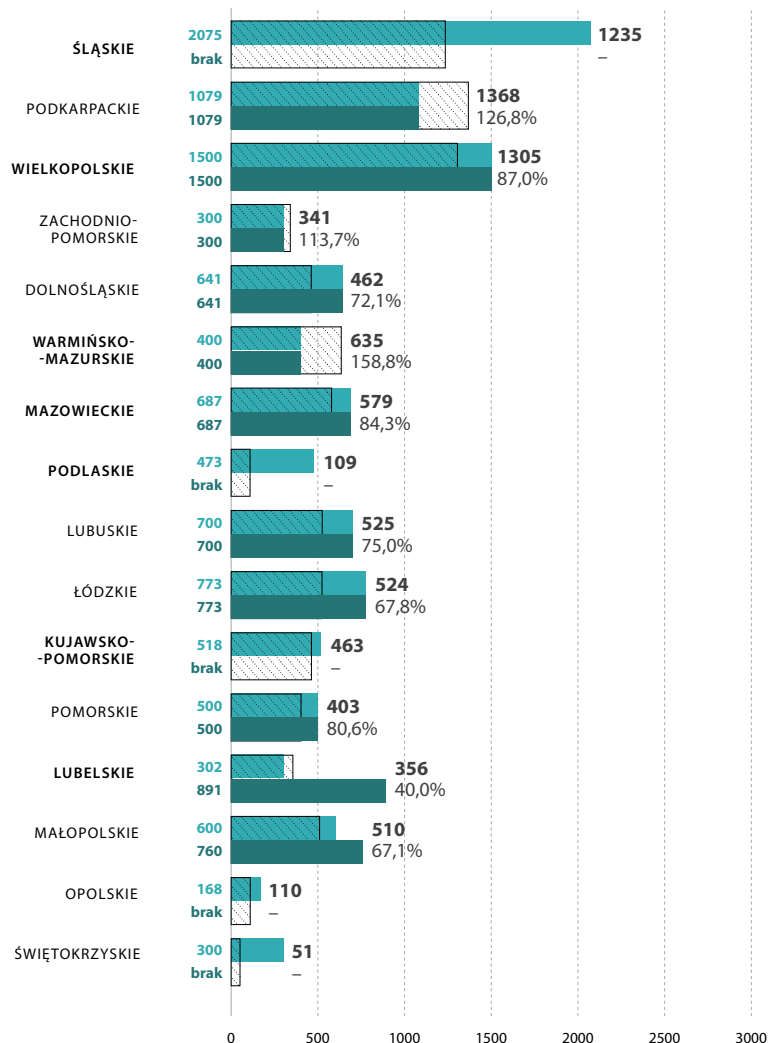
Infografika nr 10

Realizacja do końca 2020 r. wskaźnika *Liczba miejsc pracy utworzonych w PS*

WSKAŹNIK 3 liczba miejsc pracy utworzonych w PS

wartość docelowa wskaźników, planowana do osiągnięcia w 2023 r.:

■ wskazana w 2018 r.
■ wskazana w 2020 r.
■ osiągnięta w latach 2015–2020
■ wskaźnik osiągnięcia w %



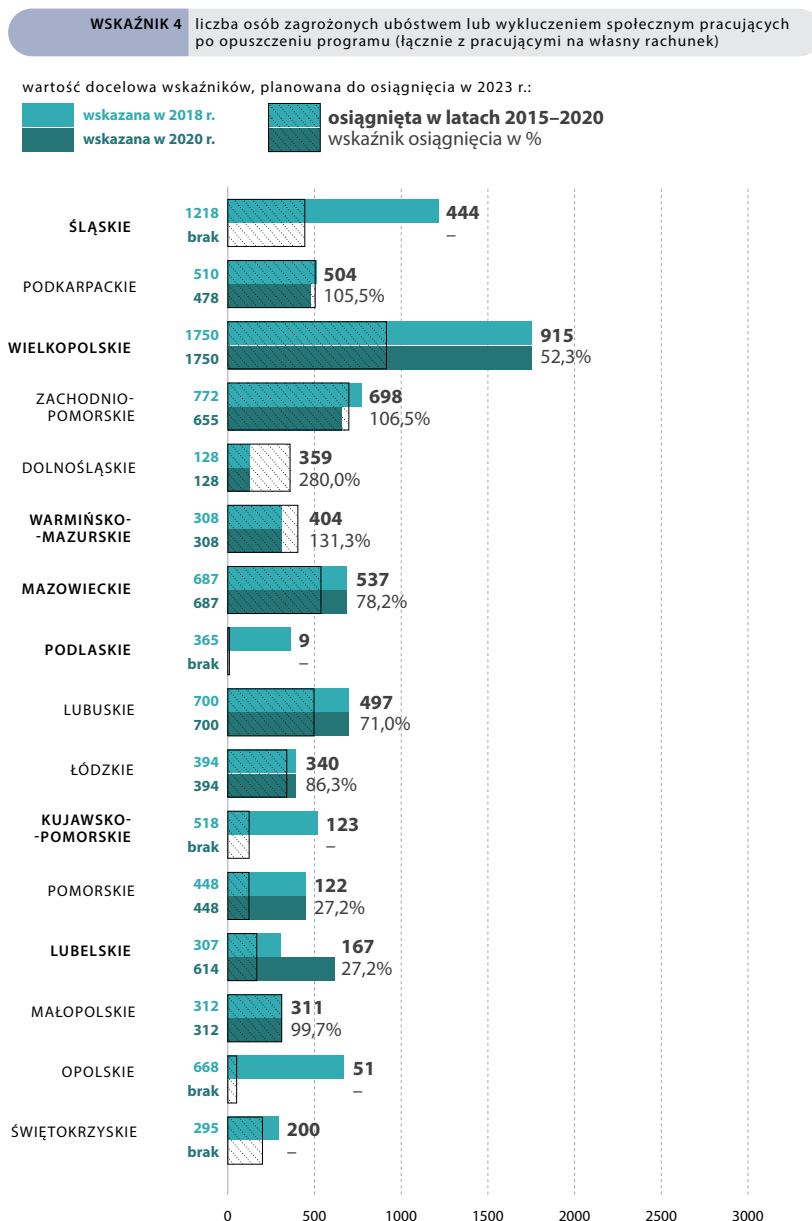
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

Wskaźnik uwzględnia miejsca pracy utworzone w wyniku przyznania dotacji, jak i w wyniku realizacji usług wsparcia animacyjnych i inkubacyjnych. W kontrolowanych województwach najwięcej miejsc pracy w PS utworzono w: wielkopolskim i śląskim. Najmniej miejsc pracy utworzono w województwie podlaskim. Natomiast wartości wskaźnikowe osiągnęło województwo warmińsko-mazurskie. Natomiast najniższy wskaźnik osiągnęło województwo lubelskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Realizacja do końca 2020 r. wskaźnika *Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRIPS.

Według danych zawartych w sprawozdaniach z RPO w kontrolowanych województwach najwięcej po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) pracowało osób w województwie wielkopolskim. Najmniej – w województwie podlaskim. Natomiast wartości wskaźnikowe osiągnęło województwo warmińsko-mazurskie. Najniższy wskaźnik osiągnęło województwo lubelskie.

Poziom osiągnięcia wskaźników jest bardzo różny, a w niektórych województwach jest nieweryfikowalny, ze względu na brak określenia wartości docelowej wskaźnika. Wskaźniki monitorowania w ramach RPO w obecnym kształcie nie stanowią efektywnego narzędzia zarządzania ze względu na:

niejednolity sposób dokumentowania przez OWES podejmowanych działań, brak standardu sprawozdań przedstawianych przez OWES, niejednolity sposób monitorowania przez IZ postępów we wdrażaniu projektów. Ważnym elementem jest stałe badanie stopnia realizacji *KPRES*, jako jednego z warunków podstawowych finansowania ze środków UE.

IZ RPO nie określiły terminów na złożenie rocznych sprawozdań z zachowania trwałości

W umowach o dofinansowanie IZ zobowiązały beneficjentów do składania rocznych sprawozdań z zachowania trwałości. Jednak ani w umowach, ani na wzorach sprawozdań z zachowania trwałości nie wskazano terminu, w jakim beneficjenci powinni złożyć takie sprawozdanie. Konsekwencją tego były opóźnienia w składaniu sprawozdań. Beneficjenci byli także zobowiązani do zachowania trwałości PS; tj. spełnienia wszystkich cech PS, o których mowa w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa* przez okres 12 miesięcy.

IZ RPO monitorowały postęp we wdrażaniu projektów OWES, jednak sposób monitorowania był niejednolity. Postęp monitorowano m.in. na podstawie analizy informacji zawartych w otrzymywanych od beneficjentów wnioskach o płatność lub wnioskach sprawozdawczych, poprzez weryfikację składanych przez beneficjentów (każdego roku od daty płatności końcowej) oświadczeń o postępie rzeczowym i finansowym projektów, osiągniętych poziomach wskaźników produktów i rezultatu oraz sprawozdań z zachowania trwałości. Natomiast wskaźnik zachowania trwałości PS nie został ujęty w żadnym ze złożonych sprawozdań.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w związku z niezatwierdzeniem wniosków końcowych brak było możliwości oceny stopnia osiągnięcia wskaźników efektywnościowych realizacji projektu. Urząd nierzetelnie realizował obowiązek dotyczący nadzoru nad prawidłową realizacją projektu i wykonywaniem przez beneficjentów obowiązków w zakresie postępu rzeczowego⁶⁷. Urząd nie posiadał wiedzy o nieprawidłowościach i nie weryfikował danych przekazywanych od beneficjenta⁶⁸, a wartość trzech na sześć wskaźników rezultatu⁶⁹ była raportowana niezgodnie ze stanem faktycznym.

W Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych termin na złożenie sprawozdań z zachowania trwałości wynikał z wewnętrznego dokumentu *Instrukcja wykonawcza IP – MJWPU w ramach RPO WM 2014–2020*, do którego beneficjenci nie mieli dostępu. Sprawozdania z zachowania trwałości za 2019 r. zostały złożone do końca lutego 2020 r., a za 2020 r. nie zostały złożone. MJWPU wystosowała w trakcie kontroli NIK, tj. 21 maja 2021 r. monity przypominające.

⁶⁷ Obowiązek ten wynikał z § 24 ust. 6 i 7 Regulaminu Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

⁶⁸ Umowa nr UM_EF433.1.030.2016.

⁶⁹ Były to wskaźniki: liczba grup inicjatywnych, które w wyniku działalności OWES wypracowały założenia, co do utworzenia PES; liczba miejsc pracy utworzonych w PS; liczba organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego lub działalność gospodarczą utworzonych w wyniku działalności OWES.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

IZ miały również prawo do kontroli trwałości rezultatu w okresie trwałości wskazanym we wniosku o dofinansowanie. Kontrole takie zostały przeprowadzone przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego i Śląskiego.

W latach 2018–2020 OWES objęte kontrolą utworzyły ogółem 1749 stanowisk pracy, na których zatrudniono łącznie 2298 osób. Dla 1387 stanowisk upłynął okres trwałości, a 362 było w trakcie okresu trwałości. W celu zbadania trwałości zatrudnienia w ramach utworzonych miejsc pracy NIK zwróciła się do ZUS o weryfikację zatrudnienia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, na które OWES przekazały wsparcie finansowe. Według danych ZUS nadal pracowały 852 osoby (37% ogółu zatrudnionych osób), w tym 20 osób prowadziło własną działalność gospodarczą. W dotowanych PS, po zakończeniu okresu trwałości utworzonych stanowisk, pracę kontynuowało 137 osób (6% ogółu zatrudnionych). W ocenie NIK świadczy to o relatywnie niewielkim stopniu aktywizacji zawodowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w dłuższej perspektywie czasowej.

Niewielki stopień aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Analiza pozyskanych danych z ZUS wykazała w przypadku dwóch OWES rozbieżności w dokumentacji. Dotyczyły one:

Rozbieżności w dokumentacji

- niezgłoszenia siedmiu pracowników do ubezpieczeń społecznych;
- w przypadku 32 pracowników wystąpiła rozbieżność w zakresie dat zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych wskazanych przez OWES;
- w czterech PS na pięciu stanowiskach pracy okres pomiędzy zatrudnieniem jednego pracownika, a zatrudnieniem kolejnego wyniósł od 40 do 94 dni, przy czym okres między ustaniem zatrudnienia jednej osoby, a zatrudnieniem następnej, co do zasady, nie powinien przekraczać 30 dni⁷⁰, co może mieć wpływ na zachowanie trwałości utworzonych stanowisk pracy;
- w jednym PS na jednym z utworzonych miejsc pracy zatrudniona osoba pracowała jedynie przez okres 21 dni i nie zatrudniono na to miejsce kolejnej osoby;
- w jednym PS na jednym z utworzonych miejsc pracy zatrudniono osobę, która według danych przedłożonych przez PS do OWES pracowała w okresie od 1 czerwca 2018 r. do 31 maja 2019 r., a według danych ZUS nie była tam zatrudniona.

Jak zauważono wyżej, występujące rozbieżności w dokumentacji sporządzanej przez OWES, w istotny sposób ograniczają możliwość weryfikacji trwałości udzielonego wsparcia.

⁷⁰ Załącznik nr 2 Definicje wskaźników efektywnościowych OWES do Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa.

6. ZAŁĄCZNIKI

Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy wsparcie udzielane podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej przez akredytowane Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej jest efektywne?
Cele szczegółowe	1. Czy samorząd województwa prawidłowo zarządza interwencją w zakresie metod wyboru projektów wspierających rozwój ekonomii społecznej i solidarnej? 2. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty oraz respektowali zasady wykorzystywania środków finansowych? 3. Czy realizacja projektów przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki realizacji umożliwiły weryfikację ich trwałości? 4. Czy Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej realizował zadania w obszarze animacji lokalnej, usług rozwoju ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych zgodnie z umową o dofinansowanie projektu oraz standardami OWES? 5. Czy przestrzegano procedur i sprawowano nadzór nad wykorzystaniem środków na wsparcie podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 29 jednostek, w tym sześć urzędów marszałkowskich, Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych, 11 ośrodków wsparcia ekonomii społecznej i 11 podmiotów ekonomii społecznej / przedsiębiorstw społecznych.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> , z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2018–2020. Dla realizacji celu kontroli były wykorzystane dane i dokumenty sporządzone w latach wcześniejszych.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W celu weryfikacji trwałości zatrudnienia osób, dla których utworzono miejsca pracy pozyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy <i>o NIK</i> ⁷¹ , informacje o zatrudnieniu od ZUS.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i ujęta w planie pracy na rok 2021. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 13 kwietnia 2021 r. do 4 października 2021 r. Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	W wyniku kontroli wystosowano 29 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 49 wniosków, z których 17 zrealizowano, 19 było w trakcie realizacji, a 13 nie zrealizowano. W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe skutki nieprawidłowości w wysokości 335,8 tys. zł oraz korzyści finansowe w wysokości 28,9 tys. zł. W dwóch przypadkach NIK odmówiła przyjęcia zastrzeżeń. Do sześciu wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 17 zastrzeżeń, z tego:

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

- Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w Warszawie – łącznie trzy zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie oddaliła, jedno zastrzeżenie uwzględniła w części i jedno w całości;
- Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych w Elblągu – jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenie w całości;
- Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Kobiet GINEKA w Bydgoszczy – jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła zastrzeżenie;
- Spółdzielnia Socjalna „Borowiackie Smaki” w Cekcynie – jedno zastrzeżenie. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenie w części;
- Fundacja Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia w Sosnowcu – osiem zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK trzy zastrzeżenia oddaliła; dwa zastrzeżenia uwzględniła w części i trzy w całości;
- ECO VALUE sp. z o.o. w Siemianowicach Śląskich – trzy zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie oddaliła, a dwa uwzględniła w części.

Lp.	Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych	Mariusz Frankowski
		Mazowiecki OWES Fundacja Fundusz Współpracy	Tomasz Jegier
		Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Lider: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Beata Juraszek-Kopacz
		Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS	Rafał Krasuski
		Ostrowska Spółdzielnia Socjalna	Marek Kuziak
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
		Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Stowarzyszenie PRYZMAT	Jarosław Ruszewski
		Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna EKOSEJNY	Łukasz Błaszczak
		Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych im. Króla Zygmunta Augusta	Krzysztof Anuszkiewicz

Wykaz jednostek kontrolowanych

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
		Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Kobiet GINEKA	Iwona Borkowska
		Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Lider: Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży	Paulina Majas
		Spółdzielnia Socjalna BOROWIECKIE SMAKI	Dariusz Józwik
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski
		Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej FRAPZ Lider: Fundacja Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia	Małgorzata Kowalik-Muszer
		Eco Value sp. z o.o.	Katarzyna Dyktyńska-Bańka
		4GREENGO Non-profit sp. z o.o.	Marcin Piaskowski
5.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Jarosław Stawiarski
		Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej RAZEM – inicjatywy z obszaru ekonomii społecznej II Europejski Dom Spotkań – Fundacja Nowy Staw	Agata Dziubińska-Gawlik
		Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społecznej MODRZEW	Paweł Narodowicz
		Annopolska Spółdzielnia Socjalna PERSPEKTYWA	Sylwia Targos
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezina
		OWES Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych	Arkadiusz Jachimowicz
		Fundacja Rozwoju Warmii i Mazur	Joanna Długosz
		Spółdzielnia Socjalna SĄSIEDZI	Mateusz Sobieszczuk

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
		Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarnej Lider: Fundacja Pomocy Wzajemnej BARKA	Barbara Sadowska Ewa Sadowska Jadwiga Sadowska Maria Sadowska-Pawlak Zbigniew Ściana
		Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej ETAP Lider: Stowarzyszenie ETAP	Zbyszko Siewkowski; Anna Stachowiak; Małgorzata Siewkowska
		Spółdzielnia Socjalna UCIEC DYSFORII	Grażyna Stachowiak Daria Bartkowiak

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych	W formie opisowej	Wyłoniono projekty realizujące działania zgodne z kierunkami wsparcia ekonomii społecznej w Województwie Mazowieckim.	8,7% badanych wniosków o płatność zostało zatwierdzonych po upływie 90 dni kalendarzowych od dnia przedłożenia pierwszej wersji wniosku; niedostateczny nadzór nad zachowaniem trwałości projektów lub rezultatów przez beneficjentów.
2.	Mazowiecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Fundacja Fundusz Współpracy	W formie opisowej	Działania w obszarze zarządzania finansowego projektem, wydatkowania i rozliczania środków były zgodne z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz obowiązującymi regulacjami; osiągnięto założone wskaźniki rezultatu oraz zdecydowaną większość wskaźników produktu.	Dwóch członków kadry kluczowej nie spełniło wymogu podnoszenia kompetencji w wymiarze co najmniej 30 godzin rocznie; pięć osób kadry kluczowej oraz koordynator merytoryczny nie spełnili wymogu minimalnego zaangażowania w miesiącu, tj. 40 i 80 godzin.
3.	Siedlecki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Lider: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	W formie opisowej	Działania w obszarze zarządzania finansowego projektem, wydatkowania i rozliczania środków były na ogół zgodne z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz obowiązującymi regulacjami; osiągnięto założone wskaźniki rezultatu i produktu.	Nie ujęto w księgach rachunkowych wkładu własnego wniesionego w formie niepieniężnej; zawyżenie stawek godzinowych dla wolontariuszy; nie wyznaczono koordynatora merytorycznego; brak opisu dowodów księgowych w sposób wykazujący związek z realizowanymi projektami.
4.	Spółdzielnia Inwalidów CHEGOS	W formie opisowej	Przyznane środki w ramach wsparcia finansowego wydatkowano na utworzenie 20 miejsc pracy; wsparcie pomostowe wydatkowano zgodnie z umową.	W trakcie trwania umowy zlikwidowano pięć miejsc pracy i nie zachowano 12 miesięcznej trwałości tych miejsc; nie zachowano zgodnych z biznesplanami warunków zatrudnienia.
5.	Ostrowska Spółdzielnia Socjalna	W formie opisowej	Utworzono i zachowano trwałość pięciu miejsc pracy.	Dowody księgowe nie zawierały elementów wskazanych w art. 21 ust. 6 ustawy o rachunkowości; zdecydowana większość sprzętu, maszyn i urządzeń zakupionych jako środki trwałe nie została ujęta w ewidencji środków trwałych.
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	W formie opisowej	Właściwie przeprowadzono nabór wniosków i konkurs na dofinansowanie projektów; monitorowano postępy realizacji oraz efektywność wydatkowania środków publicznych.	Przekroczenie terminu na zweryfikowanie wniosków o płatność.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Stowarzyszenie PRYZMAT	W formie opisowej	Projekt zrealizowano zgodnie z umową i wnioskiem o dofinansowanie.	Niewystarczający zakres czynności monitorujących i kontrolnych nad realizacją umów dotacyjnych; nie spełniono wymogu zatrudnienia dwóch pracowników przez okres 12 miesięcy.
8.	Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna EKOSEJNY	Pozytywna	Utworzono pięć miejsc pracy; środki z dotacji oraz wsparcia pomostowego wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem; zachowano trwałość miejsc pracy.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
9.	Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych im. Króla Zygmunta Augusta	Pozytywna	Utworzono pięć miejsc pracy; środki z dotacji wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem; zachowano trwałość miejsc pracy.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	W formie opisowej	Podejmowano działania mające na celu wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej; prawidłowo zorganizowano nabór wniosków o dofinansowanie projektów.	Nie zatwierdzono wniosków końcowych o rozliczeniu projektu zakończonego w 2019 r.; opóźnienia w zatwierdzaniu wniosków o płatność skutkujące opóźnieniami w wypłatach transz dla beneficjentów.
11.	Kujawsko-Pomorski OWES Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Kobiet GINEKA	W formie opisowej	Projekt zrealizowano zgodnie z warunkami określonymi w umowie; osiągnięto zakładane wskaźniki rezultatu i produktu, w tym dotyczące liczby utworzonych miejsc pracy i ich trwałości.	Niezgodne z regulaminami wypłaty podstawowego i przedłużonego finansowego wsparcia pomostowego; uznanie za kwalifikowalne kosztów nieprawidłowo udokumentowanych.
12.	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Lider: Europejskie Centrum Współpracy Młodzieży	W formie opisowej	Projekt zrealizowano zgodnie z warunkami określonymi w umowie; weryfikowano trwałość miejsc pracy.	Nie osiągnięto wskaźnika efektywnościowego projektu zakończonego w 2019 r. pn. <i>liczba miejsc pracy w przeliczeniu na pełen etat utworzonych w wyniku działalności OWES</i> ; czas pracy koordynatora merytorycznego nie spełniał wymogu minimalnego zaangażowania.
13.	Spółdzielnia Socjalna BOROWIECKIE SMAKI	W formie opisowej	Projekt zrealizowano zgodnie z warunkami określonymi w umowie; zachowano trwałość sześciu utworzonych miejsc pracy.	Przedstawienie do rozliczenia udzielonego wsparcia pomostowego wydatków niekwalifikowanych.
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Pozytywna	Podejmowano działania mające na celu wsparcie ekonomii społecznej i solidarnej; osiągnięto planowane wskaźniki realizacji.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
15.	OWES FRAPZ Lider: Fundacja Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia	W formie opisowej	Usługi ekonomii społecznej i wsparcia przedsiębiorstw społecznych oraz usługi animacji lokalnej świadczone zgodnie ze Standardami OWES.	Nie przestrzegano przepisów i procedur obowiązujących przy świadczeniu wsparcia finansowego dla PS.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Eco Value sp. z o.o.	W formie opisowej	Utworzono 10 miejsc pracy dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i zachowano ich trwałość.	Projekt zrealizowano niezgodnie z § 1 ust. 5 pkt 2 umowy o wsparcie finansowe i harmonogramem rzeczowo-finansowym.
17.	4GREENGO Non-profit sp. z o.o.	W formie opisowej	Utworzono 10 miejsc pracy i zachowano ich trwałość.	Realizacja niektórych usług oraz dostawa sprzętów nie nastąpiła w terminach określonych umową.
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Pozytywna	Prawidłowo przeprowadzono nabór wniosków i konkurs na dofinansowanie projektów; osiągnięto wskaźniki produktu i rezultatu w zakończonych projektach.	Przekroczenie 20-dniowego terminu weryfikacji końcowych wniosków o płatność.
19.	OWES RAZEM – inicjatywy z obszaru ekonomii społecznej II Europejski Dom Spotkań – Fundacja Nowy Staw	Pozytywna	Osiągnięto zakładane wskaźniki rezultatu, produktu, celu głównego oraz efektywności; zachowano trwałość zatrudnienia 150 ze 157 miejsc pracy.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
20.	Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społecznej MODRZEW	W formie opisowej	Wydatkowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację projektów odbywało się zgodnie z umowami; dotowane podmioty ekonomii społecznej oraz utworzone miejsca pracy zachowały wymagany okres trwałości.	Opóźnienia w składaniu wniosków o płatność; brak aktualizacji biznesplanów; zamieszczanie w umowach zapisów niezgodnych z regulaminami wsparcia; wypłata z opóźnieniem wsparcia finansowego i pomostowego.
21.	Annapolska Spółdzielnia Socjalna PERSPEKTYWA	Pozytywna	Utworzono 10 miejsc pracy dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, zachowano ich trwałość; środki finansowe wykorzystano zgodnie z warunkami określonymi w umowie.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
22.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Pozytywna	Prawidłowo zarządzano interwencją w zakresie metod wyboru projektów OWES; monitorowano i nadzorowano wdrażanie projektów wybranych do dofinansowania; osiągnięcie zakładanych efektów.	Nieterminowe przekazanie zlecenia płatności (3) do BGK.
23.	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych	W formie opisowej	Wydatkowano i rozliczono środki finansowe zgodnie z umową o dofinansowanie; zamówienia publiczne udzielano zgodnie z zasadą konkurencyjności; osiągnięto założone wskaźniki produktu i rezultatu.	Nie w pełni sprawowano nadzór nad wykorzystaniem środków przekazanych do podmiotów ekonomii społecznej.
24.	Fundacja Rozwoju Warmii i Mazur	W formie opisowej	Utworzono 10 miejsc pracy i zachowano ich trwałość.	Pięć utworzonych miejsc pracy nie spełniało wymogów nowoutworzonego miejsca pracy.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
25.	Spółdzielnia Socjalna SĄSIEDZI	Pozytywna	Utworzono 10 miejsc pracy i zachowano ich trwałość.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
26.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Pozytywna	Przestrzegano przepisów i procedur obowiązujących przy organizacji naborów wniosków o dofinansowanie; monitorowano trwałość rezultatów; utworzono 360 miejsc pracy, a dla 350 zachowano trwałość.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
27.	Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarnej Lider: Fundacja Pomocy Wzajemnej BARKA	W formie opisowej	Zgodnie z warunkami określonymi w umowie realizowano projekty; osiągnięto, poza jednym wskaźnikiem realizowanym przez Partnera, wskaźniki produktu i rezultatu.	Wyrażono zgodę na pokrycie 7,2 tys. zł wydatków nieuwjętych w biznesplanie.
28.	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej ETAP Lider: Stowarzyszenie ETAP	Pozytywna	Prawidłowo i zgodnie z warunkami określonymi w umowie realizowano projekty; osiągnięto zakładane efekty.	Brak kompletnego opisu dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków w ramach jednego projektu.
29.	Spółdzielnia Socjalna UCIEC DYSFORII	W formie opisowej	Utworzono 10 miejsc pracy i zachowano ich trwałość przez 18 miesięcy.	Nieterminowe składanie rozliczeń w zakresie wsparcia pomostowego; niewłaściwie ujęto w księgach rachunkowych środki trwałe zakupione w ramach dotacji.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

- OWES** OWES to organizacja pozarządowa wspierająca rozwój przedsiębiorczości społecznej, wyodrębnione organizacyjnie i rachunkowo jednostki podmiotów lub partnerstwo podmiotów. Wspiera osoby indywidualne zainteresowane uruchomieniem przedsięwzięć z zakresu przedsiębiorczości społecznej, PES oraz jednostki samorządu terytorialnego. OWES posiada akredytację przyznaną przez Ministra, świadczy komplementarnie pakiet usług wsparcia ekonomii społecznej wskazanych w *KPRES*. OWES oferują:
- animację lokalną (integracja środowiska, reprezentowanie środowiska, promocja działalności środowiska);
 - doradztwo (ogólne, prawne, księgowo-podatkowe, menadżerskie, finansowe, marketingowe, branżowe);
 - szkolenia (powoływanie i prowadzenie PS);
 - wsparcie finansowe/dotacje (dotacje na miejsca pracy dla osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym, wsparcie pomocowe dla nowopowstałych miejsc pracy).

Akredytacja i standardy OWES

Zgodnie z postanowieniami *KPRES*, od 2014 r. usługi wsparcia ekonomii społecznej i PS podlegają akredytacji w systemie AKSES. Funkcjonujący w Polsce system akredytacji i standardów działania OWES został wprowadzony w celu profesjonalizacji instytucji wspierających PES⁷² obejmujących:

- PS, w tym spółdzielnie socjalne, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. *o spółdzielniach socjalnych*⁷³;
- podmioty reintegracyjne, realizujące usługi reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym: CIS, KIS, ZAZ i WTZ, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*⁷⁴;
- organizacje pozarządowe lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*;
- podmioty sfery gospodarczej utworzone w związku z realizacją celu społecznego bądź, dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej. Grupę tę można podzielić na: organizacje pozarządowe, o których mowa w ustawie *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, prowadzące działalność gospodarczą, z której zyski wspierają realizację celów statutowych, spółdzielnie, których celem jest zatrudnienie, tj. spółdzielnie pracy, inwalidów i niewidomych działające w oparciu o ustawę z dnia 16 września 1982 r. *Prawo spółdzielcze*⁷⁵; spółki non-profit, o których mowa w ustawie *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, o ile udział sektora publicznego w spółce wynosi nie więcej niż 50%.

⁷² <http://akses.ekonomiaspoleczna.gov.pl/akredytacja-owes>.

⁷³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2085, ze zm.

⁷⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 573; dalej: ustawa *o rehabilitacji zawodowej*.

⁷⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 648, ze zm.

Od akredytacji uzależniony został dostęp OWES do środków publicznych, w tym środków europejskich, co ma stanowić gwarancję efektywności wydatkowania środków z budżetu państwa w obszarze wspierania ekonomii społecznej i przyczyniać się do jej dalszego rozwoju.

W marcu 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał zarządzenie⁷⁶ powołujące Komitet Akredytacyjny ds. systemu akredytacji oraz standardów usług i działania OWES. Do zadań Komitetu należą w szczególności proponowanie i opiniowanie standardów usług i działania OWES oraz kryteriów stosowanych przy ocenie wniosków o przyznanie akredytacji AKSES, występowanie do Ministra z wnioskiem o podjęcie działań monitorujących spełnianie standardów usług i działania wobec akredytowanego OWES oraz proponowanie tematyki badań i ekspertyz związanych z realizacją zadań Komitetu.

W dniu 25 września 2014 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*. W *KPRES* wskazano, że usługi wsparcia ekonomii społecznej i PS będą podlegały akredytacji AKSES. Uzyskanie jej było uzależnione od spełnienia warunków formalnych, jak również uzyskaniem rekomendacji zespołu ekspertów odpowiedzialnych za analizowanie programów szkoleniowych, doradczych, zakładanych rezultatów oraz kompetencji i trwałości kadr podmiotów występujących o akredytację. Od posiadania akredytacji uzależniono dostęp do środków z RPO. Sposób realizacji usług, ich systematyka, zasady finansowania, relacje podmiotów świadczących te usługi z instytucjami publicznymi miały zostać uregulowane w ustawie *o ekonomii społecznej i solidarnej*. Prace nad tą regulacją trwają. W 2019 r. *KPRES* został zmieniony uchwałą Rady Ministrów. W zaktualizowanym *KPRES* określono wskaźniki rozwoju ekonomii społecznej w Polsce, które powinny zostać osiągnięte do 2023 r.

W 2016 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał zarządzenie określające sposób przyznania akredytacji AKSES, m.in. tryb ogłaszania naboru wniosków oraz dokumenty, które muszą zostać złożone przez podmioty ubiegające się o przyznanie akredytacji. Do oceny wniosków Minister powołuje komisję, w skład, której wchodzi pracownicy Ministerstwa i członkowie Komitetu Akredytacyjnego. Członkami komisji mogą być również powołani przez Ministra eksperci posiadający wiedzę z zakresu ekonomii społecznej. Komisja dokonuje oceny formalnej (§ 6 zarządzenia) oraz merytorycznej (§ 8 zarządzenia) złożonych wniosków, m.in. w zakresie spełniania przez aplikującą jednostkę standardów OWES określonych przez Ministra. W ramach oceny merytorycznej komisja ma prawo zlecić przeprowadzenie wizyty monitorującej lub audyt w jednostce. W przypadku, gdy komisja nie zleciła przeprowadzenia audytu na etapie oceny wniosków, audyt przeprowadzany jest w jednostce po otrzymaniu przez nią akredytacji. Minister, we współpracy z Komitetem Akredytacyjnym, monitoruje przestrzeganie standardów OWES i jakości usług świadczonych przez

⁷⁶ Zarządzenie nr 13 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie powołania Komitetu Akredytacyjnego do spraw systemu akredytacji oraz standardów usług i działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 15, ze zm.).

akredytowaną jednostkę (§ 10 zarządzenia). Akredytowane OWES są zobowiązane do niezwłocznego informowania Ministerstwa o zmianach, które mogą wpływać na jakość spełniania standardów. Minister na podstawie uzyskanych informacji oraz informacji o niespełnianiu standardów przez OWES, któremu przyznano akredytację AKSES, wzywa do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie lub złożenia stosownych wyjaśnień. W przypadku, gdy nieprawidłowość nie zostanie usunięta przez akredytowaną jednostkę, Minister stwierdza utratę akredytacji AKSES.

Utrata akredytacji, a realizacja projektu

W przypadku, gdy w trakcie realizacji projektu OWES utracił akredytację przed terminem, na jaki akredytacja została przyznana z przyczyn od niego niezależnych lub upłynął termin ważności akredytacji, OWES może kontynuować udzielanie wsparcia w ramach projektu za zgodą IZ RPO, która podejmując decyzję bierze pod uwagę postanowienia RPO i kryteria wyboru projektów, pod warunkiem, że OWES wystąpi z wnioskiem o przyznanie akredytacji niezwłocznie po jej utracie i ponownie ją uzyska lub wystąpi z wnioskiem o przyznanie akredytacji, co najmniej jeden miesiąc przed terminem jej wygaśnięcia. Wydatki poniesione przez beneficjenta od momentu utraty akredytacji lub wygaśnięcia akredytacji OWES są kwalifikowane pod warunkiem ponownego uzyskania akredytacji przez ten OWES. W przypadku nieuzyskania ponownej akredytacji za kwalifikowalne mogą być uznane wydatki uwzględnione w planie zamknięcia działań projektowych. Utrata akredytacji z przyczyn zależnych od OWES, niepoddanie się kolejnej akredytacji lub jej nieuzyskanie powoduje rozwiązanie umowy o dofinansowanie.

Diagnozowanie sytuacji społecznej

Zgodnie z art. 16b ustawy *o pomocy społecznej* gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Strategia polityki społecznej powinna kształtować kierunki rozwoju oraz określać sposoby wdrażania i realizacji działań. Ustawa nakłada obowiązek diagnozowania sytuacji społecznej w województwie oraz opracowanie metod i sposobów radzenia sobie z nimi w sposób jak najbardziej efektywny i skuteczny. Jednym z ważniejszych elementów polityki społecznej jest ekonomia społeczna, która spełnia trzy najważniejsze przesłanki: a) wkomponowuje się w ideę budowania demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych; b) może stanowić istotny element polityki wzrostu zatrudnienia poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni); c) stanowi instrument procesu integracji społecznej, kreujący przewartościowanie ról zawodowych i społecznych oraz stanowi reakcję na praktyczne urzeczywistnianie idei prymitywnie pojmowanego *workfare state*⁷⁷ (państwo bezpieczeństwa socjalnego).

Realizacja strategii

Koordynacja działań na rzecz sektora ekonomii społecznej na poziomie regionalnym została wskazana w art. 21 ustawy *o pomocy społecznej*, jako jedno z działań samorządu województwa. Wśród działań, które w szczegól-

⁷⁷ C. Miżejewski, *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, „Ekonomia społeczna Teksty” 2006 r., FISE str. 5.

ności wpisują się w koordynowanie działań w obszarze ekonomii społecznej wymienionych w art. 21a ww. ustawy wskazano:

- rozwój infrastruktury usług aktywizacji, integracji i reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- inspirowanie i promowanie nowych metod działań w zakresie aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi, a podmiotami świadczącymi usługi aktywizacji, integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- monitorowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości społecznej służącej zwiększeniu aktywności społecznej i zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- zwiększanie kompetencji służb zajmujących się aktywizacją, integracją oraz reintegracją społeczną i zawodową osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym.

ROPS są jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa. Przygotowane przez nie dokumenty muszą wpisywać się w politykę prowadzoną przez samorząd województwa. Podstawą prawną przy opracowaniu *RPRES* stanowi ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁷⁸ oraz ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁷⁹. Zgodnie z art. 11 ustawy *o samorządzie województwa*, samorząd województwa określa politykę rozwoju województwa, która jest spójna ze średniookresową strategią kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego, o której mowa w art. 14a ust.1 pkt 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Strategia województwa jest narzędziem prowadzenia polityki rozwoju, a realizacja tej strategii odbywa się poprzez programy. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* mogą to być m.in. programy operacyjne – dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategii rozwoju określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego. Programami operacyjnymi są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne.

Fundusze Europejskie w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przewidują do realizacji 16 programów regionalnych (RPO 2014–2020). RPO przygotowane zostały dla: 15 regionów słabiej rozwiniętych oraz dla województwa mazowieckiego, które w perspektywie finansowej kwalifikuje się, jako region lepiej rozwinięty. RPO jest dokumentem planistycznym określającym obszary a czasem szczegółowe działania, jakie organy samo-

Regionalne Programy Operacyjne

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.; dalej: ustawa *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

ządu województwa podejmują lub mają zamiar podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa lub regionu. Jak nazwa wskazuje jest to dokument o charakterze operacyjnym, a więc jest bardziej szczegółowy i podrzędny wobec strategii rozwoju. Podstawę prawną dla funkcjonowania RPO stanowi ustawa *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

Środki RPO Województwa są przyznawane beneficjentom na podstawie konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję. Instytucją Zarządzającą RPO jest zarząd województwa, który może jednocześnie pełnić funkcję Instytucji Organizującej Konkurs (IOK). Dla zapewnienia skoordynowanej i komplementarnej realizacji projektów na danym terytorium IZ RPO może m.in. zobowiązać beneficjentów w decyzji o dofinansowaniu projektu lub umowie o dofinansowanie projektu do informowania właściwych terytorialnie ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie o realizowanych projektach, zapewnić inny sposób koordynacji i komplementarności działań na danym terytorium, gwarantujący spójność i wzajemne uzupełnianie się działań podejmowanych na tym samym terytorium przez różnych beneficjentów w odniesieniu do tej samej grupy docelowej lub nastawionych na realizację tych samych celów lub rozwiązanie tych samych problemów. IZ realizuje i profiluje interwencję w oparciu o analizę sytuacji wewnątrzregionalnej, uwzględniającą w szczególności:

- diagnozę problemów, z uwzględnieniem zróżnicowań terytorialnych;
- diagnozę potrzeb, z uwzględnieniem zróżnicowań terytorialnych;
- analizę trendów demograficznych, z uwzględnieniem zróżnicowań terytorialnych;
- poziom dostępności usług (aktywnej integracji, usług społecznych oraz usług wsparcia ekonomii społecznej) w ujęciu terytorialnym, z uwzględnieniem ich dostępności i barier w dostępności dla poszczególnych grup docelowych;
- degradację obszarów i potrzebę rewitalizacji;
- potrzeby i specyfikę grup docelowych (w tym dostosowanie usług do poszczególnych grup docelowych, bariery w dostępności usług), z uwzględnieniem zróżnicowań terytorialnych;
- oczekiwane rezultaty;
- określony w RPO typ operacji lub rodzaj wsparcia.

Granice administracyjne realizacji projektów współfinansowanych w ramach RPO

Zgodnie z art. 70 ust. 1 rozporządzenia ogólnego UE, jako generalną zasadę przyjmuje się, że projekt współfinansowany z funduszy strukturalnych musi być realizowany w granicach administracyjnych obszaru objętego programem, w ramach którego jest realizowany, tj. w przypadku programów regionalnych – w regionie, którego dotyczy dany program (NUTS II). Oznacza to, że projekt współfinansowany w ramach RPO Województwa (...) musi być realizowany w granicach administracyjnych województwa.

Profilowanie interwencji

Profilowanie interwencji (ukierunkowanie wsparcia) dotyczy wszystkich projektów wybieranych zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym. W profilowaniu interwencji, jak również w planowaniu naborów oraz konsultowaniu kryteriów wyboru projektów uczestniczy w sposób stały ROPS. Wsparcie finansowe w ramach RPO udzielane jest wyłącznie na tworzenie nowych miejsc pracy m.in. dla osób:

- bezrobotnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁸⁰;
- do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu przepisów ww. ustawy;
- niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów ustawy *o rehabilitacji zawodowej*;
- zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu przepisów z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego*⁸¹;
- o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt. 1–3 i 5–7 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o zatrudnieniu socjalnym*⁸²;
- spełniających kryteria, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy *o pomocy społecznej*;
- o których mowa w art. 49 pkt 7 ustawy *o promocji zatrudnienia*;
- usamodzielnianych, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*⁸³;
- ubogich pracujących.

Osoby, dla których na stworzenie miejsca pracy udzielono wsparcia finansowego, nie mogą wykonywać pracy na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, lub prowadzić działalności gospodarczej w momencie podejmowania zatrudnienia w PS. Formą zatrudnienia w ramach miejsc pracy dla ww. osób jest umowa o pracę lub spółdzielcza umowa o pracę. Miejsce pracy w ramach projektu może zostać stworzone przez PS bądź PES przekształcony w PS nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku o wsparcie finansowe na utworzenie miejsca/miejsc pracy. Preferowane jest tworzenie miejsc pracy i PS w kluczowych sferach rozwojowych wskazanych w *KPRES*, tj. zrównoważony rozwój, solidarność pokoleń, polityka rodzinna, turystyka społeczna, budownictwo społeczne, lokalne produkty kulturowe oraz w kierunkach rozwoju określonych w strategii rozwoju województwa i regionalnym programie rozwoju ekonomii społecznej.

OWES mogą realizować projekty w partnerstwie. Przez pojęcie partnerstwa należy rozumieć porozumienie, co najmniej dwóch samodzielnych podmiotów, wymienionych we wniosku o dofinansowanie i uczestniczących wspólnie w realizacji projektu, których udział jest uzasadniony, konieczny i niezbędny, wnoszących do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe oraz realizujących projekt na warunkach określonych w umowie partnerskiej. Umowa między partnerami musi być zgodna z art. 33 ustawy *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności* oraz powinna zawierać w szczególności m.in. opis wzajemnych relacji między partnerami, w tym szczególności, opis zasad w zakresie dokonywania płatności i rozliczeń. Umowa partnerska musi wskazywać partnera wiodącego (beneficjenta), który złoży wniosek o dofi-

Partnerstwo OWES

⁸⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.; dalej: *ustawa o promocji zatrudnienia*.

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 685.

⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 176; dalej: *ustawa o zatrudnieniu socjalnym*.

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.; dalej: *ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*.

nansowanie projektu do właściwej instytucji oraz podpisze z nią umowę o dofinansowanie. Dopuszczalne jest upoważnienie innego podmiotu (jednostkę organizacyjną) do realizacji części lub całości projektu, w tym do podnoszenia wydatków kwalifikowalnych. Upoważnienie lub cofnięcie powyższego upoważnienia wymaga aktualizacji wniosku o dofinansowanie poprzez aneksowanie umowy. Informacje o udziale partnera/partnerów powinny znaleźć się we wniosku o dofinansowanie projektu przede wszystkim w opisach zadań, potencjału finansowego, kadrowego i technicznego, zarządzania oraz w wykazanych w budżecie wydatkach związanych z działaniami projektowymi, za które odpowiedzialny jest partner. Wszyscy partnerzy muszą być wykazani we wniosku o dofinansowanie projektu. Beneficjent projektu, będący stroną umowy o dofinansowanie, pełni rolę lidera partnerstwa, i to on ponosi odpowiedzialność za prawidłową realizację projektu. Udział partnerów i wniesienie zasobów ludzkich, organizacyjnych, technicznych lub finansowych, a także potencjału społecznego musi być adekwatny do celów projektów. Niedopuszczalne jest wzajemne zlecenie przez beneficjenta zakupu towarów lub usług partnerowi i odwrotnie oraz angażowanie, jako personelu projektu pracowników partnerów przez beneficjenta i odwrotnie. Wszystkie płatności dokonywane w związku z realizacją projektu między beneficjentem (liderem), a partnerami dokonywane są za pośrednictwem wyodrębnionego dla projektu rachunku bankowego beneficjenta (lidera).

W przypadku rezygnacji partnera z udziału w projekcie lub wypowiedzenia partnerstwa przez dotychczasowego partnera beneficjent, za zgodą IOK, niezwłocznie wprowadza do projektu nowego partnera. Dopuszczalne jest również wprowadzenie do realizowanego projektu dodatkowego, nieprzewidzianego we wniosku o dofinansowanie partnera, pod warunkiem, że nie jest rozszerzany rodzaj zadań przewidzianych do realizacji w projekcie w ramach partnerstwa (włączenie do projektu nowego partnera nie może wiązać się z wprowadzeniem nowego rodzaju zadań przewidzianych do realizacji przez partnera/partnerów, ale jedynie ze zwiększeniem liczby partnerów realizujących zadania przewidziane w partnerstwie). Wprowadzenie nowego partnera może nastąpić w połączeniu ze wzrostem zaangażowania partnerów w realizację projektu (np. w sytuacji, kiedy wzrośnie procentowy udział środków przekazywanych partnerom w budżecie), ale nie może być związany z przekazywaniem partnerom do realizacji zadań rodzajowo różnych od tych, które pierwotnie im przekazano. Możliwe jest również przesuwanie zadań między partnerami. Zmiany dotyczące wprowadzenia do realizowanego projektu nowego (w przypadku rezygnacji wcześniejszego partnera z udziału w projekcie) lub dodatkowego, nieprzewidzianego we wniosku o dofinansowanie projektu partnera traktowane są, jako zmiany w projekcie i wymagają zgłoszenia oraz uzyskania pisemnej zgody IZ na zasadach określonych w umowie o dofinansowanie projektu. Nowy lub dodatkowy partner w projekcie musi spełniać warunki określone dla partnerstwa, celem dochowania warunków spełnienia kryteriów.

Wydatki kwalifikowane
do współfinansowania

Z zastrzeżeniem szczegółowych warunków i procedur ponoszenia wydatków, do współfinansowania kwalifikuje się wydatek, który został faktycznie poniesiony przez: beneficjenta; partnera, w przypadku projektów

realizowanych z udziałem partnerów; podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków wskazany w umowie o dofinansowanie projektu. Pod pojęciem wydatku faktycznie poniesionego należy rozumieć wydatek poniesiony w znaczeniu kasowym, tj. jako rozchód środków pieniężnych z kasy lub rachunku bankowego beneficjenta. Wyjątki od powyższej reguły stanowią: wkład niepieniężny; wkład w postaci dodatków lub wynagrodzeń wypłacanych przez stronę trzecią na rzecz uczestników danego projektu w ramach projektów współfinansowanych z EFS; wydatki rozliczane ryczałtem, tj. koszty rozliczane w oparciu o kwoty ryczałtowe, stawki jednostkowe oraz inne koszty rozliczane ryczałtem, w szczególności koszty pośrednie; koszty amortyzacji; rozliczenia dokonywane na podstawie wewnętrznej noty obciążeniowej, zgodnie z zaakceptowanym przez IP wnioskiem o dofinansowanie; kompensata; udzielanie promesy premii technologicznej w rozumieniu ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*⁸⁴.

Wkładem własnym są środki finansowe lub wkład niepieniężny zabezpieczone przez wnioskodawcę, które zostaną przeznaczone na pokrycie wydatków kwalifikowalnych i nie zostaną wnioskodawcy przekazane w formie dofinansowania. Wartość wkładu własnego stanowi różnicę między kwotą wydatków kwalifikowalnych, a kwotą dofinansowania przekazaną wnioskodawcy, zgodnie z poziomem dofinansowania dla projektu.

Wkład własny

Wkład własny wnioskodawcy jest wykazywany we wniosku o dofinansowanie, przy czym to wnioskodawca określa formę wniesienia wkładu własnego. Źródłem finansowania wkładu własnego mogą być zarówno środki publiczne, jak i prywatne. O zakwalifikowaniu źródła pochodzenia wkładu własnego decyduje status wnioskodawcy/partnera/strony trzeciej/uczestnika. Wkład własny może pochodzić ze środków m.in. budżetu JST (szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego), prywatnych. Wkład w postaci finansowej wykazywany przez projektodawcę w projekcie może pochodzić ze środków finansowych będących w dyspozycji danej instytucji; ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia kadry merytorycznej zaangażowanej przez beneficjenta realizującego projekt EFS, która nie jest finansowana ze środków dofinansowania; z kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem.

Wkład niepieniężny powinien być wnoszony przez wnioskodawcę ze składników jego majątku lub z majątku innych podmiotów, jeżeli możliwość taka wynika z przepisów prawa oraz zostanie to ujęte w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie lub w postaci świadczeń wykonywanych przez wolontariuszy. Wydatek kwalifikowalny polegający na wniesieniu wkładu niepieniężnego uważa się za poniesiony, jeżeli istnieje udokumentowane potwierdzenie jego wykorzystania w ramach projektu.

PES tworzy szeroki krąg podmiotów, w tym organizacje pozarządowe oraz podmioty ekonomii społecznej – zalicza się do nich: PS, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady pracy chronionej i jednostki reintegracyjne (jednostki aktywizujące osoby niepełnosprawne – WTZ i ZAZ; jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie – CIS, KIS).

Podmioty ekonomii społecznej

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 706.

Przedsiębiorstwo społeczne

PS to specyficzny typ podmiotu gospodarczego, w działalności, którego na pierwszy plan wysuwają się nie zyski i ich maksymalizacja, lecz cele społeczne. PS działają pod postacią różnych form prawnych: spółdzielni socjalnych, stowarzyszeń, fundacji, spółek non-profit. Wszelkie nadwyżki związane prowadzeniem działalności są w takich organizacjach inwestowane w realizację celów, takich jak integracja społeczna i zawodowa członków przedsiębiorstwa, czy działania na rzecz społeczności lokalnej.

Pojęcie PS nie jest obecnie w żaden sposób zdefiniowane na poziomie prawodawstwa krajowego. OWES, wspierając PS i pomagając w ich powoływaniu, działają w oparciu o definicję z *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020*.

Zgodnie ze Standardami OWES PS musi spełniać następujące kryteria:

1. Posiada osobowość prawną i prowadzi:
 - działalność gospodarczą zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym, lub
 - działalność odpłatną pożytku publicznego w rozumieniu art. 8 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, lub
 - działalność oświatową w rozumieniu art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*⁸⁵, lub
 - działalność kulturalną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*⁸⁶.
2. Zatrudnia, co najmniej 30% osób, które należą do minimum jednej z poniższych grup:
 - osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia*;
 - osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu przepisów ustawy *o promocji zatrudnienia*;
 - osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej w rozumieniu ustawy *o promocji zatrudnienia*;
 - osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy *o rehabilitacji zawodowej*;
 - osoby z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu przepisów ustawy *o ochronie zdrowia psychicznego*;
 - osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt. 1-3 i 5-7 ustawy *o zatrudnieniu socjalnym*;
 - osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, jeżeli ich dochód ustalany zgodnie z art. 7 ust. 5–10 usta-

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 194.

- wy z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*⁸⁷ wynosi nie więcej niż dochód z sześciu hektarów przeliczeniowych;
- osoby spełniające kryteria, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy *o pomocy społecznej*;
 - osoby, o których mowa w art. 49 pkt 7 ustawy *o promocji zatrudnienia*;
 - osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*;
 - osoby ubogie pracujące.
3. Jest podmiotem, który nie dystrybuuje zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, akcjonariuszy lub pracowników, ale przeznaczają go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa, jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo;
 4. Jest zarządzany na zasadach demokratycznych, co oznacza, że struktura zarządzania lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co podmiot określa w swoim statucie lub innym dokumencie założycielskim;
 5. Zatrudnia w oparciu o umowę o pracę, spółdzielczą umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną (z wyłączeniem osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, które prowadzą działalność gospodarczą), co najmniej trzy osoby w wymiarze czasu pracy, co najmniej ¼ etatu, a w przypadku umów cywilnoprawnych na okres nie krótszy niż 3 miesiące i obejmujący nie mniej niż 120 godzin pracy łącznie przez wszystkie miesiące, przy zachowaniu proporcji zatrudnienia określonych w pkt. 1;
 6. Prowadzi wobec zatrudnionych osób, o których mowa w pkt. 1, uzgodniony z tymi osobami i określony w czasie proces reintegracyjny, mający na celu zdobycie lub odzyskanie kwalifikacji zawodowych lub kompetencji kluczowych.

⁸⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r. (ustawa z dnia 11 września 2019 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. poz. 2020, ze zm.). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
12. Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M. P. poz. 811, ze zm.), zmieniona uchwałą nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 214).
13. Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) do 2030 r.” (M.P. poz. 1060).
14. Zarządzenie nr 21 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania akredytacji „AKSES” (Dz. Urz. MRPiPSp. poz. 21, ze zm.).
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu

Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, ze zm.).

16. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020.
17. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
12. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
13. Marszałkowie województw
14. Rada Ochrony Pracy

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

·
BKA-II.081.12.1.2022.IK

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/21/046 *Wsparcie udzielane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej*, otrzymanej przy piśmie NIK znak: KPS.430.012.2021, w dniu 25 lutego 2022 r.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wyznacza kierunki i tworzy ramy strategiczne dla rozwiązań zapewniających rozwój sektora ekonomii społecznej, a także koordynuje działania mające zapewnić zgodność polityki na rzecz rozwoju ekonomii społecznej z działaniami w innych obszarach, zwłaszcza w zakresie włączenia społecznego. Ponadto bierze udział w tworzeniu kompleksowego systemu wsparcia na rzecz sektora ekonomii społecznej realizowanego przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES), m.in. poprzez wyznaczanie standardów usług świadczonych przez OWES, określanie kryteriów ubiegania się o akredytację i przyznawanie akredytacji podmiotom świadczących usługi na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

Ad wniosek 1.

Celem wdrożenia standardów jest zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia ekonomii społecznej (animacji lokalnej, inkubacji podmiotów ekonomii społecznej, wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych), świadczonych przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej na rzecz podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych. System akredytacji i wdrożone standardy przyczyniają się do rozwoju ekonomii społecznej poprzez:

- zapewnienie tożsamyh w zakresie rzeczowym i jakościowym usług wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej oraz instytucji otoczenia ekonomii społecznej na terenie całego kraju,
- zapewnienie wysokiej jakości ww. usług,
- stymulowanie procesów doskonalenia w systemie wsparcia ekonomii społecznej,

- zachowanie efektywności wydatkowania środków publicznych finansujących system wsparcia ekonomii społecznej.

Kształt standardów jest wynikiem długoletnich doświadczeń i dialogu ze środowiskiem OWES, stanowiąc optymalne wyważenie wymogów niezbędnych dla zachowania odpowiedniej jakości działań, a z drugiej pozostawieniem marginesu elastyczności, warunkującej efektywne zarządzanie zasobami.

Ad wniosek 2.

W celu zapewnienia jak najwyższej jakości świadczonych usług będą wzmacniane również elementy dotyczące doskonalenia kompetencji kadry kluczowej OWES. Należy wskazać, że wsparcie dla OWES w zakresie szkoleń skierowanych do kadry kluczowej zostało zaplanowane ze środków PO WER w ramach projektów w 5 makroregionach w typie operacji *Podnoszenie kompetencji kadr OWES, w tym w zakresie standardów usług OWES i w zakresie przygotowania konsultantów OWES do wspierania podmiotów ekonomii społecznej w zakresie ubiegania się o zamówienia publiczne*. Projekty mają także na celu stworzenie warunków umożliwiających włączenie się w system akredytacji również podmiotom aspirującym do pełnienia funkcji OWES. Projekty realizowane są w okresie od 2020 do 2023 roku, ich łączna wartość to ok. 6 mln złotych. Wśród głównych rezultatów projektów wskazano, iż liczba pracowników Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej, którzy w wyniku wsparcia EFS podniosą kompetencje w zakresie standardów usług oraz zamówień publicznych wyniesie 498.

Ponadto działania edukacyjne, w formie spotkań informacyjnych i sieciujących, szkoleń, warsztatów oraz doradztwa skierowane do pracowników OWES, realizowane są przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS) w ramach tzw. projektów koordynacyjnych w obszarze ekonomii społecznej w Regionalnych Programach Operacyjnych. Działania te będą kontynuowane przez ROPS w projektach koordynacyjnych w zakresie włączenia społecznego i ekonomii społecznej w Programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego w typie operacji *Działania ROPS w zakresie usług społecznych, pomocy społecznej, ekonomii społecznej i aktywnej integracji, służące włączeniu społecznemu, realizowane na poziomie wojewódzkim*. W projektach tych ROPS będą koordynować działania OWES w subregionach, zapewniać ich sieciowanie oraz podnoszenie kompetencji kadr.

Ad wniosek 3.

System akredytacji podlega nieustannemu doskonaleniu w ramach cyklicznego przeglądu i aktualizacji standardów działania i usług świadczonych przez OWES oraz weryfikacji procedury akredytacji. Prace analityczne i ewaluacyjne są realizowane z udziałem przedstawicieli Komitetu Akredytacyjnego oraz innych interesariuszy systemu akredytacji.

System akredytacji jest ponadto na bieżąco analizowany i aktualizowany na podstawie doświadczeń wynikających ze zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej, m.in. w związku z wybuchem pandemii COVID-19. Wprowadzane są nowe rozwiązania oraz propozycje zmian m.in. w ogłoszeniu o naborze wniosków o przyznanie i przedłużenie akredytacji „AKSES”.

Doskonalenie systemu kontynuowane będzie w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego w typie operacji *Zarządzanie sferą ekonomii społecznej na poziomie centralnym*. Ponadto w typie operacji *Działania ROPS w zakresie usług społecznych, pomocy społecznej, ekonomii społecznej i aktywnej integracji, służące włączeniu społecznemu, realizowane na poziomie wojewódzkim* przewidziano także udział ROPS w weryfikowaniu sposobu realizacji usług wsparcia przez OWES.

Ad wniosek 4.

Kompleksowe założenia polityki rządu w zakresie ekonomii społecznej zawarte zostały w *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. Ekonomia Solidarności Społecznej*. W chwili obecnej trwają prace nad jego aktualizacją i wydłużeniem okresu programowania do roku 2030, co pozwoli na efektywniejszą koordynację działań zarówno na szczeblu krajowym, jak regionalnym i lokalnym.

Zapisy programu zostały dostosowane do przepisów projektowanej ustawy o ekonomii społecznej. Projekt ustawy znajduje się obecnie na końcowym etapie rządowego procesu legislacyjnego. Zadaniem ustawy będzie m.in. uregulowanie kwestii koordynacji polityk publicznych w obszarze ekonomii społecznej na poziomie kraju i regionów, w tym w zakresie procesu akredytacji OWES. Rozwiązania zawarte w projekcie są odzwierciedleniem dotychczasowych doświadczeń z wdrażania systemu wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej w ramach programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Z poważaniem

Minister

z up. Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/