

# Wsparcie sektora ekonomii społecznej w ramach VII Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013<sup>1</sup>

Hubert Guz

**Streszczenie:** Artykuł jest podsumowaniem analizy dotyczącej wsparcia sektora ekonomii społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 (Poddziałanie 7.2.2 Wsparcie ekonomii społecznej). Analiza została przeprowadzona na czterech poziomach: I – strategicznym: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, II – strategiczno-wdrożeniowym: Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL; System Realizacji PO KL, III – wdrożeniowym: Plany Działań, IV – projektowym: Dokumentacja konkursowa, projekty. W opracowaniu opisano warunki dotyczące wsparcia ekonomii społecznej, które stworzono w ramach PO KL na etapie programowania poprzez zapisy PO KL oraz Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL. Analiza dotyczy także procesu implementacji programu w zakresie planów działania, dokumentacji konkursowych, kryteriów wyboru, a także przykładowych projektów. Autor wskazuje, że dotychczas wydatkowane środki pozwoliły na zrealizowanie szeregu indywidualnych projektów, jednak nie przyczyniły się do stworzenia funkcjonalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej. Podkreśla także zasadność – z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych – zbudowania, wdrożenia i wypromowania takiego systemu wsparcia ekonomii społecznej, który na terenie całego kraju pozwoli na korzystanie ze zbliżonego katalogu usług przy zachowaniu minimalnych standardów.

**Słowa kluczowe:** ekonomia społeczna, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej.

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na następujące pytanie: czy korzystając z „unijnych pieniędzy” dystrybuowanych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 (PO KL) udało się stworzyć warunki do powstania systemu wsparcia ekonomii społecznej – systemu rozumianego funkcjonalnie, a nie definiowanego jako „układ elementów mający określoną strukturę, stanowiący logicznie uporządkowaną całość”<sup>2</sup>.

Aby uzyskać odpowiedź, dokonano szczegółowego przeglądu dokumentacji programowej PO KL, a także dokumentacji wdrożeniowej w poszczególnych regionach (plany działań, dokumentacje konkursowe, kryteria oceny itp.). W celu usystematyzowania czynników wpływających na charakter dofinansowywanych projektów, wyróżniono cztery poziomy analizy:

- poziom I – strategiczny: Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- poziom II – strategiczno-wdrożeniowy: Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL; System Realizacji PO KL,
- poziom III – wdrożeniowy: Plany Działań [Zasady, 2010],

- poziom IV – projektowy: Dokumentacja konkursowa (regulamin konkursu, kryteria oceny, przykładowe projekty).

Analizując obszar ekonomii społecznej, nie sposób pominąć Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 2004-2006 (PIW EQUAL)<sup>3</sup> – 273 zrealizowane projekty, ponad 700 zaangażowanych instytucji i około 5 000 osób, średnia wartość projektu ok. 7 mln zł<sup>4</sup>. Pomimo faktu, iż jedynie część projektów bezpośrednio dotyczyła ekonomii społecznej, program był promotorem rozwoju tego obszaru, jego efekty były imponujące, jednak stanowiły jedynie sumę projektów [Informator, 2008]. Trudno mówić o efekcie synergii wynikającym z ich realizacji (wyjątkiem jest kilka inicjatyw regionalnych, np. Małopolski Pakt na Rzecz Ekonomii Społecznej) [Ewaluacja, 2008]. Zabrakło kluczowego rezultatu – nie opracowano systemowego podejścia do procesu wspierania ekonomii społecznej, które mogłoby stać się podstawą do programowania, a następnie wdrażania jednego z priorytetów PO KL.

<sup>3</sup> Alokacja Programu – 178,5 mln euro, w tym 133,9 mln euro – środki EFS, 44,6 mln euro – krajowy wkład publiczny.

<sup>4</sup> dane: Krajowa Struktura Wsparcia, [www.equal.org.pl](http://www.equal.org.pl)

<sup>1</sup> Artykuł przygotowany w oparciu o ekspertyzę: „Analiza założeń programowych konkursów służących wsparciu sektora ekonomii społecznej w ramach Poddziałania 7.2.2 PO KL na lata 2007-2013”, opracowaną przez Ambrożego Mitusia i Huberta Guza w czerwcu 2010 r.

<sup>2</sup> System – wg. Słownika Wyrazów Obcych [PWN, 2010].

## NOTA O AUTORZE

Hubert Guz – Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

## POZIOM I – STRATEGICZNY: PROGRAM OPERACYJNY KAPITAŁ LUDZKI

PO KL to program o alokacji finansowej 11,4 mld euro [Program, 2007, s. 238] i szerokim zakresie wsparcia (9 priorytetów: część wdrażana centralnie, część regionalnie). Program ten cechuje skomplikowany system zarządzania obejmujący: Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące pierwszego i drugiego stopnia. Ekonomia społeczna pojawia się już w diagnozie stanu PO KL – jako jedna z aktywności instytucji sektora pozarządowego. Podano funkcjonalną definicję ekonomii społecznej: „W ostatnich latach w Polsce rozwijana jest również idea ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, zgodnie z którą przedsiębiorstwa społeczne muszą spełniać zarówno kryteria ekonomiczne, jak i realizować cele socjalne” [Program, 2007, s. 62].

Na uwagę zasługuje bezpośrednie odwołanie się do ekonomii społecznej w analizie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (SWOT). Mianowicie w kategorii „Szansy” wskazano: „rozwój narzędzi i instrumentów aktywizacyjnych, łączących korzyści społeczne z ekonomicznymi” [Program, 2007, s. 106], podkreślając w ten sposób znaczenie ekonomii społecznej jako funkcjonującego już instrumentu.

Celem głównym PO KL jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej [Program, 2007, s. 129], natomiast jednym z celów strategicznych programu jest zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, które wiąże się funkcją aktywizacyjną ekonomii społecznej.

W opisie celu pojawia się zdanie wprost mówiące o wsparciu ekonomii społecznej: „Istotną rolę w aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym powinien zacząć odgrywać sektor ekonomii społecznej, który będzie również wspierany w ramach PO KL” [Program, 2007, s. 131].

Kluczową częścią programu jest opis priorytetów, czyli przełożenie celów na konkretne działania, wraz ze wskazaniem alokacji finansowej przeznaczonej na ich realizację. Priorytet VII (regionalny) – Promocja integracji społecznej bezpośrednio odnosi się do ekonomii społecznej:

„Istotne jest również tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi adaptacyjnych form zatrudnienia, w tym w sektorze ekonomii społecznej, która łącząc cele społeczne z ekonomicznymi stanowi skutecznym instrument aktywizacji osób doświadczających

trudności związanych z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy” [Program, 2007, s. 194].

W uzasadnieniu priorytetu wskazano, iż wsparcie zostanie skierowane do przedsiębiorstw społecznych, ale również do podmiotów działających na rzecz rozwoju ekonomii społecznej, aby poprzez szkolenia, doradztwo i usługi finansowo-prawne przyczyniały się do rozwoju tego sektora.

Priorytet przewiduje realizację dwóch celów szczegółowych – pierwszy dotyczy poprawy dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, drugi natomiast to Wzmocnienie i poszerzenie zakresu działań sektora ekonomii społecznej. Cel ten jest realizowany poprzez następujące działania:

- wsparcie tworzenia i działalności podmiotów aktywizujących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym,
- dostarczenie finansowego i organizacyjnego wsparcia dla podmiotów i instytucji zamierzających utworzyć jednostkę ekonomii społecznej oraz wspieranie instytucji oferujących pomoc jednostkom ekonomii społecznej,
- wsparcie inicjatyw samoorganizacji i samopomocy wśród osób biernych zawodowo i wykluczonych społecznie w celu ich reintegracji z rynkiem pracy,
- promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej.

Oczekiwane efekty realizacji Priorytetu VII obejmują: zapewnienie funkcjonowania co najmniej dwóch Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) w każdym województwie oraz osiągnięcie stanu, kiedy 30% przychodów podmiotów ekonomii społecznej będą stanowiły ich przychody własne.

Powyższe wskaźniki przekładają się na specyfikę wspieranych działań, a docelowo na charakter dofinansowywanych projektów. Zatem, realnie to poprzez wskaźniki, określono kierunki interwencji, wskazując, że w każdym regionie powstaną ośrodki wspierające ekonomię społeczną. Nie zdefiniowano jednak ani zakresu, ani sposobu ich funkcjonowania.

Na realizację całego Priorytetu VII zaprogramowano kwotę 1 522 906 053 euro, w tym środki EFS – 1 319 970 145 euro, co stanowi 13,5% alokacji programu (alokacje finansowe na poszczególne regiony zamieszczono w tabeli 2).

Podsumowując, ekonomia społeczna została w PO KL sprowadzona do roli jednego z narzędzi

Tabela 1. Zakładane efekty Priorytetu VII w aspekcie wsparcia ekonomii społecznej

Wskaźniki produktu:	Wskaźniki rezultatu:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba instytucji wspierających ekonomię społeczną, które uzyskały wsparcie z PO KL,</li> <li>• liczba inicjatyw w zakresie ekonomii społecznej wspartych z EFS,</li> <li>• liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba miejsc pracy utworzonych w sektorze ekonomii społecznej, przy wsparciu EFS,</li> <li>• udział przychodów własnych jednostek ekonomii społecznej w ogólnej wartości ich przychodów.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program, 2007].

walki z wykluczeniem społecznym. W wyniku tego skupiono się wyłącznie na jej roli społecznej (aktywizacyjnej), z pominięciem równie ważnych funkcji ekonomicznych [Poprawa, 2010]. Wizja wsparcia ekonomii społecznej, w uproszczeniu, została ograniczona do utworzenia (rękami beneficjentów, co w pełni wpisuje się w oddolny charakter inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej), co najmniej dwóch OWES w każdym regionie, nie precyzując zakresu, sposobu i standardu ich działania.

## POZIOM II – STRATEGICZNO-WDROŻENIOWY: SZCZEGÓŁOWY OPIS PRIORYTETÓW PO KL

Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL (SzOP) to dokument strategiczno-wdrożeniowy, który opisuje konkretne działania, które mogą uzyskać wsparcie. Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej to nazwa działania 7.2 – połączenie tych dwóch aspektów jest kontynuacją podejścia zastosowanego w programie, czyli uznania, iż zasadniczą rolą ekonomii społecznej jest walka z wykluczeniem. W ramach działania przewidziano dwa poddziałania, tj.: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz Wsparcie ekonomii społecznej, przy czym celem drugiego z nich (7.2.2) jest „rozwijanie sektora ekonomii społecznej”. Należy podkreślić, że o te środki mogły aplikować podmioty, które chciały wspierać sektor ekonomii społecznej (pretendujące do bycia OWES), a nie tworzyć przedsiębiorstwa społeczne. Szczegółowy opis Poddziałania 7.2.2 precyzuje typy projektów, beneficjentów, grupy docelowe i wskaźniki.

Typy projektów – od 1 czerwca 2009 r. zmieniono opis typów projektów, niejako zmuszając beneficjentów do świadczenia usług w sposób kompleksowy.<sup>5</sup> Celem Poddziałania 7.2.2 było wsparcie

<sup>5</sup> Przed zmianą najczęściej w ramach jednego projektu realizowany był jeden typ działań, tylko ok. ¼ wszystkich projektów obejmowała wszystkie działania, co mogłoby wskazywać, że są to lub będą w przyszłości OWES.

finansowe dla utworzenia i/lub funkcjonowania (w tym wzmocnienia potencjału) instytucji otoczenia sektora ekonomii społecznej, oferujących w ramach projektu w sposób komplementarny i łączny:

- usługi prawne, księgowo, marketingowe,
- doradztwo (indywidualne i grupowe, m.in. w postaci punktów lub centrów doradztwa, inkubatorów społecznej przedsiębiorczości tworzących wspólną infrastrukturę rozwoju),
- szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej,
- usługi wspierające rozwój partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju ekonomii społecznej (m.in. poprzez budowę sieci współpracy lokalnych podmiotów w celu wspierania rozwoju podmiotów ekonomii społecznej),
- promocję ekonomii społecznej i zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej.

Beneficjentami mogą być wszystkie podmioty – z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych).

Grupy docelowe, czyli osoby, instytucje, grupy społeczne bezpośrednio korzystające z pomocy, obejmują: podmioty ekonomii społecznej, instytucje rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej (w zakresie promocji i rozwoju partnerstwa), osoby fizyczne (w zakresie doradztwa i szkoleń na temat zakładania i/lub prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej).

Enigmatycznie przedstawiona w programie wizja systemu wsparcia ekonomii społecznej, w SzOP została zwymiarowana (niestety tylko ilościowo) we wskaźnikach produktu poprzez następujący zapis: 40 instytucji wspierających ekonomię społeczną, 350 przedsięwzięć z tego zakresu i 29 tys. wspartych osób.

Kolejną zmianę SzOP PO KL [Szczegółowy, 2010] wprowadzono 1 czerwca 2010 r. dodając nowe typy operacji: wsparcie dla osób fizycznych zamierzających

Tabela 2. Wartości wskaźników produktu oraz alokacja działania 7.2 w województwach

Województwo	Liczba instytucji wspierających ES, które otrzymały wsparcie	Liczba wspartych inicjatyw z zakresu ES	Liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ES	Alokacja środków na działanie 7.2 w euro
Dolnośląskie	2	17	1 441	29 717 434
Kujawsko-Pomorskie	2	20	1 693	24 518 575
Lubelskie	3	26	2 116	31 345 207
Lubuskie	2	14	1 164	10 949 296
Łódzkie	2	20	1 646	30 864 316
Małopolskie	4	33	2 770	36 160 201
Mazowieckie	3	24	1 970	55 536 965
Opolskie	1	12	936	10 673 950
Podkarpackie	2	20	1 696	26 468 932
Podlaskie	1	14	1 078	15 943 501
Pomorskie	3	25	2 036	22 990 677
Śląskie	3	26	2 191	45 188 856
Świętokrzyskie	2	16	1 346	19 438 815
Warmińsko-Mazurskie	4	31	2 560	19 151 165
Wielkopolskie	4	37	3 084	37 098 978
Zachodniopomorskie	2	15	1 273	18 766 827
Razem	40	350	29 000	434 813 695

Źródło: [Szczegółowy, 2010].

rozpocząć działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej oraz wsparcie dla osób prawnych wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego i kościelne osoby prawne). Przewidziane narzędzia wsparcia to: doradztwo, szkolenia, przyznanie środków finansowych, wsparcie pomostowe.

Umożliwiono także aplikowanie o działania w zakresie poszukiwania i testowania długookresowych źródeł finansowania instytucji otoczenia sektora ekonomii społecznej oraz spółdzielni socjalnych. Ta pozytywna zmiana umożliwia znacznie szerszy zakres wsparcia, nabory wniosków uwzględniające te możliwości będą prowadzone od 2011 r.

### POZIOM III – WDROŻENIOWY: PLANY DZIAŁAŃ (7.2.2 WSPARCIE EKONOMII SPOŁECZNEJ)

Plany Działań to dokumenty przygotowywane co-rocennie przez Instytucję Pośredniczącą dla każdego priorytetu, które określają harmonogram konkursów wraz z typami projektów, alokacje finansowe oraz kryteria oceny projektów – to główny instrument kierunkowania wsparcia. Mechanizm ten pozwala na reakcję na zmiany w otoczeniu (lepsze dopasowanie programu do potrzeb), a ponadto jest narzędziem programowania na poziomie regionalnym.

Analiza Planów Działań w zakresie Poddziałania 7.2.2 w poszczególnych regionach nie wykazuje znaczących różnic (poza sposobem podejścia do kryteriów oceny) [Mituś, Guz, 2010]. Należy podkreślić zmianę podejścia Instytucji Zarządzającej PO KL, która zaleciła uwzględnienie w Planach Działań na 2011 r. w zakresie Poddziałania 7.2.2 następujących aspektów<sup>6</sup>:

- ukierunkowanie wsparcia na wzmocnienie potencjału istniejących instytucji otoczenia ekonomii społecznej w celu budowania trwałej i silnej infrastruktury wsparcia ekonomii społecznej oraz poszukiwanie źródeł ich finansowania po zakończeniu projektu z PO KL,
- wykorzystanie potencjału podmiotów mających udokumentowane doświadczenie we wspieraniu inicjatyw z zakresu przedsiębiorczości społecznej,
- wykorzystanie *cross-financingu* w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym fizycznej dostępności do projektu,
- wykorzystanie modeli ośrodków wspierania przedsiębiorczości społecznej, które zostały zaprojektowane oraz przetestowane w ramach IW EQUAL,
- zapewnienie komplementarności z inwestycjami zrealizowanymi, realizowanymi bądź

<sup>6</sup> W oparciu o pismo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departament Zarządzania EFS z dnia 10 maja 2010 r.

planowanymi do realizacji współfinansowanymi ze środków EFRR<sup>7</sup>, FS<sup>8</sup> oraz EFS.

Powyższe zalecenia, których celem jest ukierunkowanie środków w ramach Poddziałania 7.2.2 wyraźnie wskazują na próbę budowania potencjału podmiotów wspierających ekonomię społeczną i na odejście od punktowej i okresowej interwencji, co może stanowić pierwszy krok w stronę systemowego (w skali kraju) podejścia do problemu.

Możliwość opracowywania Planów Działań przez poszczególne województwa należy ocenić pozytywnie [Badanie, 2010]. Preferowanie określonych form wsparcia w danym regionie wynika przede wszystkim z miejscowej sytuacji społeczno-gospodarczej i aktualnych potrzeb, przy czym plan jest dość elastycznym instrumentem, który umożliwia formułowanie własnych kryteriów

wyboru projektów, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji konkursowej [Zasady, 2010] (kryteria zostaną zanalizowane w części opisującej poziom IV).

System instytucjonalny i procedury to kolejne czynniki, które wpływają na charakter i jakość wybieranych projektów, a tym samym pośrednio przekładają się na wsparcie ekonomii społecznej.

### System instytucjonalny

Z punktu widzenia wdrożeniowego system realizacji dla priorytetów regionalnych jest trójpoziomowy: Instytucja Zarządzająca (MRR), Instytucje Pośredniczące pierwszego stopnia (IP I) – w każdym regionie oraz Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia (IP II) – w 13 regionach.

Wprowadzenie w większości regionów dwóch instytucji, z których jedna programuje i zarządza (IP I stopnia), a druga wdraża (IP II stopnia) było na etapie programowania różnie oceniane, ze względu

<sup>7</sup> EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

<sup>8</sup> FS – Fundusz Spójności.

**Tabela 3. Instytucje pośredniczące I i II stopnia PO KL w województwach**

Województwo	Instytucja Pośrednicząca I stopnia	Instytucja Pośrednicząca II stopnia
Dolnośląskie	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wydział EFS	Dolnośląski Urząd Pracy w Wałbrzychu – filia we Wrocławiu
Kujawsko-Pomorskie	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Departament Polityki Regionalnej	Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu oraz Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
Lubelskie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie
Lubuskie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze
Łódzkie	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Departament ds. PO KL	Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi
Małopolskie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
Mazowieckie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego	Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie oraz Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych
Opolskie	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Koordynacji Programów Operacyjnych	Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu
Podkarpackie	Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie	BRAK
Podlaskie	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Departament Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych	Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku
Pomorskie	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Departament EFS	Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku
Śląskie	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Programowania Rozwoju i Funduszy Europejskich	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach
Świętokrzyskie	Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego	Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach
Warmińsko-Mazurskie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Departament EFS	Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie
Wielkopolskie	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	BRAK
Zachodniopomorskie	Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie	BRAK

Zródło: [Szczegółowy, 2010].

na doświadczenia tych instytucji w ramach perspektywy finansowej 2004-2006.

Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) to instytucje, które dysponowały największym doświadczeniem w zakresie wdrażania „społecznych” środków pomocowych (programy przedakcesyjne, Program Banku Światowego, programy operacyjne perspektywy 2004-2006).

Zbudowanie systemu, w którym na poziomie regionalnym w części województw funkcjonują instytucje, niejako zwierzchnie w stosunku do WUP spowodowało, w początkowym okresie, problemy kompetencyjne. W 15 regionach wdrażaniem wsparcia w ramach Priorytetu VII (rozumianym jako: ogłaszanie konkursów, nabór projektów, ocena, rozliczanie) zajmują się Wojewódzkie Urzędy Pracy. Jedynie w województwie Kujawsko-Pomorskim realizacja działań w ramach tego priorytetu jest prowadzona przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS) [Szczegółowy, 2010]. Wojewódzkie Urzędy Pracy miały duże doświadczenie w ocenie i wdrażaniu projektów nakierowanych na walkę z bezrobociem, ale znacznie mniejsze w aspektach wykluczenia społecznego czy ekonomii społecznej. Analizując zakres zadań i kompetencji, a zwłaszcza wspomnianych już doświadczeń, w mojej opinii Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej byłyby lepszymi Instytucjami Pośredniczącymi II stopnia dla wdrażania Priorytetu VII.

### *Procedury*

Technicznie, proces oceny projektów składa się z dwóch etapów: oceny formalnej oraz oceny merytorycznej. Ocena formalna ma charakter 0/1 (konieczność spełnienia wszystkich kryteriów formalnych) i nie wpływa na ostateczną ocenę punktową. Przykładowe kryteria oceny formalnej dotyczą: terminu złożenia wniosku, jego kompletności, terminu realizacji projektu, rodzaju beneficjenta, zgodności papierowej i elektronicznej wersji wniosku.

Ocena merytoryczna jest dokonywana przez członków Komisji Oceny Projektów (KOP). Zawsze dwóch członków KOP ocenia projekt niezależnie. W przypadku kiedy te dwie oceny różnią się od siebie znacząco można skorzystać z oceny eksperta zewnętrznego. To właśnie KOP mają najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia oceny merytorycznej, ponieważ od tych osób jest uzależniona decyzja o dofinansowaniu projektu.

Przegląd KOP (listy członków KOP w regionach) wskazuje, iż najczęściej ich członkowie byli rekrutowani spośród pracowników WUP. W początkowym okresie wdrażania rekrutacja bazowała jedynie na doświadczeniu zawodowym tych osób, a od 2009 r. zaczęto wprowadzać formalne rozwiązania weryfikujące wiedzę członków KOP, np. w postaci egzaminów<sup>9</sup> (tematyka dotyczy rynku pracy oraz PO KL). Co istotne, członkowie KOP biorą udział w szkoleniach specjalistycznych, które mają podnieść ich kompetencje. Wprowadzane są także ograniczenia, które mają doprowadzić do specjalizacji w pewnych obszarach (np. członek KOP może oceniać projekty maksymalnie w ramach dwóch priorytetów<sup>10</sup>). W mojej opinii częstym „urzędniczym” grzechem członków KOP (zwłaszcza tych związanych później z wdrażaniem) jest wybieranie projektów, które można łatwo rozliczyć – to podejście powoduje, że projekty o dużej wartości dodanej (niestety skomplikowane we wdrażaniu) nie są wybierane z powodu obaw przed potencjalnymi problemami w ich rozliczeniu. Niewątpliwym problemem jest także niski poziom wynagrodzeń [Potencjał, 2010] pracowników WUP oraz członków KOP, co przekłada się na małe zainteresowanie pracą przy ocenie projektów oraz dużą rotacją kadry [Ocena, 2008; Ewaluacja, 2009; Raport, 2008].

### *Rola projektów systemowych*

Obok klasycznej ścieżki wyboru projektów – procedury konkursowej – w ramach PO KL funkcjonuje ścieżka projektów systemowych. Projekty te polegają na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów. Przedsięwzięcia takie mogą być realizowane przez beneficjentów wskazanych w SzOP lub we właściwym Planie Działania. Przykładem projektu systemowego (realizowanego tylko w jednym regionie, więc trudno mówić o jego znaczeniu systemowym w skali kraju) jest przedsięwzięcie pod nazwą „Akademia Rozwoju Ekonomii Społecznej” (ARES) realizowane przez ROPS w Krakowie. Idea projektu bazuje na powołanym w 2008 r. Małopolskim Pakcie na Rzecz

<sup>9</sup> Rozwiązania stosowane np. w WUP w Krakowie.

<sup>10</sup> Rozwiązania stosowane np. w WUP w Krakowie.

Ekonomii Społecznej<sup>11</sup>. Celem projektu jest wsparcie sektora ekonomii społecznej w województwie małopolskim, poprzez: międzysektorową współpracę na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w regionie, dostępną i upowszechnioną wiedzę na temat ekonomii społecznej w instytucjach otoczenia ekonomii społecznej oraz profesjonalizację działania podmiotów ekonomii społecznej. Na poziomie centralnego komponentu PO KL (Priorytet I) na uwagę zasługuje także projekt systemowy – „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”<sup>12</sup> oraz inicjatywa o charakterze horyzontalnym – Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Uczestnikami Paktu są przedstawiciele samorządu terytorialnego zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, sektora pozarządowego, środowiska akademickiego, sektora prywatnej przedsiębiorczości, media (obecnie Pakt zrzesza 24 instytucje), źródło: www.ares.rops.krakow.pl (2011).

<sup>12</sup> Liderem projektu jest Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Cele projektu to: poprawa kondycji ekonomii społecznej poprzez utworzenie stałych, zinstytucjonalizowanych mechanizmów wsparcia merytorycznego podmiotów ekonomii społecznej i ich otoczenia (źródło: www.ekonomiaspoleczna.pl).

<sup>13</sup> Zespół został powołany w grudniu 2008 r. przez Premiera, a jego zadania to: prace nad strategią rozwoju ekonomii społecznej, wypracowanie propozycji rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, finansowych, a także edukacyjnych w tym obszarze (źródło: www.ekonomiaspoleczna.pl).

## POZIOM IV – PROJEKTOWY: ANALIZA DOKUMENTACJI KONKURSOWEJ

### Kryteria wyboru

Zapisy zawarte w regulaminach konkursów i dokumentach towarzyszących<sup>14</sup> są przełożeniem wizji zawartej w Planach Działań, tym samym warunkują zakres merytoryczny projektów. Analiza dokumentacji konkursowych dla poddziałania 7.2.2 w poszczególnych regionach wykazała, iż strumień wsparcia jest ukierunkowywany głównie poprzez kryteria wyboru (wskazane już w Planach Działań), przy pomocy, których członkowie KOP oceniają projekty (tab. 4.).

Kryteria ogólne stosowane są we wszystkich województwach, co wprost wynika z ich charakteru. Pierwsza ich grupa – kryteria formalne – stanowi poważną barierę dla beneficjentów (najwięcej

<sup>14</sup> Niniejsza analiza została sporządzona w oparciu o stan z dnia 17 maja 2010 r. i obejmuje dokumentację w ramach konkursów ogłoszonych w latach 2009-2010 w poszczególnych województwach w zakresie Priorytetu VII PO KL „Promocja integracji społecznej”; Działanie 7.2 „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej”; Poddziałanie 7.2.2 „Wsparcie ekonomii społecznej”. Ze względu na charakter artykułu niemożliwe jest przytoczenie szczegółowych zestawień i danych źródłowych, które są podstawą wniosków tej analizy.

Tabela 4. Logika kryteriów wyboru projektów w ramach PO KL

Kryteria				
Ogólne (dla wszystkich Priorytetów)			Szczegółowe (dla poszczególnych działań, poddziałań i typów projektów)	
Kryteria formalne	Kryteria merytoryczne	Kryteria horyzontalne	Kryteria dostępu	Kryteria strategiczne
Istnieją we wszystkich rodzajach projektów i dotyczą wymogów rejestracyjnych oraz wypełnienia wniosku.	Istnieją we wszystkich rodzajach projektów, z wyjątkiem projektów innowacyjnych, a dotyczą ogólnych zasad odnoszących się do treści wniosku, wiarygodności i potencjału projektodawcy oraz zasad finansowania.	Mają charakter przekrojowy, ich celem jest zapewnienie realizacji strategicznych celów na poziomie całego PO KL.	Są obligatoryjne dla wszystkich projektodawców. Część jest weryfikowana na etapie oceny formalnej, a część na etapie oceny merytorycznej.	Obowiązują tylko w projektach konkursowych i dotyczą preferowania pewnych typów projektów (premia punktowa) na etapie oceny merytorycznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Zasady, 2010].

Tabela 5. Kryteria ogólne

Kryteria merytoryczne odnoszą się do następujących aspektów:	Kryteria horyzontalne zgodnie ze swoim charakterem badają:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• jakości projektu (uzasadnienie potrzeby realizacji w kontekście celów danego działania, sposób wyboru i zapewnienia udziału w projekcie grup docelowych, wartość dodana, adekwatność doboru instrumentów realizacji do sytuacji i potrzeb grupy docelowej, rezultaty projektu, racjonalność harmonogramu działań),</li> <li>• beneficjenta (wiarygodność – doświadczenie w zarządzaniu projektami, potencjał instytucjonalny, kadrowy, finansowy, sposób zarządzania projektem),</li> <li>• finansowania projektu (niezbędność wydatku do realizacji projektu i osiągnięcia jego celów, efektywność wydatków (relacja nakład/rezultat), kwalifikowalność wydatków).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zgodność ze Szczegółowym Opiskiem Priorytetów PO KL,</li> <li>• zgodność z właściwymi politykami i zasadami wspólnotowymi (w tym: zasadą równości szans kobiet i mężczyzn i koncepcją zrównoważonego rozwoju),</li> <li>• zgodność z prawodawstwem wspólnotowym oraz krajowym (w tym: zgodność z ustawą Prawo Zamówień Publicznych),</li> <li>• poziom <i>cross-financingu</i> (odniesienie do limitu),</li> <li>• poziom kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem (odniesienie do limitu).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Mituś, Guz, 2010].

projektów odpada na ocenie formalnej<sup>15</sup>), jednak realnie nie przekładają się one na charakter wybieranych projektów.

Należy podkreślić, że powyższe kryteria ogólne (tab. 5.), które są stosowane w ramach wszystkich konkursów PO KL, a zatem w ograniczonym stopniu przekładają się na charakter wybieranych projektów, zostawiają bardzo szerokie pole interpretacyjne dla członków KOP. Co istotne, to nie ich treść stanowi problem, ale sposób ich weryfikacji (arbitralność oceny). Brakuje mechanizmu, który zapewni, iż oceniający będą w zbliżony sposób oceniać podobne projekty. Problem ten nasila się w przypadku kryteriów szczegółowych, gdzie występuje większe zróżnicowanie pomiędzy regionami.

O ile kryteria ogólne, pomimo rozbudowanej struktury, są w miarę przejrzyste zdefiniowane i podzielone, to w zakresie kryteriów szczegółowych (tab. 6.) podział na kryteria dostępu i strategiczne jest niejasny – brakuje wyraźnego rozgraniczenia na

poziomie całego programu. Kryteria zdefiniowane w Planie Działań kierunkują interwencję strukturalną – założenie to uzasadnia przypadki, w których to samo kryterium w jednym regionie jest kryterium dostępu, a w innym jest kryterium strategicznym, czy też zróżnicowane punktacje tego samego kryterium w poszczególnych regionach. Jednak zakładając, że OWES miały spełniać podobną rolę w skali całego kraju, to trudno uznać, iż takie podejście sprzyja realizacji tego celu.

Aby możliwa była ocena danego katalogu kryteriów, konieczny jest szeroki zasób informacji od beneficjenta. Jest to szczególnie trudne do osiągnięcia, ponieważ formularz wniosku aplikacyjnego jest mocno ograniczony (zarówno co do zakresu, jak i ilości zamieszczanych informacji). W procesie oceny istnieje mechanizm, który pozwala „dopytać” beneficjenta w przypadku niejasności, jednak duża liczba wniosków do oceny sprawia, iż narzędzie to jest wykorzystywane sporadycznie. Konkurencja jest zwykle na tyle duża, iż oceniający wychodzą z założenia, że nie warto tracić czasu na pozyskanie dodatkowych informacji od beneficjenta skoro istnieją projekty,

<sup>15</sup> Dane uzyskane w oparciu o wyniki konkursów w ramach Poddziałania 7.2.2 prowadzonych w województwach w latach 2009-2010.

**Tabela 6. Kryteria szczegółowe**

Najczęściej stosowane kryteria dostępu obejmują:	Przykładowe kryteria strategiczne obejmują:
<ul style="list-style-type: none"> <li>obszar realizacji projektu (ograniczenie do danego województwa lub węższego terenu realizacji działań w celu uaktywniania tych terenów w regionie, na których nie ma lub w małym zakresie są realizowane działania z zakresu ekonomii społecznej),</li> <li>okres realizacji projektu (maksymalny okres realizacji, ma gwarantować elastyczność i szybkość reagowania beneficjentów na bieżące zmiany na rynku regionalnym),</li> <li>maksymalną i minimalną wartość projektu (gwarancja przygotowania projektów o odpowiednio dużej skali i kompleksowości, kryterium to ogranicza ryzyko wynikające z przyznania środków podmiotom, które nie dysponują odpowiednim doświadczeniem w zakresie zarządzania środkami finansowymi),</li> <li>grupę docelową projektu (ostateczni beneficjenci działań),</li> <li>lokalizację biura projektu (na terenie województwa, bliższy kontakt z beneficjentami, koszty administracyjne ponoszone w danym regionie – korzyść),</li> <li>doświadczenie beneficjenta (wymogi doświadczenia w realizacji zadań w obszarze pomocy społecznej, integracji społecznej, ekonomii społecznej),</li> <li>ograniczenie liczby składanych przez jeden podmiot wniosków (umożliwienie realizacji projektów przez większą liczbę beneficjentów),</li> <li>realizację projektów przez ściśle określone kategorie podmiotów (gwarancja uzyskania kompleksowej i jednokowej pomocy przez grupę docelową),</li> <li>realizację projektów przez podmioty funkcjonujące już określony czas na rynku (np. co najmniej 12 miesięcy) – to ogranicza ryzyko niepowodzenia, choćby poprzez fakt, że takie podmioty w tym okresie wypracowały potencjał instytucjonalny/kadrowy,</li> <li>realizację projektu w partnerstwie instytucji publicznych i niepublicznych działających w sferze pomocy i integracji społecznej (element aktywnej polityki społecznej, umożliwiający angażowanie dużej liczby podmiotów).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>realizację projektu w partnerstwie (gwarantuje współpracę międzyinstytucjonalną, rozwój pomiotów w ramach partnerstwa, wymianę doświadczeń),</li> <li>doświadczenie w prowadzeniu działań z zakresu przedsiębiorczości społecznej (budowanie potencjału podmiotów ekonomii społecznej i zwiększenie trwałości ich funkcjonowania),</li> <li>wymóg kierowania projektu do osób długotrwale bezrobotnych lub osób niepełnosprawnych,</li> <li>wymóg, aby działania były kontynuowane po zakończeniu realizacji projektu,</li> <li>wymóg realizacji projektu na terenie gmin o wysokim i umiarkowanym wskaźniku ubóstwa,</li> <li>wymóg, aby projekt wykorzystywał model Ośrodka Wspierania Ekonomii Społecznej zaprojektowany i przetestowany w ramach PIW EQUAL,</li> <li>wymóg, aby projekt był komplementarny z projektem lub projektami współfinansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS,</li> <li>Preferencje dla beneficjentów będących podmiotami, które pełnią rolę instytucji otoczenia sektora ekonomii społecznej, co ma przyczynić się do trwałości ich funkcjonowania,</li> <li>wymóg kierowania projektów do osób zamieszkałych na terenie gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast do 25 tys. mieszkańców (w tych gminach najczęściej istnieje wiele problemów rozwojowych, w szczególności brak infrastruktury usług podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz obserwuje się niższą aktywność społeczną mieszkańców),</li> <li>wymóg, aby projekt obejmował wsparciem co najmniej jeden z subregionów województwa (skierowanie wsparcia do jak największej liczby podmiotów z jak największego obszaru, zapewnienie standaryzacji usług na poziomie ponadlokalnym).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Mituś, Guz, 2010].



które nie wymagają wyjaśnień. Zjawisko to potęguje ryzyko, że skomplikowane projekty mogą przegrać z tymi prostymi i powtarzalnymi.

Struktura i charakter kryteriów sprowadza prace członków KOP do mechanicznej czynności, tj. przyłożenia miary w postaci kryteriów do projektu i przeliczenia rezultatu pomiaru na punkty. Istnienie wielu różnych kryteriów dostępu i kryteriów strategicznych sprawia, że proces oceny jest nieprzejrzysty i nie pozwala na ocenę ekspercką (w zależności od wizji danego regionu praktycznie każde kryterium może być obecnie kryterium dostępu i/lub kryterium strategicznym).

Pozostałe czynniki, które pośrednio wpływają na wybierane projekty, to m.in.: zbyt rygorystyczny formalny, np.: „Nieprawidłowo opisana koperta (niezgodnie z (...) wzorem) skutkować będzie odesłaniem wniosku do wnioskodawcy” oraz konieczność składania przez beneficjenta szeregu dokumentów dodatkowych poza wnioskiem aplikacyjnym (załączników).

Jako pozytywne zjawisko należy odnotować wykorzystywanie sprawdzonych we wcześniejszych okresach finansowania rozwiązań (dobrych praktyk), np. „Projekt wykorzystuje model Ośrodka Wspierania Ekonomii Społecznej zaprojektowany na podstawie ośrodków przetestowanych w ramach PIW EQUAL”.

W tym miejscu, warto wspomnieć, o kryterium trwałości projektu, biorąc pod uwagę jego systemowe implikacje. W procesie oceny zbyt małą wagę przywiązuje się do możliwości kontynuowania działania po zakończeniu jego realizacji w ramach projektu – takie kryterium, jako strategiczne, znalazło się tylko w dwóch Planach Działań. Niestety ze względu na społeczny charakter projektów oceniający wielokrotnie uznają, iż trwałość ma drugorzędne znaczenie, a ponadto projekty są zazwyczaj ograniczane 12 lub 24-miesięcznym okresem realizacji. Budując system wsparcia, konieczne jest tworzenie stałych struktur i zapewnienie ich zdolności do działania po zakończeniu finansowania z PO KL. Od 2010 r. Instytucja Zarządzająca PO KL, rekomenduje uwzględnianie aspektu trwałości w Planach Działań<sup>16</sup>.

### Projekty

Zaprezentowane w analizie uwarunkowania występujące w ramach PO KL przełożyły się na decyzje o dofinansowaniu konkretnych projektów. Tym

sposobem oddolne inicjatywy wsparcia ekonomii społecznej, z zachowaniem zasad konkursowych, stały się OWES, które funkcjonują w oparciu o publiczne środki. W 2010 r. działało około 40 OWES, przy czym zróżnicowanie pomiędzy nimi było znaczące [Badanie, 2010]. Wynikało to m.in. z odmiennego podejścia w poszczególnych regionach, z różnych pomysłów na projekty, z różnego rozumienia celu działania 7.2.2, czy też ze sposobu przeprowadzania oceny (np. interpretacja kryteriów). Przegląd przykładowych projektów<sup>17</sup>, ocena ich realizacji [Badanie jakości, 2010] oraz dokonywane w literaturze próby ewaluacji istniejącego stanu, pozwalają wyróżnić czynniki negatywnie wpływające na systemowe podejście wsparcia ekonomii społecznej. Kluczowe z nich to:

- brak rzetelnej analizy potrzeb u beneficjentów i ostatecznych odbiorców pomocy, która powinna stanowić punkt wyjścia do opracowania projektu,
- brak oddolnych inicjatyw projektowych, polegających na budowie partnerstw,
- brak racjonalnych wskaźników do oceny podejmowanych działań – ograniczenie się do łatwo policzalnych danych ilościowych, z pominięciem oceny jakościowej,
- działalność OWES jest ograniczona do czasu trwania projektu, beneficjenci wręcz z góry zakładają, że wraz z zakończeniem projektu zakończą działalność w tym obszarze [Wiśnicka, Komorowska, Wygnański, 2009, s. 11],
- tworzące się OWES traktują beneficjentów instrumentalnie (są oni potrzebni tylko do osiągnięcia rezultatów ich projektów) [Wiśnicka, Komorowska, Wygnański, 2009, s. 19-21],
- zasadą jest, iż nie podlegają ocenie istotne z punktu widzenia ekonomii społecznej okoliczności (warunki), jak np. wykonywanie szeroko rozumianych zadań społecznych [Gosk, 2007].

Od momentu, kiedy dostępne są środki unijne, a dokładniej środki Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>18</sup>, ekonomia społeczna stała się modna – pojawiło się wiele podmiotów promujących, badających, wspierających ekonomię społeczną. Podobnie w ramach PO KL zrealizowano cały szereg

<sup>17</sup> Strony internetowe beneficjentów Poddziałania 7.2.2.

<sup>18</sup> Okres 2004-2006, alokacje finansowe na programy: Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich – 1 960 mln euro, 2. Priorytet – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – 598 mln euro, Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL – 178,5 mln euro. Okres 2007-2013 alokacja finansowa na PO KL – 11 420 mln euro.

<sup>16</sup> Pismo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departament Zarządzania EFS z dnia 10 maja 2010 r.

projektów, jednak nie zapewniły one systemowego podejścia do wsparcia ekonomii społecznej w skali całego kraju.

Programując PO KL założono powstanie 40 OWES, resztę pozostawiając regionom, które poprzez Plany Działań kierunkują interwencję, a przede wszystkim, pozostawiono to w rękach wnioskodawców – wykorzystując oddolne podejście. Inwencja wnioskodawców w skali konkretnego projektu może prowadzić do sukcesu, ale trudno liczyć, że z kilkudziesięciu różnych projektów samoistnie wyłoni się funkcjonalny system.

## Zakończenie

Ekonomia Społeczna nadal jest na etapie ugruntowywania swojej roli – niestety nie osiągnęła jeszcze pozycji partnera w rozwoju społeczno-gospodarczym (z naciskiem na gospodarczy), a raczej utrzymuje się na pozycji beneficjenta środków publicznych (w szczególności środków unijnych). Tezę tę potwierdzają doświadczenia z wdrażania PO KL, gdzie w wyniku konkursów w ramach Poddziałania 7.2.2 wybrano projekty, z których znaczna część polega na skonsumowaniu środków publicznych. Dlatego też ekonomia społeczna jest postrzegana jako beneficjent, a nie instrument, który rząd czy samorząd chcieliby wykorzystać w polityce rozwoju [Tyrowicz, 2007]. Sytuacja ta na szczęście ewoluuje, np. w aktualizowanej obecnie Strategii Rozwoju Małopolski, w obszarze Gospodarka wiedzy i aktywności pojawia się w ramach kierunku rozwoju Wzmacnianie i promocja przedsiębiorczości działanie: Wsparcie działań wzmacniających rozwój ekonomii społecznej [Projekt, 2010]. Pozytywnym aspektem jest fakt, iż działanie to zostało umieszczone w stricte gospodarczym, a nie społecznym obszarze.

Środki unijne stwarzają możliwość wsparcia ekonomii społecznej, jednak muszą one być właściwie zaprogramowane na poziomie krajowym i regionalnym.

Programując wsparcie w ramach PO KL, wybrano rozwiązanie, które można nazwać „empirycznym” – opracowano mianowicie ramy (ale jedynie formalne) i oczekiwano napływu projektów konkursowych, czyli oddolnych pomysłów, wpisujących się w te ramy, a ich suma miała stanowić funkcjonujący system. Z punktu widzenia beneficjentów było to dobre rozwiązanie, ponieważ umożliwiło realizację wielu działań, zaspokojenie potrzeb i wprowadzenie w życie wizji konkretnych instytucji. Jednak

podejście to nie zapewniło powstania funkcjonalnego systemu wsparcia.

Programowanie wsparcia ekonomii społecznej powinno odbywać się na poziomie regionalnym (możliwość odniesienia się do realnych potrzeb), natomiast władze publiczne, na poziomie krajowym, powinny zadbać o standard świadczonych usług, o sieciowanie i koordynację ośrodków, o informację i promocję [Gosk, 2007, s. 6], a także o koordynację działań badawczych, których wyniki powinny przekładać się na politykę państwa. Projekty badawcze i promujące idee ekonomii społecznej, często krytykowane za ich niewymierne efekty, mają istotne znaczenie, bowiem wiedza o ekonomii społecznej jest nadal na bardzo niskim poziomie zarówno wśród decydentów, jak i obywateli. Ten brak wiedzy może dotyczyć także członków KOP, jak również samych wnioskodawców [Dadel, 2009].

W 2010 r. odpowiedź na pytanie postawione we wstępie – czy korzystając z „unijnych pieniędzy” udało się stworzyć warunki do powstania systemu wsparcia ekonomii społecznej – była negatywna. Potwierdza to wypowiedź Dyrektora Pawła Chorążego reprezentującego Instytucję Zarządzającą PO KL, podczas Komitetu Monitorującego PO KL, który wskazał, iż obecnie (marzec 2010 r.) „najważniejsza jest kwestia uporządkowanego, zorganizowanego podejścia na poziomie krajowym oraz dokończenia prac nad instrumentarium prawnego-legislacyjno-instytucjonalnym na rzecz ekonomii społecznej” [Protokół, 2010].

Od połowy 2010 r. na poziomie krajowym podjęto działania zmierzające w stronę rozwiązań systemowych w obszarze wsparcia ekonomii społecznej. Mechanizm projektów systemowych jest dyskusyjny. Z jednej strony często prowadzi do złamania zasady dodatkowości (środki unijne zastępują krajowe środki publiczne), a ponadto projekty te nie konkurują między sobą, co zwykle negatywnie wpływa na ich jakość. Z drugiej strony, instrument ten stanowi realne narzędzie wdrażania rozwiązań w skali krajowej, przy zachowaniu określonych standardów. Obecnie jest wdrażany projekt systemowy przy udziale ROPS, polegający m.in. na budowaniu i monitorowaniu regionalnych strategii rozwoju ekonomii społecznej. Technicznie, przewidziane jest dodanie nowych typów realizowanych operacji w ramach projektów systemowych (7.1.3), a wśród nich m.in.: opracowanie, realizacja i monitoring wieloletniego regionalnego planu działań

na rzecz promocji i upowszechnienia ekonomii społecznej oraz rozwoju instytucji sektora ekonomii społecznej i jej otoczenia w regionie. Dodatkowo, zmiana ta powinna wzmocnić rolę ROPS w regionie – jako kluczowej instytucji odpowiedzialnej za monitoring polityki społecznej i strategię wsparcia ekonomii społecznej na danym obszarze. Ważnym krokiem jest również poszerzenie (od 1 czerwca 2010 r.) katalogu typów projektów (o nowe narzędzia wsparcia) oraz katalogu beneficjentów w ramach działań Priorytetu VII.

Projekty zakończone i realizowane w ramach poddziałania 7.2.2, które mogą pretendować do bycia OWES, zapewniły tylko niesformalizowaną, instytucjonalną część systemu, natomiast jego funkcjonalność nie spełnia swojej roli. Remedium na ten problem ma być wspomniany już projekt „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”, zainicjowany przez Departament Pożytku Publicznego Minister-

stwa Pracy i Polityki Społecznej. W ramach projektu zaprogramowano m.in. działania, które mają doprowadzić do standaryzacji i zagwarantowania wysokiej jakości usług świadczonych przez OWES. Działanie to jest jednym z ważniejszych posunięć prowadzących do utworzenia funkcjonalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej, przy wykorzystaniu potencjału dotychczasowych projektów konkursowych wyłonionych w ramach Poddziałania 7.2.2.

Wyniki analizy oraz powyższe działania podejmowane przez ministerstwa potwierdzają, iż zasadne jest wdrożenie i wypromowanie takich rozwiązań, dzięki którym na terenie całego kraju możliwe będzie korzystanie ze zbliżonego katalogu usług oferowanych przez OWES, przy zachowaniu jednolitych standardów jakościowych. Wtedy też, wzrośnie efektywność wydatkowania środków publicznych (europejskich) przeznaczonych na wspieranie ekonomii społecznej. ■

## Literatura

**Badanie** [2010], *Badanie Ocena systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, PSDB, Warszawa.

**Badanie jakości** [2010], *Badanie jakości usług Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej dla podmiotów ekonomii społecznej. Raport z badań*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

**Dadel M.** [2009], *System Wspierania Ekonomii Społecznej*, III Ogólnopolskie Spotkania Ekonomii Społecznej – materiały konferencyjne.

**Doświadczenia** [2006], *Doświadczenia organizacji pozarządowych z dwóch ostatnich lat aplikowania o Fundusze Strukturalne*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, [w:] *Ekonomia Społeczna* Teksty, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

**Ewaluacja** [2008], *Ewaluacja bieżąca Programu Operacyjnego „Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004–2006” Raport końcowy*, CASE-KDU, Warszawa.

**Ewaluacja** [2009], *Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w województwie lubuskim*, ASM, Kutno.

**Gosk I.** [2007], *Fundusze unijne 2007–2013 – szansa na rozwój sektora ekonomii społecznej*.

**Informator o rezultatach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL**, [2008], Krajowa Struktura Wsparcia PIW EQUAL, Warszawa.

**Mituś A., Guz H.** [2010], *Analiza Planów Działań dla Priorytetu VII w województwach w okresie 2009–2010*, Kraków, (ekspertyza).

**Ocena** [2008], *Ocena systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Województwie Małopolskim. Raport końcowy*, EPRD – Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego, Kielce.

**Podstawowe** [2006], *Podstawowe postulaty Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej dotyczące miejsca ekonomii społecznej w programach operacyjnych na lata 2007–2013*, Stała Konferencja Ekonomii Społecznej, Warszawa.

**Poprawa** [2010], *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną. Raport na temat Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Potencjał** [2010], *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 – stan na 31 grudnia 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Program** [2007], *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Projekt** [2010], *Projekt Strategii Rozwoju Małopolski 2011–2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

**Protokół** [2010], *Protokół z przebiegu jedenastego posiedzenia Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Kraków, 11–12 marca 2010 r.

**Raport** [2008], *Raport końcowy z badania „Ewaluacja systemu wdrażania komponentu regionalnego PO KL w województwie zachodniopomorskim”*, PSDB.

**System** [2007], *System realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Szczegółowy** [2010], *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Tyrowicz J.** [2007], *Miejsce Ekonomii Społecznej w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013*, Ekspertyza wspierająca stanowisko Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej, Uniwersytet Warszawski.

**Wiśnicka M., Komorowska Z., Wygnański K.** [2009], *Struktura infrastruktury ekonomii społecznej – zaproszenie do dyskusji*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa.

**Wybrane** [2008], *Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych*, Deloitte, Warszawa.

**Zasady** [2010], *Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

**Zasady finansowania** [2010], *Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

### **Supporting the social economy sector under Priority 7 of the Human Capital Operational Programme 2007-2013**

**Abstract:** The article is a summary analysis of support extended to the social economy sector under Priority 7 of the Human Capital Operational Programme 2007-2013 (Measure 7.2.2). The analysis was conducted at four levels: I – strategy: the Human Capital Operational Programme (HC OP), II – strategy and implementation: the Detailed Description of the Priorities of The HC OP, III – implementation: Action Plans, IV – project: Documentation of calls for proposals, projects themselves. The paper outlines the conditions for supporting the social economy sector developed as part of the HC OP at the programming stage via the HC OP and the Detailed Description of the Priorities of the HC OP. The analysis also includes the programme implementation process in the area of Action Plans, documentation of calls for proposals, criteria for project selection as well as sample projects. The author indicates that the funds spent so far have made it possible to execute a number of individual projects, but had less or no impact on creating a functional support system for the social economy sector. In terms of efficiency of spending public money, this article makes a case for the creation, implementation and promotion of a system that would offer opportunities for social economy enterprises to benefit from a similar catalogue of services across the whole country with certain minimal standards being preserved.

**Key words:** social economy, Human Capital Operational Programme 2007-2013, social economy support centres.