



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 3 października 2011 r.

**Pan
Jarosław Dworzański
Marszałek Województwa Podlaskiego**

LBI-4101-08-06/2011
P/11/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego („Urzędzie”) kontrolę realizacji w latach 2009-2010 zadań w zakresie wykorzystania środków Unii Europejskiej na realizację projektów dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 („POKL”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 12 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo nieprawidłowości, realizację przez Urząd obowiązków Instytucji Pośredniczącej POKL. Podstawą pozytywnej oceny było zachowanie spójności *Planów działania na 2009 i 2010 rok* z założeniami długookresowej strategii rozwoju województwa podlaskiego, stosowanie kryteriów ustalonych w tych Planach przy wyborze projektów konkursowych i bieżący nadzór nad ich realizacją. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na naruszeniu w jednej (z 10) sprawie zasady negocjowania metodologii liczenia kosztów pośrednich, przeprowadzeniu mniejszej od wymaganej liczby kontroli projektów i nieskorzystaniu z możliwości renegotjacji umów z beneficjentami, którzy nie uzyskali planowanych rezultatów projektów.

1. Na mocy porozumienia zawartego 22 czerwca 2007 r. z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Urząd realizował w ramach komponentu regionalnego POKL priorytety: VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*, VII *Promocja integracji społecznej*, VIII

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Regionalne kadry gospodarki i IX Rozwój kompetencji i wykształcenia w regionach. Na koniec 2010 roku stopień zakontraktowania środków przeznaczonych na działania wdrażane przez Urząd² w ramach tego komponentu wyniósł 25,7% i był zadowalający w priorytetach VI (39,2%), VII (25,4%) i IX (25,3%). Ze względu na trudności z realizacją projektów w poddziałaniu 8.2.2 *Regionalne strategie innowacji*, w priorytecie VIII zakontraktowano tylko 10,9% środków³.

W latach 2009-2010 Urząd przyjął do realizacji we wdrażanych priorytetach - odpowiednio - 62, 231, 15 i 539 wniosków o dofinansowanie projektów oraz zawarł 50, 162, 10 i 296 (razem 518) umów na łącznie 226.450,5 tys. zł (od początku realizacji POKL do 31 grudnia 2010 r. podpisano 675 umów na łącznie 257.805,8 tys. zł).

2. W *Planach działania na 2009 i 2010 rok* dotyczących POKL, zadbano o ich komplementarność (spójność) z rekomendacjami Instytucji Zarządzającej i założeniami *Strategii rozwoju województwa podlaskiego do 2020 roku*. Kryteria preferowały (dodatkowe punkty) projekty:

- ukierunkowane na aktywizację zawodową osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem, tj. osób poniżej 24 i powyżej 50 roku życia, zamieszkałych na terenie gmin wiejskich, trwale bezrobotnych i osób niepełnosprawnych (w działaniu 6.2),
- skierowane do mieszkańców gmin, o największej liczbie osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia odnoszonej do średniej w województwie (działanie 7.2.1),
- komplementarne z zadaniami finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS (m. in. Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL).

W *Planie działania na 2011 rok* dodatkowo założono wspieranie projektów mających na celu podniesienie lub zmianę kwalifikacji osób w zawodach uznanych przez Wojewódzki Urząd Pracy za deficytowe⁴.

3. Urząd przestrzegał procedur przy wyborze projektów konkursowych⁵ w 12 analizowanych przez NIK postępowaniach przeprowadzonych w latach 2009-2010:

- dokumentacje konkursowe zawierały informacje dotyczące m.in.: kryteriów oceny projektów (zgodnych z założeniami *Planów działania na 2009 i 2010 rok*), podmiotów

² bez działań 6.1 *Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie* i 8.1 *Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie*, które porozumieniem z 21 sierpnia 2007 r. przekazano Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Białymstoku (Instytucja Pośrednicząca II stopnia)

³ na 26 lipca 2011 r. stopień zakontraktowania środków w priorytecie VIII wzrósł do 21,2%

⁴ m.in. w poddziałaniu 7.2.1 „Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”

⁵ określonych w *Zasadach dokonywania wyboru projektów w ramach POKL*, wchodzących w skład *Systemu realizacji POKL*

uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie, rodzajów projektów podlegających dofinansowaniu,

- ocena merytoryczna 30 (z 560) projektów objętych tymi postępowaniami⁶ o wartości 17.909,1 tys. zł została przeprowadzona przez członków Komisji Oceny Projektów („KOP”), którzy złożyli deklaracje poufności i bezstronności. Oceny dokonano na *Kartach oceny merytorycznej wniosków*, w których były uzasadnienia do punktacji,
- przeprowadzono negocjacje z beneficjentami w celu obniżenia kosztów zarządzania projektami. W wyniku negocjacji, dla 20 projektów (o wartości od 49,2 tys. zł do 3.948,6 tys. zł) koszty zarządzania ustalono na poziomie od 9,1% do 30,0% ich wartości, dla czterech (o wartości od 49,6 tys. zł do 300 tys. zł) od 31,1% do 38,8%, dla trzech (o wartości od 49,7 tys. zł do 448 tys. zł) od 40,4% do 43,7%, a dla trzech (o wartości od 38,8 tys. zł do 244 tys. zł) na poziomie od 53,7% do 65,5%. Od stycznia 2011 roku zaczęły obowiązywać limity kosztów zarządzania projektów uzależnione od ich wartości⁷.

Urząd prowadził także negocjacje dotyczące kosztów pośrednich projektów. W przypadku dziewięciu z 10 analizowanych przez NIK spraw z działania 6.2⁸, koszty pośrednie stanowiły od 1,18% do 3,91% kosztów bezpośrednich, a w jednej (liczone ryczałtowo) 12,96%, mimo że zostały zmniejszone z 315,7 tys. zł (20% kosztów bezpośrednich) do 200 tys. zł. W sprawie tej - w ocenie NIK - naruszono *Zasady finansowania POKL*⁹, gdyż negocjacom poddano kwotę kosztów pośrednich wnioskowanych przez beneficjenta, a nie metodologię ich wyliczenia.

4. Urząd przygotował i terminowo przekazał Instytucji Zarządzającej roczne plany kontroli („RPK”) na 2009 i 2010 rok, które zawierały elementy określone w *Systemie realizacji POKL* (m.in. zasady doboru próby na podstawie analizy ryzyka). Realizując założenia RPK, w latach 2009-2010 Urząd przeprowadził kontrole 101 i 153 projektów (27,2% i 34,2% projektów realizowanych), jednak nie wykonał - określonego w *Zasadach kontroli*

⁶ po pięciu ocenionych najwyżej w działaniach i poddziałaniach 6.2, 8.2.1 i 9.2 w 2009 roku oraz 6.3, 7.2.1 i 7.3 w 2010 roku

⁷ według obowiązujących od stycznia 2011 roku *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL*, koszty zarządzania projektami o wartości do 500 tys. zł nie mogły przekroczyć 30% ich wartości, od 500 tys. zł do 1 mln zł - 25%, od 1 mln zł do 2 mln zł - 20%, od 2 mln zł do 5 mln zł - 15% i powyżej 5 mln zł - 10% wartości projektu

⁸ po pięciu najwyżej ocenionych projektów z 2009 i 2010 roku

⁹ w myśl *Zasad finansowania POKL*, „Wysokość ryczałtu powinna wynikać z metodologii (indywidualnej kalkulacji kosztów) przedstawianej przez Beneficjenta na etapie wnioskowania o środki w ramach POKL (w szczegółowym budżecie projektu). Metodologia powinna być przygotowana w odniesieniu do każdej kategorii kosztów pośrednich, które beneficjent uwzględnił w budżecie projektu. Metodologia wyliczania kosztów pośrednich podlega weryfikacji na etapie oceny wniosku o dofinansowanie projektu i może po ocenie merytorycznej na etapie zatwierdzania wniosku o dofinansowanie podlegać negocjacjom”

POKL - 30% wskaźnika kontroli projektów realizowanych w każdym z działań. W 2009 roku w siedmiu z 11 działań uzyskano wskaźnik od 9,1% do 26,4%, a w 2010 roku w czterech z 11 działań od 16,7% do 27,8%, co Instytucja Zarządzająca (wyniki kontroli z początku 2011 roku) zakwestionowała.

5. Urząd z zachowaniem *Zasad kontroli w ramach POKL* prowadził 20 (z 254) analizowanych przez NIK postępowań kontrolnych¹⁰:

- pisemnie informowano beneficjentów o terminie i zakresie kontroli oraz składzie zespołów kontrolnych,
- wyniki kontroli udokumentowano na listach sprawdzających, według których weryfikowano m.in. uczestników projektu, poprawność rozliczeń finansowych, kwalifikowalność wydatków oraz przestrzeganie obowiązku udzielania zamówień publicznych lub stosowania zasady konkurencyjności,
- w trakcie każdej z siedmiu kontroli na zakończenie realizacji projektów, sprawdzono osiągnięcie planowanych rezultatów. W pięciu projektach beneficjenci uzyskali planowane efekty, natomiast:
 - w projekcie „Profesjonalista w kulturze - edukacja muzyczna wsi”¹¹, beneficjent osiągnął 66,7% rezultatu wyrażonego liczbą uczestników kontynuujących edukację w szkole muzycznej,
 - w projekcie „Chrońmy nasze dziedzictwo językowe - budowanie świadomości zachowania gwary języka ukraińskiego na Podlasiu”¹², beneficjent zrealizował w 90% rezultat mierzony liczbą osób, która pozyskała wiedzę na temat historii i pochodzenia gwary i w 30% rezultat mierzony liczbą pojęć gwarowych zawartych w słowniku opracowanym w ramach projektu.

Urząd uznał te projekty za zakończone i nie skorzystał z możliwości renegocjowania umów o dofinansowanie (§ 24)¹³, mimo nieosiągnięcia rezultatów zadeklarowanych przez beneficjentów i zatwierdzonych w umowach o dofinansowanie.

Z możliwości tej nie skorzystano również w przypadku następujących projektów objętych kontrolą NIK u beneficjentów:

¹⁰ dotyczących 13 projektów w trakcie realizacji oraz siedmiu projektów na ich zakończenie

¹¹ realizowany na podstawie umowy z 17 kwietnia 2008 r. i zamknięty 27 marca 2009 r.

¹² realizowany na podstawie umowy z 18 kwietnia 2008 r. i zamknięty 9 czerwca 2009 r.

¹³ w myśl § 24 obu umów, „w razie stwierdzenia nieosiągnięcia na danym etapie projektu założonych we wniosku rezultatów projektu”, Urząd „ma prawo renegocjować umowę z beneficjentem, o ile w wyniku analizy wniosków o płatność i przeprowadzonych kontroli zachodziło podejrzenie nieosiągnięcia ww. rezultatów”

- „Aktywizacja zawodowa szansą dla osób korzystających z pomocy społecznej”¹⁴, który w 2010 roku ukończyło 94 z 96 uczestników (wskaźnik rezultatu 97,9%),
- „Program wsparcia społeczno-zawodowego dla osób objętych pomocą Ośrodka Pomocy Społecznej w Sokółce”, w którym realizacja trzech z siedmiu rezultatów z 2010 roku wyniosła od 92,6% do 98,5%,
- „Startuj w biznesie”¹⁵, w którym na wniosek beneficjenta dostosowano niektóre planowane rezultaty projektu do wyników rekrutacji beneficjentów końcowych - np. zmniejszono z 31 do 26 (o 16,1%) planowaną liczbę nowych „przedsiębiorstw” utworzonych przez kobiety i z 30 do 13 (o 56,7%) przez osoby z terenów wiejskich. W projekcie do 31 marca 2011 r. sfinansowano m.in. 90,7 tys. zł wydatków poniesionych przez Uniwersytet w Białymstoku („UwB”) na organizację usług doradczych, w tym 52,2 tys. zł na opłacenie doradców. Wyboru doradców UwB dokonał w przetargu nieograniczonym, przy czym:
 - przetarg został ogłoszony 15 czerwca 2010 r., otwarcie ofert nastąpiło po ośmiu dniach (23 czerwca 2010 r.), a po kolejnych 13 dniach (6 lipca 2010 r.) przetarg został rozstrzygnięty. W ustalonym terminie (23 czerwca 2010 r.) wpłynęła tylko jedna oferta (uznana za spełniającą warunki przetargu), złożona przez Konsorcjum 17 osób fizycznych zawiązane 18 czerwca 2010 r. (trzy dni po ogłoszeniu przetargu),
 - w składzie Konsorcjum było dziesięć osób wpisanych rok wcześniej do pierwotnego (z 9 czerwca 2009 r.) i ostatecznego (z 5 listopada 2009 r.) wniosku o dofinansowanie projektu („kluczowi doradcy”), które już wtedy zamierzano zatrudnić do realizacji tego projektu na podstawie umów cywilnoprawnych,
 - czterech członków Konsorcjum było pracownikami Fundacji i posiadało dostęp do dokumentacji projektu - jako członkowie *Komisji rekrutacyjnej* - na etapie wyboru beneficjentów końcowych. Członkiem Komisji rekrutacyjnej był także z-ca przewodniczącego komisji przetargowej powołanej przez UwB do przygotowania i przeprowadzenia przetargu nieograniczonego (rozstrzygniętego 6 lipca 2010 r.) na wybór podmiotu świadczącego usługi doradcze w ramach projektu,

¹⁴ realizowany przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wysokiem Mazowieckiem

¹⁵ realizowany przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego w Białymstoku wspólnie z Uniwersytetem w Białymstoku, na podstawie umowy zawartej 9 czerwca 2009 r.

- zaproponowane przez Konsorcjum w ofercie przetargowej złożonej 23 czerwca 2010 r. ceny za wykonanie poszczególnych części zamówienia na świadczenie usług doradczych w ramach projektu¹⁶, były tożsame z kwotami na wynagrodzenia doradców ustalonymi przez partnerów w umowie (§ 7) zawartej 9 czerwca 2009 r. oraz w zatwierdzonym przez Urząd wniosku o dofinansowanie z 5 listopada 2009 r.

W świetle przytoczonych okoliczności, na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie i realizacji projektu podjęto działania ukierunkowane na zlecenie usług doradczych określonej grupie osób. W konsekwencji doszło - w ocenie NIK - do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ („Pzp”) oraz obowiązku przygotowania i przeprowadzenia postępowania przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2 Pzp).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) stosowanie *Zasad finansowania POKL* przy negocjowaniu z beneficjentami wysokości kosztów pośrednich,
- 2) korzystanie z możliwości renegocjowania umów o dofinansowanie z beneficjentami, którzy nie zrealizowali założonych we wniosku rezultatów,
- 3) przeprowadzanie co najmniej 30% kontroli projektów realizowanych w ramach każdego działania, stosownie do *Zasad kontroli w ramach POKL*,
- 4) podjęcie, wspólnie z Instytucją Zarządzającą, działań w celu sprawdzenia zasadności sfinansowania z POKL wydatków związanych z projektem „Startuj w biznesie”.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁶ 19.600 zł za zadanie I „Indywidualni doradcy zawodowi”, 36.750 zł za zadanie II „Doradztwo z zakresu przygotowania wniosków i biznes planów” i 25.200 zł za zadanie III „Doradztwo z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej”

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska