



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.02.2016
P/16/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/075 – Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/5/2016 z dnia 08.04.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy (dalej: „WSG” lub „Uczelnia”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezydentem WSG jest Krzysztof Sikora

(dowód: akta kontroli str. 52)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej W latach 2013-2016² WSG skutecznie realizowała proces rekrutacyjny nauczycieli: zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia i pozostałych do udziału w projekcie „Nowa ścieżka kariery – program aktywizacji nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty” (dalej: „projekt”). Spośród 18 założonych wskaźników odnoszących się do celów szczegółowych projektu zrealizowanych zostało 16 (88,89%). Stopień realizacji wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wyniósł 130,70%.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niezgodność wartości dwóch z 18 wskaźników pomiaru celów szczegółowych projektu, zawartych w ostatecznym wniosku o dofinansowanie oraz w końcowym wniosku o płatność. Stwierdzono też przypadki naruszenia przez WSG Regulaminu rekrutacji uczestników dla ścieżki „Własna firma” z dnia 08.08.2014 r. polegające na: [1] przeprowadzeniu rekrutacji w sposób niezgodny ze schematem określonym w § 6 pkt 11 tego regulaminu; [2] nieprawidłowym wypełnieniu (na etapie rekrutacji) „karty ustalenia noty końcowej”.

Powyższe nieprawidłowości nie miały jednak negatywnego wpływu na skuteczność aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty w ramach realizowanego przez WSG projektu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto lata 2013-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. 17 czerwca 2016 r.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja projektów wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

1.1 Zgodność realizacji projektu z umową o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W okresie od 1 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. Uczelnia realizowała projekt pt.: „Nowa ścieżka kariery – program aktywizacji nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³ współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „EFS”). Zgodnie z umową o dofinansowanie projektu zawartą 29 sierpnia 2014 r. z Województwem Kujawsko-Pomorskim (dalej: „Instytucja Pośrednicząca” lub „IP”), kwota dofinansowania wynosiła 3 795 568,27 zł, w tym: płatność ze środków europejskich 3 226 233,03 zł, płatność z budżetu krajowego 569 335,24 zł. Umowa nie przewidywała wniesienia wkładu własnego. Projekt nie przewidywał podpisania umowy partnerskiej.

(dowód: akta kontroli str. 59-115)

1.1.2. Zgodnie z treścią Wniosku o dofinansowanie projektu z 22 maja 2015 r. (dalej: „Wniosek o dofinansowanie”) uzasadnieniem realizacji projektu był niż demograficzny oraz reforma oświaty. Ponadto w uzasadnieniu ww. wniosku podano, że nauczyciele nie posiadali umiejętności poruszania się na otwartym rynku pracy i byli zbyt przywiązani do zawodowej misji, statusu oraz posiadanej wiedzy.

W dokumentacji WSG brak było informacji o wyszukiwaniu gmin i powiatów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego z największą liczbą zwolnionych nauczycieli. Filip Sikora Kanclerz WSG⁴ podał, że na podstawie aktualnych raportów, danych statystycznych lub opracowań dotyczących tego zjawiska nie było możliwości wytypowania powiatów i gmin województwa kujawsko-pomorskiego, w których miały miejsce największe redukcje zatrudnienia. Ostatnie dane zostały opublikowane w 2012 r., w raporcie opracowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej dotyczącym niżu demograficznego i jego wpływu na likwidację podmiotów oświatowych. Informacje do Projektu o bieżącej sytuacji można było jedynie zebrać na podstawie rozmów z przedstawicielami instytucji samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 75-115, 780-781)

1.1.3. Podstawowymi formami wsparcia zaproponowanymi przez Uczelnię we Wniosku o dofinansowanie były: szkolenia i poradnictwo zawodowe, poradnictwo psychologiczne, pośrednictwo pracy, staże i praktyki zawodowe, bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą i studia podyplomowe. Projekt nie przewidywał wsparcia w formie subsydiowanego zatrudnienia uczestnika projektu u nowego pracodawcy.

Kanclerz WSG podał, że motywacja pracodawcy do zatrudnienia pracownika wynika raczej z potrzeby zaangażowania osoby o określonych kompetencjach, a w mniejszym stopniu z dotowania miejsca pracy. Ponadto WSG nie realizowała takich form wsparcia przed przystąpieniem do projektu i nie posiadała doświadczenia w tego typu rozliczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 187-230, 336-337)

³ Nr umowy: UM_SP.433.1.409.2014.

⁴ Zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie z dnia 22.05.2015 r. osobą uprawnioną do podejmowania decyzji wiążących w imieniu projektodawcy był: Filip Sikora – Kanclerz WSG.

1.1.4. Wniosek o dofinansowanie z dnia 19 sierpnia 2014 r. (będący załącznikiem do Umowy z dnia 29 sierpnia 2014 r.) był zmieniony w 22 maja 2015 r. i uzyskał akceptację IP pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. Cel główny uległ zmianie poprzez zwiększenie ze 120 do 127 liczby osób objętych projektem. W wyniku przeprowadzonej przez Uczelnię rekrutacji, do udziału w projekcie zgłosiła się większa liczba osób niż wcześniej założono. Więcej było również osób w trakcie wypowiedzenia oraz zatrudnionych na czas określony, a mniej uczestników, którzy byli osobami bez pracy (zmniejszenie z 95 do 41). Większym zainteresowaniem cieszyły się także studia podyplomowe (zwiększenie z 40 do 56 uczestników).

(dowód: akta kontroli str. 75-115, 187-231, 339-378)

1.1.5. Projekt zakończono zgodnie z harmonogramem, tj. 31 grudnia 2015 r. Wyjątkiem była konieczność realizacji działań monitorujących prowadzonych do 31 marca 2016 r. w związku z opóźnieniami w przyznaniu dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Kanclerz WSG podał, że do końca 2014 r. na 48 przewidywanych dotacji udało się przyznać jedynie 29. Jako przyczynę wskazał m.in. długotrwałe procedury związane z przyznawaniem dotacji. Instytucja Pośrednicząca wyraziła zgodę na kontynuację naboru w 2015 r. z zastrzeżeniem obowiązku prowadzenia monitoringu do 31 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 124, 187, 231, 234, 287, 337)

1.1.6. W okresie od początku realizacji projektu do dnia kontroli NIK⁵ Instytucja Pośrednicząca ani przedstawiciele Unii Europejskiej nie przeprowadzali kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu w siedzibie WSG ani w miejscach jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 643)

1.1.7. Według Kanclerza WSG w trakcie realizacji projektu wystąpiły trudności dotyczące:

- Zadania nr 1 („Rekrutacja do projektu, poradnictwo zawodowe – IPD, poradnictwo psychologiczne”). W pozycji budżetowej Nr 3 „Wsparcie psychologiczne”, z planowanych siedmiu uczestników ze wsparcia skorzystało jedynie dwóch. Jak podał Kanclerz WSG – uczestnicy nie wykazali zainteresowania mimo powtarzających się informacji e-mail z danym teleadresowymi psychologa do bezpośredniego kontaktu oraz wielokrotnie przekazywanej informacji w trakcie indywidualnych rozmów;
- Zadania Nr 5 („Pośrednictwo pracy”). W pozycji budżetowej Nr 46 „Wynagrodzenie za staż”, na planowanych 10 uczestników, do stażu przystąpiły jedynie dwie osoby. Jak podał Kanclerz WSG – oferta stażu z wynagrodzeniem brutto 1 680 zł nie była atrakcyjna, uczestnicy projektu woleli podejmować zatrudnienie u pracodawców na zasadach rynkowych;
- pozycji budżetowej Nr 45 „Dodatek relokacyjny”, gdzie z planowanych 12 dodatków wykorzystano jedynie dwa. Kanclerz WSG wskazał, że uczestnicy projektu nie byli zainteresowani w podejmowaniu zatrudnienia w odległości powyżej 50 km z uwagi na niedogodności związane z dojazdami.

(dowód: akta kontroli str. 337, 759-762)

1.1.8. Z planowanej kwoty wydatków na realizację projektu w wysokości 3 795 568,27 zł, do zwrotu przewidziano 449 543,49 zł, tym samym wykorzystano 3 346 024,78 zł (88,2%). W kwotach bezwzględnych największe niewykonania

⁵ Tj. 17 czerwca 2016 r.

nastąpiły w Zadaniu nr 2 („Szkolenia, studia podyplomowe i doradztwo” – wykonanie było mniejsze od zaplanowanego o 96 277,72 zł), w Zadaniu nr 4 („Bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą” – wykonanie było mniejsze o 150 238,41 zł) i w Zadaniu nr 5 („Pośrednictwo pracy” – wykonanie było mniejsze o 158 239,92 zł).

Kanclerz WSG podał, że przyczyną niewykorzystania wszystkich środków były trudności związane z oceną faktycznego poziomu zapotrzebowania na poszczególne rodzaje wsparcia w związku z dynamiczną sytuacją na rynku pracy. Przyczyny te były niezależne od zakresu prowadzonej przez WSG działalności w ramach projektu. Szczegółowy opis przyczyn podano w punktach 2.2.1., 2.3.1. i 2.4.1.

Wartości dotyczące budżetu w kolejnych wnioskach o płatność uwzględniały kwoty w pierwotnym wniosku o dofinansowanie, będącym załącznikiem do Umowy o dofinansowanie projektu z dnia 29 sierpnia 2014 r. i nie były korygowane o kwoty zatwierdzone w ostatecznym wniosku o dofinansowanie z dnia 22.05.2015 r.

Kanclerz WSG wyjaśnił, że podawanie tych kwot wynikało z zaleceń Instytucji Pośredniczącej. Zalecenia te zostały zawarte w pismach: z dnia 11.09.2015 r. (Nr EF-I-P.433.1117.12.2015 - 100247/09/2015) oraz z dnia 17.11.2015 r. (Nr EF-I-P.433.1117.12.2015 – 120696/11/2015).

(dowód: akta kontroli str. 627, 734-739, 747, 750, 787, 789-794)

1.2 Przeprowadzenie rekrutacji do projektu

1.2.1. Według informacji dotyczących postępu rzeczowego realizacji projektu, w tym uzyskanych od Kanclerza WSG, projekt był promowany m.in.: w sierpniu i wrześniu 2014 r. podczas dorocznych narad z dyrektorami wszystkich szkół, w tym w stanie likwidacji lub planowanych do likwidacji z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Na zaproszenie Kuratora Oświaty pracownicy WSG odbyli spotkania m.in. w Bydgoszczy, Toruniu i we Włocławku. Na tych spotkaniach przekazano informacje do każdego dyrektora szkoły z terenu województwa. Ponadto rozesłano e-maile do kilku tysięcy nauczycieli. Akcja promocyjna była prowadzona na stronach internetowych Kuratorium Oświaty oraz jednostek wchodzących w skład WSG. Plakaty, ulotki i informacje o projekcie były także przekazywane za pośrednictwem Urzędów Miasta oraz Urzędów Pracy na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Osoby odpowiedzialne za rekrutację do projektu odbywały dyżury na terenie pięciu największych miast województwa, o czym informowano na spotkaniach promocyjnych i stronach internetowych. Zespół zarządzający projektem spotykał się z Dyrektorami Powiatowych Urzędów Pracy m. in. w: Inowrocławiu, Radziejowie Kujawskim, Żninie i Szubinie.

(dowód: akta kontroli str.622-623, 664)

1.2.2. Na podstawie informacji uzyskanych od Kanclerza WSG ustalono, że przy szacowaniu liczby uczestników projektu uwzględniono dane podawane do publicznej wiadomości, a dotyczące informacji na temat zwolnień planowanych w sektorze oświaty oraz w oparciu o rozmowy m.in. z: Kujawsko-Pomorskim Kuratorem Oświaty, Dyrektorami Wydziałów Edukacji Urzędu Miasta Bydgoszczy i Torunia, z Wiceprezydentami odpowiadającymi za edukację w Grudziądzu, Inowrocławiu i Włocławku, z Burmistrzem Solca Kujawskiego, Wąbrzeźna, Chełmży i Żnina oraz Starostą Bydgoskim i Toruńskim. Szacując liczbę uczestników projektu uwzględniano wartość dofinansowania wskazaną w dokumentacji konkursu ogłoszonego przez Urząd Marszałkowski w Toruniu oraz realizacje innych projektów adresowanych do tej samej grupy docelowej.

(dowód: akta kontroli str.623)

1.2.3. Zgodnie z wyjaśnieniami Kanclerza WSG zainteresowanie projektem było mniejsze niż wstępnie zakładano, chociaż ostatecznie osiągnięto wartość docelową wskaźnika rekrutacji, czyli 127 uczestników projektu. Przyczyn było kilka. Na etapie składania wniosku o dofinansowanie WSG opierała się na dokumentacji konkursowej ogłoszonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, która wskazywała, iż alokacja środków przeznaczona na ten konkurs wynosi 4 mln zł. Na podstawie tej informacji oraz trybu naboru wniosków i zastosowanie przyspieszonej procedury wyboru projektów można było wnioskować, iż dofinansowanie otrzyma jeden wniosek aplikacyjny obejmujący swoim zasięgiem całe województwo kujawsko-pomorskie. Ostatecznie, Instytucja Pośrednicząca, po procedurze oceny wniosków, zwiększyła znacznie alokację środków i podpisała umowy na realizację projektów z trzema podmiotami. Zwiększenie liczby Projektodawców spowodowało, że proces rekrutacyjny musiał uwzględnić potrzebę większego zaangażowania personelu w pozyskiwanie kandydatów do proponowanych wsparć ze względu na powstałą konkurencję. Kolejnym czynnikiem wpływającym na rekrutację do projektu była mniejsza skala zwolnień nauczycieli i innych pracowników sektora oświaty niż zakładano na etapie przygotowywania wniosku aplikacyjnego. Organy prowadzące starały się ograniczać zwolnienia pracowników i proponowały nauczycielom inne warunki zatrudnienia (np. zmniejszenie liczby godzin, zajęcia w innej szkole).

Według danych WSG liczba pracowników ISO zakwalifikowanych do projektu wyniosła 127⁶, w tym: 41 zwolnionych, sześciu przewidzianych do zwolnienia, 80 pozostałych⁷. Liczba nauczycieli (w tym wychowawców i innych pracowników pedagogicznych) publicznych szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wyniosła 103, z tego 38 zwolnionych (w tym dziewięć osób na podstawie art. 20 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁸), pięciu przewidzianych do zwolnienia (na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela) i 60 pozostałych. Dane dotyczące liczby nauczycieli określono w oparciu o przedłożone dokumenty (świadczenia pracy, wypowiedzenia umowy o pracę i umowy o pracę).

(dowód: akta kontroli str. 379, 380, 629-642, 688, 740-741, 754, 763-778, 788, 854-855)

1.2.4. Do projektu nie zakwalifikowano siedmiu osób z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych dotyczących nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty: zwolnionych, zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia po 31.12.2012 r. z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego. Dla badanej próby pięciu osób ustalono, że w czterech przypadkach nie przedłożono umów o pracę

⁶ Zgodnie z treścią „Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013” (dalej: „SzOP”) istnieją następujące grupy nauczycieli (w tym wychowawców i innych pracowników pedagogicznych) oraz innych pracowników ISO, mogących wziąć udział w projekcie: **zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia oraz zagrożonych zwolnieniem**. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w piśmie Nr DZF-I-82202-23-PM/14 z dnia 16.04.2014 r. wyjaśniło, że nie jest możliwe objęcie wsparciem osób, które pozostają w zatrudnieniu na czas nieokreślony, ale z powodu zmniejszenia czasu wymiaru pracy lub zmiany profilu jednostki, są potencjalnie narażone na utratę zatrudnienia.

Zgodnie z treścią regulaminów zatwierdzonych przez IP dla WSG: Regulaminu Projektu dla ścieżek „Szkolenia / kursy zawodowe” i „Studia podyplomowe” oraz Regulaminu Rekrutacji Uczestników dla ścieżki „Własna firma” uczestników projektu podzielono na cztery grupy (według statusu na rynku): a) osoba zwolniona, b) osoba przewidziana do zwolnienia, c) osoba zagrożona zwolnieniem, d) pozostałe osoby. W zależności od statusu przydzielano inną liczbę punktów celem wyboru kandydatów do projektu. W odniesieniu do projektu realizowanego przez WSG nie wystąpił przypadek osoby zagrożonej zwolnieniem.

⁷ Zgodnie z Regulaminem rekrutacji uczestników do ścieżki „Własna firma” (§ 7 pkt. 4) do osób pozostałych zaliczano uczestników, którzy mieli umowy na czas określony lub na zastępstwo i **nie posiadali potwierdzenia od pracodawcy** o nieplanowanym przedłużeniu umowy o pracę. Tak grupa osób uważana była (formalnie) za najmniej zagrożoną i za tzw. „Status na rynku pracy” otrzymywała najmniejszą ilość punktów (tej grupy osób według zatwierdzonych przez IP regulaminów rekrutacji nie traktowano jako tzw. „osób zagrożonych zwolnieniem”).

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 191 ze zm., dalej: „Karta Nauczyciela”.

w ISO z datą zakończenia po 31.12.2012 r., a w jednym przypadku przedłożono umowę z datą zatrudnienia po zakończeniu terminu projektu⁹.

(dowód: akta kontroli str. 379, 380, 624, 796)

1.2.5. Podstawą zakwalifikowania do projektu były wypełnione oświadczenia, wyniki testu, świadectwa pracy, umowy o pracę oraz dane uzyskanie z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: „CEIDG”). I tak:

- osoby przystępujące do wsparcia w formie studiów podyplomowych i szkoleń zawodowych (dotyczy również wsparcia w formie pośrednictwa pracy, staży i praktyk zawodowych) na pierwszym etapie wypełniały formularz zgłoszeniowy „Nowa ścieżka kariery”, obejmujący dane według oświadczenia (dane niezbędne do oceny możliwości zakwalifikowania do projektu) oraz załączniki (świadectwa pracy, umowy na czas określony, informacje od dyrektorów szkół o planowanych zwolnieniach). Drugi etap obejmował rozmowę z doradcą zawodowym celem ustalenia Indywidualnego Planu Działania (dalej: „IPD”). W oparciu o uzyskaną wiedzę doradca zawodowy sporządzał dla każdego kandydata „Kartę oceny doradcy zawodowego” gdzie podawano liczbę punktów w ramach dwóch etapów rekrutacji. Do ww. dokumentów dołączano: „Deklarację uczestnictwa w projekcie”, „Formularz danych osobowych”, „Oświadczenie uczestnika projektu”;
- osoby przystępujące do bezzwrotnego wsparcia dla osób podejmujących działalność gospodarczą uczestniczyły zgodnie z Regulaminem rekrutacji uczestników do ścieżki „Własna firma” w trzech etapach rekrutacji. Etap I obejmował wypełnienie formularza rekrutacyjnego wraz z kopiami dokumentów oraz takich formularzy, jak: „Założenia planowanej działalności gospodarczej”, „Test kompetencji”; „Karta oceny formalnej”; „Karta oceny merytorycznej”. Etap II obejmował spotkania z doradcą zawodowym i sporządzenie przez niego „Karty oceny doradcy zawodowego”. Etap III dotyczył wyłonienia listy osób zakwalifikowanych do wsparcia w oparciu o kartę ustalenia noty końcowej. Do wyżej wymienionych dokumentów dołączano: „Indywidualny plan działania”; „Deklarację uczestnictwa”; „Formularz danych osobowych”; „Oświadczenie uczestnika projektu”. Na etapie podpisywania umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji na działalność gospodarczą WSG sporządzał wydruk z CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 381-535, 779)

1.2.6. W badanej próbie 50 uczestników projektu było 49 nauczycieli (w tym wychowawców i innych pracowników pedagogicznych)¹⁰. Wśród nich zatrudnionych na czas określony było 37 osób.

(dowód: akta kontroli str. 629-642, 759-778)

1.2.7. W projekcie nie uczestniczyły osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 629-642)

1.2.8. W oparciu o dokumenty badanej próby uczestników (świadectwa pracy, umowy o zatrudnienie na czas określony) ustalono, że osoby te kwalifikowały się do uczestnictwa w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 629-642)

⁹ Decyzja o odrzuceniu uczestnictwa była zgodna z interpretacją MliR z dnia 16.04.2014 r. gdzie w pkt 3 wyjaśniono, że osoby w momencie składania deklaracji uczestnictwa posiadające zatrudnienie poza okres zakończenia projektu nie mogły być zakwalifikowane do projektu.

¹⁰ W badanej próbie 1 osoba była pracownikiem biurowym.

1.2.9. W badanej próbie 50 uczestników projektu, było 15 osób, które zakwalifikowano do wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości. Kontrola wykazała, że każda z tych 15 osób spełniała wymogi nieprowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu. WSG posiadała wszystkie dane zawarte w CEIDG potwierdzające spełnienie ww. warunku. Osoby te deklarowały zgodnie ze stanem faktycznym swój statut określony Regulaminem (zwolniony, przewidziany do zwolnienia, pozostały). Uczestnicy nie zmieniali swojego statusu w okresie od dnia złożenia dokumentów rekrutacyjnych do dnia deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 413-414, 629-642, 779, 824-838)

1.2.10. Spośród wszystkich 127 osób biorących udział w projekcie 12 osób przystąpiło do projektu w terminie przekraczającym sześć miesięcy po okresie zwolnienia z ISO.

(dowód: akta kontroli str. 763-778)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W czterech na 15 zbadanych przez NIK przypadków nie wypełniono prawidłowo formularza stanowiącego załącznik Nr 8 do Regulaminu rekrutacji uczestników do ścieżki: „Własna firma”, tj. „Karty ustalenia noty końcowej”¹¹. Nie podano daty wypełnienia dokumentu, co nie pozwalało stwierdzić, na jakim etapie procedury rekrutacji go sporządzono i czy przestrzegano wymaganej regulaminem kolejności czynności rekrutacyjnych.

2. We wszystkich 15 przypadkach badanej próby stwierdzono, iż przebieg rekrutacji był niezgodny ze schematem określonym w § 6 pkt 11 lit. b) Regulaminu rekrutacji uczestników do ścieżki: „Własna firma”, tj. kandydaci nie zostali powiadomieni o terminie spotkania z doradcą zawodowym z pięciodniowym wyprzedzeniem. W 12 przypadkach daty sporządzenia „Kart oceny doradcy zawodowego” świadczyły o tym, iż rozmowa z doradcą odbyła się przed sporządzeniem „Karty oceny merytorycznej” formularza rekrutacyjnego. Było to niezgodne z chronologią procesu rekrutacji, zgodnie z którą spotkanie z doradcą powinno odbyć się po dokonaniu oceny merytorycznej wyżej wymienionego formularza.

Kanclerz WSG podał, że było to spowodowane koniecznością wypełnienia dużej ilości dokumentów (w odniesieniu do braku daty na dokumentach sporządzonych podczas rekrutacji) oraz koniecznością zachowania sprawności w procesie naborze uczestników projektu (w odniesieniu do naruszenia terminów pomiędzy etapami rekrutacji).

(dowód: akta kontroli str. 381-535, 779, 850-851)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalono, iż WSG niewystarczająco efektywnie zarządzało płynnością finansową w zakresie realizacji projektu. Pomimo problemów z realizacją projektu (skutkujących oszczędnościami w budżecie projektu) zgłaszanych we wniosku o płatność za okres od 1 maja do 31 lipca 2015 r., wnioskowano o końcową transzę zgodnie z treścią Umowy z dnia 29.08.2014 r. Tym samym nie uwzględniono faktu, iż wnioskowana kwota przewyższała realne potrzeby WSG. Ww. transzę WSG otrzymał 23.09.2015 r. Ostatecznie kwota do zwrotu niewykorzystanych środków wyniosła 449 543,49 zł.

¹¹ Formularz stanowiący załącznik Nr 8 do Regulaminu rekrutacji uczestników do ścieżki: „Własna firma”.

Kancelarz WSG wyjaśnił, że w sierpniu 2015 r. wnioskował o kolejną (kończącą) transzę, gdyż wynikało to z zaakceptowanego harmonogramu płatności przez IP. Wnioskodawca (WSG) był skupiony na realizacji projektu i świadczeniu wsparcia dla uczestników przez co nie podejmował działań, które miały prowadzić do zmniejszenia wartości projektu. Wnioskodawca w połowie roku 2015 był świadomy tego, że projekt może zakończyć się oszczędnościami. Wnioskodawca nie miał jednak wiedzy jakiej wartości będą te oszczędności. W ostatnim etapie realizacji projektu planowano organizować staże zawodowe i wypłacać uczestnikom dodatki relokacyjne. Niestety nie spotkały się one z zainteresowaniem. We wrześniu przeprowadzana była również procedura związana z przyznaniem kolejnych przedłużonych wsparć pomostowych. Także kwota dofinansowanych wniosków była niższa niż planowano. Stąd też wydatki na koniec roku 2015 były niższe od zakładanych w budżecie projektu. Wnioskodawca nie zwracał uwagi IP, że dopływ środków przewyższa realne potrzeby. Wnioskodawca przede wszystkim dbał o płynność finansową projektu. Istotne dla Uczelni było to, żeby uczestnicy projektu nie musieli czekać na przekazanie pieniędzy (dotacji, wsparcia pomostowego, zwrotu kosztów dojazdu, stypendiów, itp.) z uwagi na brak środków na koncie projektu, co często zdarza się przy realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

NIK zwraca uwagę, że w związku z posiadanymi przez WSG informacjami o braku możliwości wykonania wcześniej zaplanowanego budżetu, wnioskowanie o transzę w kwocie 185 931,19 zł we wniosku o płatność za okres od 1 maja do 31 lipca 2015 r. było nieuzasadnione. Uruchomienie powyższej kwoty przez IP na podstawie wniosku wpłynęło na zablokowanie środków, w tym także krajowych, które mogły być przeznaczone na inne cele.

(dowód: akta kontroli str. 664-680, 852-853, 858-869)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Efekty realizacji projektów wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

2.1. Osiągnięcie zakładanych celów projektu

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Na podstawie wniosku o dofinansowanie będącego załącznikiem do umowy z dnia 29 sierpnia 2014 r. ustalono, że: celem głównym projektu była „Poprawa sytuacji na rynku pracy 120 pracowników ISO (w tym nauczycieli) zwolnionych, zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 r. z przyczyn nie dotyczących pracownika poprzez udział we wsparciu outplacementowym do 31 grudnia 2015 r.”

W pierwotnej wersji projektu ustalono następujące wskaźniki pomiaru dla celu głównego:

- liczba uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie (wartość docelowa – 120; weryfikacja: listy obecności, dzienniki zajęć, zaświadczenia; pomiar: na bieżąco, dane agregowane średnio w terminie 7 dni od zakończenia projektu – dalej: „Metoda A”);

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- liczba zwolnionych osób, które zostały objęte działaniem szybkiego reagowania¹³ (wartość docelowa - 95, weryfikacja: listy obecności, karty doradztwa, dzienniki zajęć; pomiar - Metoda A);
- liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projekcie (wartość docelowa – 25, weryfikacja: zaświadczenia ukończenia udziału w projekcie; pomiar - Metoda A);
- liczba osób, które podniosły wiedzę, umiejętności i kwalifikacje zawodowe i/lub przedsiębiorcze (wartość docelowa – 112, weryfikacja: pre i post testy, karty egzaminacyjne, certyfikaty i dyplomy, pomiar na bieżąco dane agregowane – Metoda B).

Cele szczegółowe projektu (w pierwotnej wersji) były następujące:

- podniesienie kompetencji w zakresie kierowania swoją karierą u 120 uczestników projektu (dalej także: „UP”) do 31 grudnia 2015 r.
- nabycie nowych umiejętności i kwalifikacji zawodowych przez 70 UP przez szkolenia i/lub studia podyplomowe i/lub staże do 31 grudnia 2015 r.
- podniesienie umiejętności posługiwania się językiem angielskim i/lub umiejętności komputerowych przez 45 UP do 31 grudnia 2015 r.
- nabycie wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez 50 UP i jej uruchomienie przez 48 UP do 31 grudnia 2015 r.
- podjęcie zatrudnienia lub samozatrudnienia przez 61 UP do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 72-79)

2.1.2. Pismem z dnia 16 czerwca 2015 r. Urząd Marszałkowski wydał zgodę na zmianę treści wniosku o dofinansowanie. Zmiany dotyczyły zarówno celu głównego jak i celów szczegółowych.

Celem głównym projektu (w wersji końcowego zaakceptowanego wniosku o dofinansowanie) była „Poprawa sytuacji na rynku pracy 127 pracowników ISO (w tym nauczycieli) zwolnionych, zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia po dniu 31.12.2012 r. z przyczyn nie dotyczących pracownika poprzez udział we wsparciu outplacementowym do 31 grudnia 2015 r.”

Ustalono następujące wskaźniki pomiaru dla celu głównego (po ww. zmianach):

- liczba uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie (wartość docelowa – 127; weryfikacja i pomiar bez zmian, wykonanie na poziomie: 100%);
- liczba zwolnionych osób, które zostały objęte działaniem szybkiego reagowania (wartość docelowa - 41, weryfikacja i pomiar bez zmian, wykonanie na poziomie: 100%);
- liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projekcie (wartość docelowa – 86, weryfikacja i pomiar bez zmian, wykonanie na poziomie: 100%);
- liczba osób, które podniosły wiedzę, umiejętności i kwalifikacje zawodowe i/lub przedsiębiorcze (wartość docelowa – 114, weryfikacja i pomiar bez zmian, wykonanie na poziomie: 108,77%).

¹³ Według informacji na str. 84, 124 i 125 Podręcznika wskaźników „Program Operacyjny Kapitał Ludzki” 2007 – 2013 jako grupę docelową tzw. „działań szybkiego reagowania” wskazano osoby zwolnione z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Działania te obejmowały wsparcie w formie tworzenia lub wdrożenia programów typu outplacement, w tym szkoleń oraz poradnictwa zawodowego, a ponadto szkolenia przekwalifikowujące i usługi doradcze w zakresie wyboru nowego zawodu i zdobycia nowych umiejętności zawodowych (w tym indywidualne plany działań i pomoc w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia).

Cele szczegółowe projektu, w stosunku do pierwotnej wersji zmieniły się w sposób następujący:

- podniesienie kompetencji w zakresie kierowania swoją karierą u 127 uczestników projektu do 31 grudnia 2015 r., (dalej: „cel szczegółowy nr 1”);
- nabycie nowych umiejętności i kwalifikacji zawodowych przez 79 UP (dalej: „cel szczegółowy nr 2”);
- podniesienie umiejętności posługiwania się językiem angielskim i/lub umiejętności komputerowych, (dalej: „cel szczegółowy nr 3”) – bez zmian;
- nabycie wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez 52 UP i uruchomienie DG przez 48 UP do 31 grudnia 2015 r., (dalej: „cel szczegółowy nr 4”);
- podjęcie zatrudnienia lub samozatrudnienia przez 64 UP do 31 grudnia 2015 r., (dalej: „cel szczegółowy nr 5”).

(dowód: akta kontroli str. 78, 79, 190, 191, 231, 287-332)

Zmiany wartości docelowych wskaźników spowodowane były: zgłoszeniem się do udziału w projekcie większej o 7 liczby osób (zmiana ze 120 do 127). Więcej niż zakładano było również osób w trakcie wypowiedzenia i zatrudnionych na czas określony, czyli osób przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem. Mniej było uczestników bez pracy. Większym zainteresowaniem cieszyły się ponadto studia podyplomowe.

(dowód: akta kontroli str. 359-360)

Ustalono następujące wskaźniki pomiaru dla celów szczegółowych projektu (po ww. zmianach):

1) Cel szczegółowy nr 1:

- liczba osób, u których nastąpił przyrost wiedzy w zakresie poruszania się po otwartym rynku pracy, w tym m.in. procesu rekrutacji i przygotowania CV: 85 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, dla których przeprowadzono audyt kompetencji i opracowano IPD: 127 osób, wykonanie na poziomie 100%;

2) Cel szczegółowy nr 2:

- liczba osób, które nabyły nowe umiejętności i kwalifikacje zawodowe: 79 osób, wykonanie na poziomie 110%;
- liczba osób które ukończyły szkolenia zawodowe: 35 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które zakończyły studia podyplomowe: 56 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które w wyniku stażu podniosły kwalifikacje zawodowe: 8 osób, wykonanie na poziomie 25%;

3) Cel szczegółowy nr 3:

- liczba osób, które podniosły umiejętności z języka angielskiego: 33 osoby, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które podniosły umiejętności komputerowe: 17 osób, wykonanie na poziomie 100%;

- liczba osób, które ukończyły szkolenie z języka angielskiego: 33 osoby, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które ukończyły szkolenie komputerowe: 17 osób, wykonanie na poziomie 100%;

4) Cel szczegółowy nr 4:

- liczba osób, która ukończyła szkolenie ABC przedsiębiorczości: 52 osoby, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, która podniosła wiedzę na temat przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej: 50 osób, wykonanie na poziomie 104%;
- liczba osób, które uruchomiły działalność gospodarczą: 48 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które otrzymały podstawowe wsparcie pomostowe: 48 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które otrzymały przedłużone wsparcie pomostowe: 16 osób, wykonanie na poziomie 69%;

5) Cel szczegółowy nr 5:

- liczba osób, które w wyniku wsparcia projektowego podejmą lub utrzymają zatrudnienie przez co najmniej 3 miesiące: 16 osób, wykonanie na poziomie 219%;
- liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej: 48 osób, wykonanie na poziomie 100%;
- liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej: 48 osób, wykonanie na poziomie 100%.

Ponadto w toku kontroli ustalono, że:

- liczba osób objętych pośrednictwem zawodowym wyniosła 127 – wykonanie na poziomie 100%;
- dwie osoby zostały objęte poradnictwem psychologicznym – wykonanie na poziomie 29%;
- liczba osób, które zostały objęte pośrednictwem pracy wyniosła 73 – wykonanie na poziomie 104%;
- liczba osób, które ukończyły udział w doradztwie (indywidualnym i grupowym) oraz szkoleniach 52 – wykonanie na poziomie 100%;
- liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyniosła 48 – wykonanie na poziomie 100%.
- dwie osoby otrzymały jednorazowy dodatek relokacyjny – wykonanie na poziomie 17%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kanclerza:

- poziom wykonania dla wsparcia „poradnictwo psychologiczne” (29%) wynikał z braku zainteresowania, pomimo licznych zachęt, w tym przeniesienia porad psychologicznym poza teren WSG. Ten rodzaj wsparcia miał jedynie charakter pomocniczy i nie wpływał na efektywność całego projektu;

- wsparcie „staże zawodowe” (25%) - główną przyczyną niewykonania był brak zainteresowania ze strony uczestników w związku z wynagrodzeniem 1 680 zł, które zdaniem uczestników było zbyt niskie. WSG prowadziła szereg działań celem zorganizowania ciekawych i atrakcyjnych staży zawodowych. W projekcie brały udział osoby doświadczone zawodowo, które planowały rozpoczęcie działalności gospodarczej lub odbycie szkoleń zawodowych czy studiów podyplomowych;
- przedłużone wsparcie pomostowe (69%) mogło być przyznane tylko w wyjątkowych sytuacjach, np. brak płynności finansowej i uzasadnienie przez uczestnika projektu realnym planem poprawy sytuacji. Większość osób, które wystąpiły o wsparcie nie potrafiła uzasadnić konieczności otrzymania dodatkowych środków. Ponadto 19 osób, które zakładały działalność gospodarczą w marcu 2015 r. mogły składać wnioski na okres maksymalnie trzech miesięcy (październik – grudzień 2015 r.) zamiast na sześć miesięcy, ponieważ przepływ środków finansowych w projekcie mógł być dokonywany tylko do 31 grudnia 2015 r.;
- wsparcie w postaci „jednorazowego dodatku relokacyjnego” (17%) nie cieszyło się dużym zainteresowaniem, ponadto tylko dwóch uczestników było w stanie prawidłowo udokumentować zatrudnienie w odległości powyżej 50 km od miejsca zamieszkania;
- wyższy poziom wykonania wsparcia „pośrednictwo pracy” (104%) wynikał z dużego zainteresowania i przyczynił się bezpośrednio do wysokiego wykonania podstawowego wskaźnika efektywności projektu (liczba zatrudnionych osób w odniesieniu do liczby uczestników projektu).

(dowód: akta kontroli str. 190-191, 194-197, 326-327, 660-662, 782-784)

2.1.3. W projekcie zastosowano następujące źródła weryfikacji i pozyskiwania danych do badania osiągnięcia celów:

- a/ do wskaźników związanych z celami dotyczącymi poradnictwa zawodowego-karta doradztwa: formularz Indywidualnego Planu Działania;
- b/ do wskaźników związanych z celami dotyczącymi szkoleń i studiów podyplomowych: listy obecności; pre testy i post testy, ewentualnie karty egzaminacyjne, certyfikaty i dyplomy, zaświadczenia ukończenia szkolenia/kursu, zaświadczenia ukończenia studiów podyplomowych;
- c/ do wskaźników związanych z celami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczych: wydruk z CEIDG; umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej, umowy na otrzymanie podstawowego wsparcia pomostowego, umowy na otrzymanie przedłużonego wsparcia pomostowego, listy wypłat wsparć, zaświadczenia o pomocy de minimis;
- d/ do wskaźników związanych z celami dotyczącymi staży zawodowych: raport ze stażu z opinią pracodawcy;
- e/ do wskaźników związanych z celem dotyczącym podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia: kopie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych, umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej;
- f/ do wskaźników związanych z celem dotyczącymi zakończenia udziału w projekcie - zaświadczenia ukończenia udziału w projekcie.

Kanclerz WSG podał, że częstotliwość pomiaru wskaźników dokonywano w następujący sposób: [1] metodą A¹⁴ – pomiar dokonywany na bieżąco, dane agregowane przez zespół zarządzający, minimum raz na miesiąc, średnio 7 dni od zakończenia udziału w projekcie; [2] metodą B – pomiar dokonywany na bieżąco, dane agregowane przez zespół zarządzający, minimum raz na miesiąc, średnio 7 dni od zakończenia danej formy wsparcia.

Kanclerz WSG poinformował, że metoda B była stosowana do wskaźników, które pozwalały na ocenę realizacji celów związanych z podnoszeniem przez uczestników wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych i przedsiębiorczych poprzez kursy i staże zawodowe. Pozostałe wskaźniki były mierzone za pomocą metody A.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 190-191, 784-786)

2.1.4. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej ustalony na poziomie 50%, tj. dla projektu wynoszący 64 osoby, mierzono zgodnie z wytycznymi „Podręcznika wskaźników Program Operacyjny Kapitał Ludzki” (aktualizacja lipiec 2013), czyli dla osób otrzymujących wsparcie okres zatrudnienia powinien wynosić co najmniej trzy miesiące od momentu zakończenia wsparcia¹⁵, za wyjątkiem wsparcia na działalność gospodarczą gdzie okres prowadzonej nieprzerwanej działalności nie powinien być krótszy niż 12 miesięcy od czasu podjęcia działalności gospodarczej. WSG przyjęła, że z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej do wskaźnika efektywności zaliczono tylko tych uczestników, którzy od momentu podpisania umowy na dofinansowanie posiadali zarejestrowaną działalność gospodarczą i prowadzili taką działalność przez okres co najmniej 12 miesięcy. Dla projektu osiągnięto wskaźnik efektywności zatrudnieniowej na poziomie 65%, tj. wynoszący 83 osoby. Tym samym stopień realizacji wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wyniósł 130,70%.

W odniesieniu do stosunku pracy lub umowy cywilno-prawnej weryfikacji stanu faktycznego dokonywano na podstawie przedłożonych dokumentów. W przypadku działalności gospodarczej podstawą weryfikacji były rezultaty końcowego monitoringu, oświadczenia oraz informacje pozyskane z CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 329, 659-662, 759-762, 787)

2.1.5. Wskaźniki efektywności kosztowej na jednego uczestnika były następujące¹⁶: [1] „Poradnictwo zawodowe” 247,18 zł (127 osób); [2] „Poradnictwo psychologiczne” 135,00 zł (dwie osoby); [3] „Szkolenia zawodowe” 1 680,57 zł (35 osób); [4] „Studia podyplomowe” 4 353,55 zł (56 osób); [5] „Wsparcie na działalność gospodarczą” 45 989,88 zł (48 osób); [6] „Pośrednictwo pracy” 584,50 zł (73 osoby); [7] „Staż” 7 426,00 zł (dwie osoby); [8] „Dodatek relokacyjny” 5 000,00 zł (dwie osoby).

(dowód: akta kontroli str. 799)

2.1.6. Wśród 127 uczestników wszyscy otrzymali wsparcie w formie szkoleń. Ponadto 48 osób otrzymało wsparcie finansowe na działalność gospodarczą¹⁷, a 75 osób otrzymało wsparcie w postaci: studiów podyplomowych, pośrednictwa pracy, dodatku relokacyjny lub staży i praktyk zawodowych.

Wszystkie 48 osób, które otrzymało wsparcie finansowe na założenie działalności gospodarczej spełniły wymóg efektywności zatrudnieniowej, tj. prowadziły działalność gospodarczą w okresie co najmniej 12 miesięcy po podpisaniu umowy.

¹⁴ Pojęcia „metoda A” i „metoda B” to określenia umowne wprowadzone przez osobę piszącą wniosek o dofinansowanie dla usystematyzowania zasad pomiaru wskaźników.

¹⁵ Zatrudnienie oznaczał: stosunek pracy lub umowa cywilno-prawna z wartością nie niższą niż trzykrotność minimalnego wynagrodzenia.

¹⁶ W nawiasach podano liczbę uczestników korzystających z danego wsparcia.

¹⁷ Cztery osoby po przejściu szkolenia z zakresu „ABC przedsiębiorczości” zrezygnowały ze wsparcia.

Wśród 79 osób, które otrzymały pozostałe rodzaje wsparcia, 35 osób przepracowało co najmniej trzy miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 759-762)

2.1.7. W badanej próbie 45 nauczycieli¹⁸ zatrudnienie znalazło 42 uczestników, z czego 13 poza sektorem oświaty. Dla wskazanej próby wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wg stanu na trzy miesiące po zakończeniu projektu (31 marca 2016 r.) i na 30 kwietnia 2016 r. wyniósł 93,3%. Poza sektorem oświaty wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł w obu ww. terminach 28,9%.

(dowód: akta kontroli str. 839, 842-849)

2.2 Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie szkoleń zawodowych i studiów podyplomowych

2.2.1 W pierwotnym wniosku o dofinansowanie (według załącznika do Umowy z dnia 29 sierpnia 2014 r.) kwota przeznaczona na szkolenia zawodowe i studia podyplomowe wyniosła 529 936 zł, w uaktualnionym wniosku z dnia 22.05.2015 r. kwota została zwiększona do 581 953,78 zł, a faktyczne wykonanie według końcowego wniosku o płatność wyniosło 486 726,06 zł. Różnica stanowiąca kwotę 96 227,72 zł wykonania w stosunku do uaktualnionego wniosku wynikała m.in. z oszczędności w pozycji budżetowej nr 15 „Stypendia szkoleniowe dla niepracujących” (w związku z częstą zmianą statusu uczestnika na rynku z nieaktywnych zawodowo na bezrobotnych lub osoby pracujące, możliwość nieuczestniczenia w wybranej formie kształcenia do 20% nieobecności), oszczędności w pozycji budżetowej nr 16 „Dodatek szkoleniowy dla osób posiadających zatrudnienie” oraz oszczędności w pozycji budżetowej nr 17 „Zwrot kosztów dojazdu dla uczestników szkoleń” (przyczyny podobne jw.)

(dowód: akta kontroli str. 627, 790-791)

2.2.2. Zakres szkoleń zawodowych zorganizowanych przez WSG był następujący: „Instruktor nauki pływania niemowląt (9 osób); „Socjoterapia” (sześć osób); „Grafika i Multimedia” (siedem osób); „Instruktor Fitness Metodą Pilates” (jedna osoba); „Instruktor jazdy kat. D (jedna osoba); „Samodzielny księgowy” (jedna osoba).

Przeprowadzone szkolenia powiązane z oświatą to: „Oligofrenopedagogika” (sześć osób); „Zarządzanie oświatą” (trzy osoby); „Terapia pedagogiczna” (jedna osoba). Łącznie przeprowadzono szkolenia zawodowe dla 35 osób, zgodnie z ostatecznym wnioskiem o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 758-762)

2.2.3. Wykaz studiów podyplomowych dla uczestników projektu był następujący: „Architektura wnętrz” (jedna osoba); „BHP” (jedna osoba); „Logopedia” (11 osób); „Podologia” (jedna osoba); „Technika i plastyka” (cztery osoby); „Technologia żywności i żywienia człowieka” (sześć osób).

Studia podyplomowe związane z oświatą to: „Oligofrenopedagogika” (16 osób); „Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna” (16 osób). Ogółem w studiach podyplomowych uczestniczyło 56 osób, zgodnie z ostatecznym wnioskiem o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 758-762)

2.2.4. W grupie osób przechodzących szkolenia zawodowe i realizujących program studiów podyplomowych nie występowały osoby zagrożone zwolnieniem

¹⁸ Próbę do analizy zmniejszono z 50 do 45 z uwagi na to, że okres obserwacji (rok i trzy miesiące od rozpoczęcia działalności gospodarczej) dla pięciu uczestników przypadłby na okres po zakończeniu czynności kontrolnych.

w rozumieniu treści ww. Regulaminu projektu (dot. szkoleń i studiów podyplomowych oraz pośrednictwa pracy).

(dowód: akta kontroli str. 386, 763-778)

2.2.5. W badanej próbie 34 spośród 74 osób które brały udział w szkoleniach zawodowych i (lub) studiach podyplomowych, 5 osób znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty (według dat: trzy miesiące po zakończeniu projektu i na dzień 30 kwietnia 2016 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla tej badanej próby wyniósł 14,7%.

(dowód: akta kontroli str. 759-762, 842-848)

2.2.6. Kwota wydatkowana na szkolenia zawodowe i studia podyplomowe dla badanej próby 34 uczestników wyniosła 133 663,39 zł¹⁹. Wskaźnik efektywności kosztowej dla osób zatrudnionych poza sferą oświaty wyniósł 26 732,68 zł (dla obu wyżej określonych dat).

(dowód: akta kontroli str. 758-763, 799, 842-846)

2.3 Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie bezzwrotnego wsparcia dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą

2.3.1. W pierwszym wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do Umowy z dnia 29 sierpnia 2014 r. planowana kwota wsparcia - określona dla Zadania nr 4 pn. „Bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą” - wyniosła 2 399 940,00 zł, w zaktualizowanym wniosku (z dnia 22.05.2015 r.) - 2 367 600 zł, a kwota faktycznie wydatkowana wyniosła 2 217 360,59 zł. Oszczędności w kwocie 150 238,41 zł wynikały m.in. z obniżenia wydatków: [1] w pozycji budżetowej nr 40 „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej” (w związku z urealnieniem rzeczywistego uzasadnionego zapotrzebowania na jednorazową dotację dla 48 uczestników²⁰); [2] w pozycji budżetowej 41 „Podstawowe wsparcie pomostowe”; [3] w pozycji 42 „Przedłużone wsparcie pomostowe” (uzasadnienie j. w.).

(dowód: akta kontroli str. 89, 201, 627, 792-793)

2.3.2. Zgodnie z Regulaminem przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości z dnia 8 sierpnia 2014 r. (dalej zwany: „Regulamin przyznawania środków finansowych”) w § 4 pkt. 11 zapisano, że całość wydatków powinna być zgodna z celami przedsięwzięcia i niezbędna do rozpoczęcia działalności gospodarczej i pod tym kątem wszystkie wydatki będą oceniane. Ponadto w § 4 pkt. 10 wymieniono wydatki zaliczone do wydatków niekwalifikowalnych niezależnie od celu ich poniesienia. Zaliczono do nich m.in.: wydatki na pokrycie kosztów bieżącej działalności (czynsz, dzierżawa, ubezpieczenia, opłaty telekomunikacyjne, papier do drukarki, tonery, paliwo do samochodu itp.); zakup pojazdów samochodowych (osobowych lub ciężarowych oraz motocykli/skuterów)²¹; zakup nieruchomości gruntowych, lokalowych, budynkowych; zakupy dokonywane od członków rodziny lub osób pozostających w faktycznym pożyciu z beneficjentem pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 480)

¹⁹ Obliczenia wykonano w uśrednionych kwotach. Średni koszt szkolenia zawodowego wyniósł 1 680,57 zł (liczba uczestników szkoleń w próbie 7), średni koszt studiów podyplomowych - 4 353,55 zł (liczba uczestników studiów w próbie 28).

²⁰ Wsparcie dla osób planujących podjąć działalność gospodarczą musiało opierać się o faktyczne zapotrzebowanie środków trudne do przewidzenia na etapie planowania budżetu projektu we wnioskach o dofinansowanie przez WSG.

²¹ Wśród uczestników podejmujących działalność gospodarczą nie było przypadku, w którym działalność gospodarcza była oparta o realizację usług transportu (towarowego lub osobowego).

2.3.3. Według regulaminu rekrutacji uczestników do ścieżki „Własna firma” z dnia 08.08.2014 r. z udziału w projekcie wykluczone były: a) osoby współpracujące z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, ubiegające się o środki na działalność w obszarze bezpośrednio związanym z działalnością przedsiębiorstwa, z którym ta osoba współpracuje; b) osoby zamierzające prowadzić działalność gospodarczą prowadzoną wcześniej przez członka rodziny, z wykorzystaniem zasobów materialnych stanowiących zaplecze dla tej działalności, w przypadku gdy członek tej rodziny zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej nie później niż 12 miesięcy przed dniem złożenia przez Kandydata formularza rekrutacyjnego; c) osoby zamierzające prowadzić działalność gospodarczą jednocześnie o tym samym profilu co przedsiębiorstwo prowadzone przez członka rodziny i pod tym samym adresem, z wykorzystaniem pomieszczeń, w których jest prowadzona działalność. Wszystkie te kryteria oparto o wytyczne IP²².

(dowód: akta kontroli str. 413-415)

2.3.4. Kanclerz WSG podał, że zasady przyznawania środków, ich wydatkowania i rozliczenia były realizowane zgodnie z zapisami Regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości w ramach projektu „Nowa ścieżka kariery – program aktywizacji zawodowej nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty”. Regulamin został dostosowany do potrzeb projektu na bazie wzoru przekazanego przez Instytucję Pośredniczącą, który określał ścieżkę audytu pozwalającą na prześledzenie i weryfikację poniesionych wydatków przez uczestników projektu rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej. Wskazał, iż z udziału w projekcie wykluczone zostały osoby współpracujące z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą, chcące pozyskać środki na działalność w obszarze bezpośrednio związanym z działalnością przedsiębiorstwa, z którym ta osoba współpracuje. Miało to na celu uniknięcie przyznawania dotacji na rozwój działalności już istniejącej.

Zgodnie z zapisami umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej (§ 5 ust. 3) „w sytuacjach wyjątkowych” Beneficjent zastrzegł sobie prawo wglądu w dokumentację finansową.

W okresie 12 miesięcy od podpisania umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej u uczestników przeprowadzano wizyty monitorujące. Kwestie weryfikacji faktur omówiono w pkt 2.3.6. i 2.3.7.

(dowód: akta kontroli str. 472-504, 527-534, 742-743)

2.3.5. Najczęściej występujące rodzaje działalności gospodarczej, na które uczestnicy projektu otrzymali bezzwrotne wsparcie, to: [1] „Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych” PKD 85.51.Z (pięć osób); [2] „Działalność wspomagająca edukację” PKD 85.60.Z (pięć osób); [3] „Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane” PKD 85.59 B (cztery osoby); [4] „Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne” PKD 96.02.Z (trzy osoby); [5] „Działalność fotograficzna” PKD 74.20.Z (trzy osoby).

(dowód: akta kontroli str. 758-762)

2.3.6. Kanclerz WSG podał, że weryfikacja wydatków poniesionych przez uczestników w ramach założonych działalności gospodarczych była zgodna z wytycznymi Dokumentacji konkursowej oraz Regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości w ramach projektu „Nowa ścieżka kariery – program aktywizacji zawodowej nauczycieli i pracowników instytucji sektora

²² Wytyczne Instytucji Pośredniczącej w sprawie udzielenia wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL w województwie kujawsko-pomorskim (Toruń, dnia 13 czerwca 2014 r.).

oświaty” nr WND-POKL.08.01.02-04-005/14 z dnia 8 sierpnia 2014 r. Wskazał, że zalecenia w w/w dokumentach miały przełożenie na zastosowanie odpowiednich zapisów w umowie na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej w § 5 Monitoring i kontrola, a w szczególności w ust. 3: „W sytuacjach wyjątkowych Beneficjent zastrzega sobie prawo wglądu w dokumentację finansową” – taka kontrola mogła wystąpić na etapie weryfikacji rozliczenia jednorazowej dotacji inwestycyjnej, w tym w trakcie wizyty monitorującej na miejscu w siedzibie firmy uczestnika. Podał, że każdorazowo w czasie kontroli w miejscu prowadzenia działalności dokonywano weryfikacji zakupionych towarów i usług zgodnie z zapisem umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej oraz w oparciu o posiadane faktury. Fakt prowadzenia działalności gospodarczej był weryfikowany w szczególności w ostatnim miesiącu 12-miesięcznego okresu liczonego od dnia podpisania umowy. Uczestnik był zobowiązany do posiadania zakupionego z dotacji sprzętu w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej zlokalizowanym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 472-504, 527-534, 744)

2.3.7. Kanclerz WSG poinformował, że zgodnie z zapisami zawartymi w Dokumentacji konkursowej oraz sporządzonych na jej podstawie regulaminów i umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej skontrolowano 100% uczestników projektu objętych wsparciem finansowym.

Na podstawie dokumentacji WSG dla 15 losowo wybranych uczestników projektu stwierdzono, iż nowopowstałe przedsiębiorstwa były kontrolowane dwukrotnie lub trzykrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 745, 874)

2.3.8. Każda działalność gospodarcza była monitorowana przez okres 12 miesięcy od dnia podpisania umowy na otrzymanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej, będący zarazem okresem minimum roku od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej (najpóźniej na dzień podpisania umowy uczestnik musiał posiadać aktywną działalność w CEIDG).

Według informacji uzyskanych od Kanclerza WSG w okresie 12 miesięcy przy okazji przeprowadzanych wizyt monitorujących dodatkowo weryfikowano aktywność działalności w CEIDG. Po upływie 12 miesięcy ponownie weryfikowano aktywność działalności gospodarczej w CEIDG, a uczestnik składał oświadczenie o niezaleganiu z opłatami do ZUS i urzędu skarbowego (dalej: „US”), które było podstawą do złożenia wniosku o rozwiązanie umowy z tytułu wywiązania się z jej warunków. Ponadto na etapie podpisywania umowy o przyznanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej weryfikowano w CEIDG czy dana osoba w przednich 12 miesiącach nie prowadziła działalności gospodarczej.

WSG nie żądała przedkładania dokumentów z ZUS ani z US od uczestników projektów, gdyż Regulamin tego nie wymagał. WSG bezpośrednio nie zwracała się do ZUS i US z uwagi na brak uzasadnienia prawnego dla otrzymywania takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 746, 759-760, 824-838)

2.3.9. W oparciu o dane WSG i ZUS ustalono, że wszystkie osoby które otrzymały wsparcie dopełniły obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 746, 759-760, 824-838)

2.3.10. Dla próby 10 spośród 48 uczestników, którzy otrzymali wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej, w oparciu o dane z ZUS ustalono, że po

roku i trzech miesiącach od podpisania umowy z WSG (oraz na dzień 30 kwietnia 2016 r.), osiem osób nadal prowadziło działalność gospodarczą (sześć osób odprowadzało składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, natomiast 2 osoby tylko zdrowotne). Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla badanej próby (ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej) wyniósł więc 80%. Dwie osoby, które nie prowadziły działalności gospodarczej miały opłacane ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z innych tytułów niż prowadzenie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 824-838)

2.3.11. Łączna kwota środków pieniężnych otrzymanych przez 10 osób objętych badaniem NIK wyniosła 469 879,99 zł. Wskaźnik efektywności kosztowej dla tej próby (z uwzględnieniem, że osiem osób prowadziło nadal działalność gospodarczą) wyniósł 58 737,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 824-838, 839)

2.4 Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie pośrednictwa pracy, staży i praktyk zawodowych

2.4.1. W pierwszym oraz w ostatecznym wniosku o dofinansowanie zaplanowana kwota na pośrednictwo pracy²³ wyniosła 225 760,00 zł, natomiast faktycznie wydatkowana kwota wyniosła 67 520,18 zł. Kanclerz WSG podał, że oszczędności w kwocie 158 239,92 zł wynikały głównie z obniżenia wydatków: w pozycji budżetowej nr 45 „Dodatki relokacyjne” (uczestnicy nie potrafili udokumentować w sposób prawidłowy podjęcie zatrudnienia w miejscu oddalonym powyżej 50 km od miejsca zamieszkania), w pozycji budżetowej nr 46 „Wynagrodzenie za staże” (z uwagi na niskie wynagrodzenie nie było zainteresowanych stażami).

(dowód: akta kontroli str. 256-261, 627, 793-794)

2.4.2. Pośrednictwo pracy (bezpośrednie²⁴) według ostatecznego wniosku planowano dla 70 osób, faktycznie objęto nim 73 osoby. Dodatek relokacyjny przewidziano według planu dla 12 osób, faktycznie otrzymały go dwie osoby. Spośród planowanej liczby 10 staży sześciomiesięcznych zrealizowano dwa staże czteromiesięczne. Przyczyn niezrealizowania liczby zakładanych staży oraz mniejszej od zakładanej liczby przyznanych dodatków zostały omówione w pkt. 2.1.2. Wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 196, 213, 660-662, 759-762)

2.4.3. Według danych WSG wśród 73 uczestników, którzy objęcie byli wsparciem w formie pośrednictwa pracy, 34 znalazły zatrudnienie, w tym 29 osób w ISO, pozostałych pięć osób poza ISO, jako: specjalista ds. zarządzania i administracji, główna księgowa, starszy rzemieślnik, wychowawca, starszy kasjer.

(dowód: akta kontroli str. 759-762, 856)

2.4.4. Analiza danych ZUS dotycząca próby 33 spośród 73 uczestników objętych wyżej wymienioną formą wsparcia wykazała, że cztery osoby znalazły zatrudnienie poza sektorem oświaty (według dat: trzy miesiące po zakończeniu projektu i na 30 kwietnia 2016 r.). Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla badanej próby wyniósł 12,1%.

(dowód: akta kontroli str. 759-762, 799, 842-848)

²³ Zadanie Nr 5 „Pośrednictwo pracy” obejmowało następujące formy wsparcia: 1) pośrednictwo w znalezieniu pracy (poz. 44 budżetu „Pośrednictwo pracy dla uczestników”); Dodatek relokacyjny (poz. 45 budżetu); Wynagrodzenie za staż (poz. 46 budżetu).

²⁴ Tj. prowadzenie negocjacji z potencjalnym pracodawcą.

2.4.5. Kwota wydatkowana na wsparcie dla badanej próby 33 uczestników wyniosła 30 522,82 zł²⁵. Wskaźnik efektywności kosztowej dla osób zatrudnionych poza sferą oświaty wyniósł 7 630,71 zł (dla obu wyżej określonych dat).

(dowód: akta kontroli str. 759-762, 799, 841-849)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezgodności wartości dwóch wskaźników podanych w: ostatecznym wniosku o dofinansowanie²⁶ oraz w końcowym wniosku o płatność za okres 1 listopada 2015 do 31 grudnia 2015²⁷, tj.:

- „liczba osób, które w wyniku stażu podniosły kwalifikacje zawodowe” wskazana we wniosku o dofinansowanie wynosiła osiem, a w ww. wniosku o płatność - dwa;
- „liczba osób, która otrzymała „przedłużone wsparcie pomostowe” wskazana we wniosku o dofinansowanie wynosiła 16, a w ww. wniosku o płatność 11.

Wskazano, że stopień realizacji tych wskaźników według końcowego wniosku o płatność wyniósł 100%, a faktycznie wyniósł 25% dla osób które ukończyły staże zawodowe oraz 69% dla osób które otrzymały przedłużone wsparcie pomostowe.

Kancelarz WSG wyjaśnił, że obniżone wartości docelowe powyższych wskaźników uwzględniają zapisy zawarte w niezatwierdzonym wniosku o dofinansowanie z listopada 2015 r. i że uzyskano nieformalną zgodę (nie potwierdzoną pismem) na przyjęcie tych wartości.

NIK zwraca uwagę, iż stosownie do § 24 ust. 1 Umowy o dofinansowanie projektu z dnia 29 sierpnia 2014 r. akceptacja ww. zmian we wniosku o dofinansowanie wymagała formy pisemnej. W lutym 2016 r. IP poinformowała pisemnie WSG o braku akceptacji ww. zmian wprowadzonych do wniosku o dofinansowanie projektu, wskazując jedynie, że wyjaśnienia dotyczące niezrealizowania dwóch z 18 wskaźników pomiaru celów szczegółowych projektu zostaną uwzględnione podczas końcowego rozliczenia projektu, w trakcie weryfikacji reguły proporcjonalności. W zawiązku z powyższym WSG była zobowiązana do wykazania w tym wniosku wartości zgodnych z ostatecznym wnioskiem o dofinansowanie. Ostatecznie IP zaakceptowała ww. wniosek o płatność końcową.

(dowód: akta kontroli str. 70, 78, 79, 190, 191, 236, 237, 242, 243, 283, 284, 326-327, 330, 786-787)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności danych określonych we wniosku o płatność końcową w ramach projektu z danymi zawartymi w obowiązującym wniosku o dofinansowanie projektu.
2. Wprowadzenie rozwiązań mających na celu zapewnienie przestrzegania regulaminów projektów dotyczących funduszy europejskich.

²⁵ 924,93 zł (średnia kwota na jednego uczestnika) x 33.

²⁶ Stanowiącym załącznik do Umowy o dofinansowanie projektu z dnia 29 sierpnia 2014 r.

²⁷ Suma kontrolna FABF-190C-696E-E3D9.

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia 30 czerwca 2016 r.

Kontroler
Andrzej Przybylski
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis