



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU-4114-12-01/2012
I/11/017

Lublin, dnia 06 lutego 2012 r.

**Pan/Pani
Małgorzata Sokół
p. o. Dyrektor
Wojewódzkiego Urzędu Pracy w
Lublinie**

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 Lublinie przeprowadziła w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Lublinie (dalej „WUP”) kontrolę wykorzystania w latach 2009-2010 środków Unii Europejskiej na realizację wybranych 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 w dniu 26 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków Unii Europejskiej na realizację przez LSB dwóch skontrolowanych projektów (nr POKL.06.01.01-06-136/08-00 i POKL07.02.01-06-060/09-00) oraz przez Fundację PAN - jednego projektu (nr POKL06.01.01-06-056/07-00).

Podstawą pozytywnej oceny było:

- wybór kontrolowanych projektów do realizacji zgodnie z ustalonymi kryteriami,
- rzetelne zweryfikowanie części wydatków na etapie oceny wniosków o dofinansowanie oraz negocjacji ich założeń merytorycznych i finansowych,
- zawarcie umów o dofinansowanie na warunkach określonych w ustalonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego Zasadach finansowania POKL 2007-2013 oraz *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL*², (w wersji obowiązującej na dzień zawarcia umów),
- nadzorowanie realizacji projektów pod kątem zgodności z zatwierdzonym budżetem oraz założonymi celami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, udostępnionymi na stronie internetowej <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx>

- ustalenia kosztów zarządzania projektami w wysokości stanowiącej ponad 36% kosztów ogółem oraz akceptowania wynagrodzeń osób zarządzających badanymi projektami bez uwzględnienia ich równoczesnego zaangażowania w realizację innych projektów,
- uznania jako kwalifikowalne kosztów wyjazdów służbowych w projekcie realizowanym przez FPAN – bez oceny, czy wydatek był racjonalny i efektywny oraz niezbędny dla realizacji projektu.

Wybór badanych projektów do realizacji nastąpił zgodnie z kryteriami określonymi w Szczegółowym Opisie Priorytetów POKL. Zostały one pozytywnie ocenione przez członków Komisji Oceny Projektów według m.in. ogólnych kryteriów merytorycznych, tj. pod względem jakości i finansowania projektów oraz wiarygodności beneficjentów.

NIK pozytywnie ocenia fakt weryfikacji przez WUP zasadności i racjonalności założeń ekonomiczno-finansowych kontrolowanych projektów na etapie poprzedzającym zawarcie umów o ich dofinansowanie. W ten sposób w projekcie realizowanym przez Fundację PAN (*Platforma umiejętności informatycznych*) zakwestionowano zakup dwóch z czterech wnioskowanych do zakupu laptopów oraz szafy ubraniowej, uznając te wydatki jako zbędne dla projektu oraz zmniejszono kwotę przeznaczoną na zakup urządzenia wielofunkcyjnego z 5000 zł do 2800 zł, uznając ją jako zawyżoną. Budżet realizowanego przez LSB projektu nr POKL.06.01.01-06-136/08-00 (*Bądź aktywny zawodowo-szkolenia dla osób bezrobotnych*) został zmniejszony o 75,6 tys. zł (7,7%), a projektu POKL07.02.01-06-060/09-00 (*Wczesna dezaktywizacja zawodowa osób 50+*) - o 9,2 tys. zł (1,7%), przy czym zmniejszenia te dotyczyły głównie wydatków na wynagrodzenia personelu obu projektów.

W ocenie NIK działania WUP w tym zakresie były jednak niewystarczające. Uwagi nasuwa w szczególności zaakceptowanie w budżetach dwóch badanych projektów kosztów zarządzania w wysokości stanowiącej ponad 25% kosztów ogółem. Wprawdzie w czasie dokonywania oceny tych projektów i podpisywania umów o ich dofinansowanie dokumenty programowe POKL nie określały dopuszczalnego wskaźnika udziału kosztów zarządzania w ogólnej wartości projektów, ale w ocenie NIK nie mogło to oznaczać nieograniczonej dowolności w tym zakresie. Potwierdzeniem tego jest późniejsze (od 1 stycznia 2011 r.) wprowadzenie w Wytycznych MRR limitu wydatków na zarządzanie projektami, który dla badanych projektów (o wartości ogółem mieszczącej się w przedziale od 0,5 do 1,0 mln zł) ustalony został na poziomie 25% kosztów ogółem. W realizowanym przez Fundację PAN projekcie „Akademia umiejętności informatycznych” koszty zarządzania ustalone zostały na poziomie 36,6% kosztów ogółem, a w realizowanym przez LSB projekcie „Wczesna dezaktywizacja zawodowa osób 50+” – 41,3%.

We wszystkich badanych projektach zasadniczą pozycję zatwierdzonych przez WUP kosztów zarządzania stanowiły koszty wynagrodzeń personelu zarządzającego. W realizowanym przez Fundację PAN projekcie „Platforma umiejętności informatycznych” wynosiły one 171,6 tys. zł (58% kosztów zarządzania i 21,3% kosztów ogółem) i stanowiły wynagrodzenia trzech osób zatrudnionych do zarządzania projektem na podstawie umów zlecenia (w tym wiceprezes Zarządu Fundacji na stanowisku kierownika projektu z wynagrodzeniem 3.700 zł miesięcznie, prezes Zarządu – na stanowisku asystenta kierownika projektu z wynagrodzeniem 3.500 zł miesięcznie, pracownik biurowy z wynagrodzeniem 2.500 zł miesięcznie) oraz jednej osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę (asystent kierownika projektu ds. operacyjnych z wynagrodzeniem 3.500 zł miesięcznie). W obu projektach realizowanych przez LSB koszty wynagrodzeń personelu administracyjnego beneficjenta ujęte były częściowo w kosztach zarządzania, a częściowo w kosztach zadań merytorycznych. W projekcie „Bądź aktywny zawodowo – szkolenia dla osób bezrobotnych” wykonane koszty personelu wyniosły 227,5 tys. zł, tj. 25,2% kosztów ogółem, z czego 13,2% ujęte było (zgodnie z zatwierdzonym przez WUP budżetem projektu) w zadaniu „zarządzanie projektem” (kierownik projektu i jego asystent oraz specjalista ds. monitoringu i ewaluacji), a 12% - w zadaniach merytorycznych (specjaliści: ds. szkoleń, ds. promocji i rekrutacji oraz ds. doradztwa). W projekcie „Wczesna dezaktywizacja zawodowa osób 50+ ” koszty personelu administracyjnego wyniosły 202,3 tys. zł, tj. 38,4% kosztów ogółem, z czego 25,1% ujęte było w zadaniu „zarządzanie ogólne, monitoring i rozliczenia” (kierownik projektu, kierownik merytoryczny, specjalista ds. monitoringu i rozliczeń), a 13,3% - w zadaniach merytorycznych (asystent ds. badań oraz specjalista ds. promocji i ewaluacji).

Uwagi NIK nasuwa brak kontroli WUP nad angażowaniem przez beneficjenta tych samych osób do wykonywania zadań administracyjnych kilku projektów realizowanych równolegle. Kontrole

NIK przeprowadzone u beneficjentów wykazały bowiem, że prezes i wiceprezes Zarządu Fundacji PAN w latach 2009 – 2010 zatrudnieni byli – na podstawie umów zlecenia - na stanowiskach kierownika lub asystenta kierownika dziesięciu projektów w ramach POKL (w tym trzech realizowanych na podstawie umowy z WUP i sześciu – na podstawie umowy z Samorządem Województwa Lubelskiego). W rezultacie tego w tym samym czasie otrzymywali wynagrodzenia ze środków kilku projektów, np. w okresie styczeń – kwiecień 2010 r. otrzymywali wynagrodzenia z budżetu czterech projektów w łącznej wysokości odpowiednio: 14.675 zł i 17.400 zł miesięcznie. W trzech z pięciu projektów realizowanych w badanym okresie przez LSB prezes Zarządu Spółki zatrudniony był na stanowisku kierownika projektu – na podstawie dodatkowych umów o pracę w wymiarze ½ etatu na każdy projekt. W dwóch pozostałych projektach funkcję tę pełnił dyrektor ds. finansowych LSB – prokurent Spółki – także na podstawie dodatkowych umów o pracę w wymiarze ½ etatu na każdy projekt. W rezultacie tego:

- Prezes Zarządu Spółki w okresie od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r. oraz od 1 listopada 2010 r. do 31 marca 2011 r.,
- dyrektor ds. finansowych LSB – prokurent Spółki w okresie od 1 października 2010 r. do 30 czerwca 2011 r.,

a także pracownik Spółki M. S. w okresie od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r.

byli w Spółce zatrudnieni w wymiarze dwóch etatów (jeden etat – na zajmowanych stanowiskach pracy i drugi – w związku z pełnieniem funkcji administracyjnych w realizowanych projektach). W przypadku prokurenta oraz pracownika Spółki (M.S.) było to naruszeniem art. 132 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy³, stanowiącego, że pracownikowi przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku.

W ocenie NIK brak w Wytycznych Instytucji Zarządzającej POKL zapisów obligujących Instytucję Pośredniczącą do kontroli przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa krajowego nie może stanowić uzasadnienia dla faktów naruszania tego prawa. Potwierdzeniem tego jest wprowadzenie w Wytycznych MRR od 1 stycznia 2012 r. zapisów ograniczających łączne zaangażowanie pracownika w realizację zadań we wszystkich realizowanych projektach do 240 godzin miesięcznie, a także wprowadzenie obowiązku wykonywania kontroli tzw. krzyżowych (obejmujących różne projekty) u beneficjentów realizujących więcej niż jeden projekt.

Skuteczny był nadzór WUP nad zmianami wprowadzanymi przez beneficjentów w budżetach badanych projektów w trakcie ich realizacji. Przesunięcia środków dokonywane były w granicach określonych w ww. Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego i w żadnym przypadku nie przekroczyły dopuszczalnej granicy 10% wartości środków alokowanych na zadania, z których środki były przesuwane oraz na które były one przesuwane. W żadnym też przypadku nie zwiększyły ustalonej w umowie ogólnej kwoty dofinansowania, ani kwot przeznaczonych na wynagrodzenia personelu projektów.

Prawidłowo sprawdzano i weryfikowano wnioski o płatność pod względem zgodności poniesionych wydatków z zatwierdzonym budżetem projektów (z uwzględnieniem dopuszczalnych przesunięć środków).

Nieprawidłowością było natomiast – w ocenie NIK – przekazanie Fundacji PAN środków w kwocie 19.223,40 zł na sfinansowanie zwrotu kosztów przejazdów prywatnymi samochodami osobowymi trzech osób zarządzających projektem „Platforma Umiejętności informatycznych” bez sprawdzenia podstawowego kryterium kwalifikowalności tych wydatków, tj. ich niezbędności dla realizacji projektu, związku z celami projektu oraz racjonalności i efektywności. Każda z tych trzech osób (prezes i wiceprezes Zarządu Fundacji oraz asystent ds. operacyjnych) w 13-miesięcznym okresie realizacji projektu uzyskała zwrot kosztów użycia prywatnych samochodów do przejazdu 600 km w każdym miesiącu – z wyjątkiem grudnia 2008 r., w którym prezesi wiceprezes Zarządu Fundacji rozliczyli przebieg 400 km (łącznie sfinansowano koszty za przejazd 23.000 km, tj. 460 km w przeliczeniu na jednego uczestnika projektu). Rozmiary i wskazane w poleceniach wyjazdu służbowego cele rozliczonych kosztów podróży budzą zastrzeżenia co do niezbędności, racjonalności i efektywności tych wydatków. Ze środków budżetu projektu sfinansowano bowiem m.in.:

³ Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.

- przejazdy na łączną odległość 9.570 km (rozliczone na kwotę 7.998,60 zł) po terenie poszczególnych powiatów w celach wskazanych jako „rekrutacja beneficjentów ostatecznych do projektu oraz monitoring i sprawdzenie prawidłowości kolportażu ulotek i plakatów”, podczas gdy według wniosku o dofinansowanie projekt był skierowany do osób będących studentami studiów niestacjonarnych i wieczorowych kierunków informatycznych i pokrewnych oraz słuchaczy studium informatycznych i w tego rodzaju szkołach miała być prowadzona rekrutacja uczestników projektu; w ocenie NIK lokalizacja tych szkół była możliwa bez odbywania podróży po terenie całego województwa;
- dwanaście wyjazdów do Nowego Sącza w celu przeprowadzenia rozmów z wykonawcą szkoleń językowych, rozliczonych na łączną kwotę 6.017,76 zł za przebieg 7.200 km; w ocenie NIK „ustalenie harmonogramu szkoleń” czy „przekazanie uwag dotyczących szkolenia” nie wymagało prawie comiesięcznych (w niektórych miesiącach dwukrotnych) „wizyt” organizatora u wykonawcy szkolenia;
- dwanaście wyjazdów do Warszawy w celu przeprowadzenia rozmów na temat szkoleń i certyfikacji Cisco, rozliczonych na łączną kwotę 3.644 zł za przebieg 4.360 km, podczas gdy wykonawcą szkoleń Cisco była spółka MCSK z siedzibą w Lublinie;
- dziesięć wyjazdów w celu „uzupełnienia dokumentacji beneficjenta”, rozliczonych na kwotę 1.337,28 zł za przebieg 1600 km, wykazanych jako podróże do miejscowości będących miejscem zamieszkania uczestników szkoleń.

W ocenie NIK cele i rozmiary rozliczonych podróży służbowych przekraczały uzasadnione potrzeby projektu i uznanie ich kosztów za kwalifikowalne świadczy o braku należytej gospodarności w rozdysponowaniu przez WUP środków publicznych na ten cel.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie przez WUP gospodarnego wydatkowania środków publicznych w ramach POKL poprzez dokonywanie rzetelnej analizy i oceny:

- wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektów - pod kątem zasadności proponowanych kosztów, zwłaszcza związanych z zarządzaniem projektami,
- wniosków o płatność – pod kątem niezbędności wydatków dla projektu oraz ich racjonalności i efektywności.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie, 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.