



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia 9 września 2011 r.

Pan Krzysztof Hetman
Marszałek Województwa Lubelskiego

LLU-4101-09-01/2011

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 Lublinie skontrolowała w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie (zwanym dalej „UMWL” lub „Urzędem”) wykorzystanie w latach 2009 – 2010 środków Unii Europejskiej na realizację projektów dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (zwanego dalej „PO KL”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Podstawą pozytywnej oceny było zapewnienie przez UMWL spójności projektów realizowanych w ramach PO KL z zapisami programowymi, rekomendacjami Instytucji Zarządzającej i priorytetami określonymi w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020 oraz prawidłowe monitorowanie przebiegu i efektów realizacji projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Stwierdzone uchybienie polegało na nieprzeprowadzeniu wymaganej liczby kontroli u beneficjentów realizujących projekty.

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

1. Funkcję Instytucji Pośredniczącej w Urzędzie pełnił Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (zwany dalej „DEFS”). Alokacja środków na lata 2007-2013 dla Priorytetu VIII PO KL *Regionalne kadry gospodarki* wynosiła 454.039 tys. zł, z czego na koniec grudnia 2010 r. wykorzystano (wartość dokonanych płatności na rzecz beneficjentów) 167.690 tys. zł tj. 37%. Alokacja dla Priorytetu IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* wynosiła 533.098 tys. zł, z czego na koniec 2010 r. wykorzystano 115.747 tys. zł (22%). Do 31 grudnia 2010 r. w ramach Priorytetu VIII podpisano 418 umów o dofinansowanie projektów o wartości 296.190 tys. zł, a w Priorytecie IX – 471 umów o wartości 240.510 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 65% i 45% alokacji przeznaczonej dla województwa lubelskiego.

W latach 2009 - 2010 UMWL zawarł łącznie 161 umów o dofinansowanie projektów (tj. 79% ogólnej liczby wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji w tym okresie) na łączną kwotę 132.621 tys. zł, w tym 101 umów na kwotę 82.887 tys. zł w ramach Priorytetu VIII oraz 60 umów na kwotę 49.734 tys. zł w ramach Priorytetu IX.

W *Planach działania* dla Priorytetów VIII i IX na lata 2009 – 2010 Instytucja Pośrednicząca wprowadziła, rekomendowane przez Instytucję Zarządzającą (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)², rozwiązania w zakresie tworzenia i wykorzystania mechanizmów zapewnienia spójności działań realizowanych w PO KL z podstawowymi założeniami obowiązującej Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego. Zapewniono również zachowanie odpowiedniego poziomu komplementarności projektów ze wsparciem udzielanym ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Koordynacja działań z zakresu PO KL z innymi programami wspierającymi rozwój województwa lubelskiego odbywała się przede wszystkim przez określanie kryteriów strategicznych w *Planach działania*.

Przyjęte w *Planach działania* kryteria wyboru projektów (dostępu i strategiczne) nawiązywały do priorytetów w zakresie rozwoju określonych kierunków gospodarki województwa lubelskiego oraz aktywizacji grup społecznych. Poprzez określenie w *Planach działania* kryteriów wyboru projektów nawiązano do potrzeb:

- lokalnego rynku pracy, z preferencjami dla terenów: obszarów wiejskich, i dotkniętych powodzią oraz powiatów, w których stopa bezrobocia była najwyższa (w Podziałaniu 9.1.1 w 2009 r. i 2010 r., 8.1.2 w 2010 r.),

² w dokumencie *Mechanizmy zapewnienia komplementarności działań pomiędzy Europejskim Funduszem Społecznym a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego*

- różnych grup docelowych, w tym osób odchodzących z rolnictwa, zagrożonych utratą zatrudnienia w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstwa, planujących przekwalifikowanie w kierunku zawodów deficytowych (w Poddziałaniu 8.1.2 z 2009 r. i 2010 r.)
- określonej branży, np. poprzez organizowanie staży w jednostkach prowadzących działalność w strategicznych dla województwa lubelskiego dziedzinach nauki (w Poddziałaniu 8.2.1 w 2009 r.).
- wynikających z realizacji projektów współfinansowanych z innych źródeł UE, np. poprzez preferowanie projektów wykorzystujących rezultaty Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (w Poddziałaniu 8.1.2 w 2009 r. i 2010 r.).

Na podstawie analizy dokumentacji 10 konkursów przeprowadzonych przez DEFS, (w ramach Poddziałania: 8.1.2, 8.2.1, 9.1.1, 9.3) stwierdzono, że kryteria wyboru (dostępu i strategiczne) były zgodne z założeniami określonymi w *Planach działania*. W trakcie oceny merytorycznej dokonywanej przez dwóch losowo wybranych członków Komisji Oceny Projektów (KOP) prawidłowo wykorzystywano oraz uzasadniano przyjęte w *Planach działania* kryteria komplementarności. W dokumentacji konkursowej zamieszczano informacje o stosowanych przez Instytucję Pośredniczącą kryteriach strategicznych (za spełnienie tych kryteriów wnioskodawcy otrzymywali premie w wysokości od 2 do 10 punktów). Beneficjenci byli na bieżąco informowani o warunkach ogłaszanych konkursów, w tym o kryteriach wyboru projektów.

Badanie 46 projektów wykazało, że członkowie KOP (po złożeniu deklaracji poufności oraz oświadczenia o bezstronności) rzetelnie oceniali wnioski o dofinansowanie. Oceniający uzasadniali przyznaną punktację i wystawioną ocenę. Na etapie oceny merytorycznej dokonywali również analizy kosztów zarządzania projektem (w tym wydatków na wynagrodzenia, zakup sprzętu i wyposażenia) i zadań merytorycznych oraz weryfikowali budżet projektu, wnioskując o jego obniżenie. Przy ocenie wniosków o dofinansowanie członkowie KOP wykorzystywali aktualne *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*³ oraz informacje w sprawie szacunkowych stawek wydatków proponowanych przez beneficjentów, przygotowane przez Instytucję Pośredniczącą.

W trakcie kontroli stwierdzono osiem przypadków przyznania dofinansowania do projektów, w których koszty zarządzania przekroczyły 30 % wartości projektu (w tym w projekcie „Innowacyjni” koszty te wyniosły 50 %). Wprawdzie w okresie objętym kontrolą

³ dokument opracowany przez Instytucję Zarządzającą

nie był ustalony limit kosztów zarządzania projektem⁴, to jednak, w ocenie NIK, Instytucja Pośrednicząca zaakceptowała budżety projektów ze zbyt wysokimi kosztami zarządzania w stosunku do realizowanych przez beneficjentów zadań merytorycznych. Na koszty zarządzania projektem składały się przede wszystkim wynagrodzenia koordynatora oraz innych osób zaangażowanych w zarządzanie oraz rozliczanie projektu (od 60% do 91% tych kosztów). W trakcie prowadzonych negocjacji analizowano co prawda budżet i obniżano wnioskowaną wartość projektów, ale koszty administracyjne zdominowały wydatki na zadania realizujące cele projektów.

W wyniku szczegółowej analizy dwóch projektów związanych z wyborem operatorów wsparcia stwierdzono, że czynności prowadzone przez Instytucję Pośredniczącą (tj. dokonywanie ocen formalnych, merytorycznych, wysyłanie do wnioskodawców pism informujących o spełnianiu kryteriów formalnych, o uzyskanych punktach z oceny merytorycznej, informujących o możliwości podjęcia negocjacji, prowadzenie negocjacji, podpisywanie umów o dofinansowanie projekty) były wykonywane zgodnie z terminami wyznaczonymi w obowiązującej *Instrukcji Wykonawczej*⁵.

2. W latach 2009 – 2010 Instytucja Pośrednicząca prawidłowo monitorowała przebieg realizacji projektów PO KL. Roczne plany kontroli sporządzono zgodnie z wymogami *Zasad kontroli w ramach PO KL*⁶, tj. m.in. założono w nich objęcie kontrolami na miejscu minimum 30% liczby projektów realizowanych w danym roku w ramach poszczególnych Działań Priorytetu VIII i IX. Wybór jednostek do kontroli odbywał się według metodologii doboru próby określonej w ww. *Zasadach*, po przeprowadzeniu analizy ryzyka według ustalonych kryteriów (np. wartości projektu, ilości realizowanych przez beneficjenta projektów).

Uwagi NIK dotyczą niepełnej realizacji rocznych planów kontroli, tj. nieosiągnięcia wskaźnika 30% liczby projektów realizowanych w danym roku w ramach poszczególnych Działań. W 2009 r. w ramach Działań 8.2 oraz 9.3 skontrolowano po 17% liczby realizowanych projektów, a w 2010 r. w Działaniu 9.1 – 26%. Kontrole przeprowadzono z opóźnieniem - odpowiednio w 2010 r. oraz 2011 r. Niewykonanie rocznych planów kontroli wynikało z konieczności realizacji kontroli doraźnych oraz niewystarczającej liczby kontrolerów w stosunku do projektów wytypowanych do kontroli.

Podstawowy zakres kontroli na miejscu u beneficjentów obejmował m.in. weryfikację zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi w umowie o dofinansowanie,

⁴ podrozdział 3 pkt 2 *Wytucznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (wersja z 22 listopada 2010 r.)

⁵ *Instrukcja Wykonawcza dla działań w ramach Priorytetu VIII i IX* (wersja III)

⁶ część dokumentu *System Realizacji PO KL* (opracowanego przez Instytucję Zarządzającą)

w tym rozliczenia finansowe, sposób rekrutacji uczestników projektu, pozyskiwanie, przechowywanie oraz przetwarzanie danych o uczestnikach, zgodność danych przekazywanych we wnioskach o płatność (w części dotyczącej postępu rzeczowego oraz postępu finansowego) z dokumentacją projektu dostępną w siedzibie beneficjenta, poprawność udzielania zamówień publicznych i udzielania pomocy publicznej, sposób realizacji działań promocyjnych oraz prowadzenie i archiwizację dokumentacji projektu. W trakcie kontroli na zakończenie realizacji projektu weryfikowano zgodność osiągniętych wskaźników ze stanem faktycznym. W wyniku stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości wydawano zalecenia pokontrolne i sprawdzano ich realizację przez beneficjentów. Analiza dokumentacji z kontroli prowadzonych przez Instytucję Pośredniczącą wykazała, że zalecenia zostały przez beneficjentów wdrożone.

Instytucja Pośrednicząca nadzorowała działalność operatorów wsparcia w zakresie zgodności ich działań z wnioskiem i umową o dofinansowanie projektu oraz obowiązującymi przepisami i wytycznymi dotyczącymi realizacji projektów PO KL. Nadzór nad realizacją dwóch analizowanych projektów był sprawowany przede wszystkim poprzez kontrole na miejscu planowe i doraźne (przeprowadzono ich cztery) oraz wizyty monitoringowe. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania dotacji. W 2010 r. w ramach Poddziałania 8.1.2 udzielono 135 beneficjentom dotacji na założenie działalności gospodarczej o łącznej wartości 5.295 tys. zł. W zakresie trwałości tej działalności Instytucja Pośrednicząca nie prowadziła badań, poza analizą danych zawartych we wnioskach o płatność, ze względu na fakt, że nie upłynął obowiązkowy okres 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjentów ostatecznych.

DEFS prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie sprawozdawczości. Sprawozdania roczne oraz półroczne z realizacji PO KL za 2009 i 2010 r. były przedkładane do Instytucji Zarządzającej w terminach określonych w *Zasadach systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*.

Urząd analizował efekty realizacji projektów PO KL, wykorzystując opracowania w zakresie rynku pracy przygotowywane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie oraz prowadząc własne badania w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i wykluczenia społecznego (np. dotyczące integracji zawodowej osób niepełnosprawnych).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dokonywanie szczegółowej analizy wysokości i zasadności kosztów zarządzania projektem (w tym wydatków na wynagrodzenia) proponowanych przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie projektów,
- 2) podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przeprowadzenie czynności kontrolnych na poziomie przyjętym w rocznym planie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana, 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.