



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 10 sierpnia 2011 r.

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

LLU-4101-09-02/2011
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 przeprowadziła w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Lublinie (zwanym dalej „WUP” lub „Urzędem”) kontrolę wykorzystania w latach 2009-2010 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 przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Podstawą pozytywnej oceny było zapewnienie przez WUP spójności projektów realizowanych w ramach POKL 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.

W latach 2009 - 2010 WUP, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia dla Priorytetu VI POKL „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” i Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej”, zawarł łącznie 495 umów o dofinansowanie projektów (tj. 69% ogólnej liczby wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji w tym okresie) na łączną kwotę

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

279.070,3 tys. zł, w tym 237 umów na kwotę 177.718,6 tys. zł w ramach Priorytetu VI oraz 258 umów na kwotę 101.351,7 tys. zł w ramach Priorytetu VII.

Alokacja środków na lata 2007-2013 dla Priorytetu VI wynosiła 645.103 tys. zł, z czego na koniec grudnia 2010 r. wykorzystano (wartość dokonanych płatności na rzecz beneficjentów) 379.331,5 tys. zł tj. 58,8%, w tym 267.695,0 tys. zł na projekty systemowe w ramach Poddziałania 6.1.3. Alokacja na lata 2007-2013 dla Priorytetu VII wynosiła 443.870,5 tys. zł, z czego na koniec 2010 r. wykorzystano 138.892,6 tys. zł (31,3%).

Opracowane przez WUP plany działania dla Priorytetów VI i VII na lata 2009 - 2010 uwzględniały rekomendowane przez Instytucję Zarządzającą - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego² rozwiązania w zakresie tworzenia i wykorzystania mechanizmów zapewnienia komplementarności działań realizowanych w POKL z podstawowymi założeniami obowiązującej Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego. Poprzez przyjęte kryteria wyboru projektów - dostępu oraz strategiczne - nawiązano do:

- potrzeb różnych grup docelowych np.: osób do 25 roku życia, kobiet, osób niepełnosprawnych, osób zamieszkałych na terenach o największej stopie bezrobocia, osób zamieszkałych na terenach wiejskich (np.: w Działaniu/Poddziałaniu: 6.1.1 - w 2009 r. i w 2010 r., 6.2 - w 2010 r., 7.2.1),
- potrzeb lokalnego (na poziomie województwa) rynku pracy oraz potrzeb wynikających z realizacji projektów współfinansowanych z innych źródeł UE – poprzez m.in. preferowanie projektów dotyczących szkoleń w zakresie odnawialnych źródeł energii, infrastruktury drogowej, infrastruktury wodno – kanalizacyjnej, turystyki oraz udzielanie wsparcia dla przedsięwzięć w zakresie zastępowania tradycyjnych źródeł ciepła alternatywnymi odnawialnymi źródłami energii (np. w Poddziałaniu 6.1.1. w 2009 r. i 2010 r., 7.2.1 w 2010 r.).

Przyjęcie w planach działania ww. kryteriów wyboru projektów było odpowiednio uzasadnione, poprzez odniesienie ich do celów POKL, projektów realizowanych w ramach innych programów UE, potrzeb lokalnego rynku pracy oraz Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego.

Na podstawie analizy dokumentacji 12 konkursów przeprowadzonych przez WUP w badanym okresie, ukierunkowanych na osoby nieposiadające zatrudnienia (tj. konkursów w ramach Działania/Poddziałania: 6.1.1, 6.2, 6.3, 7.2.1 7.2.2, 7.3 w 2009 r. oraz 6.1.1, 6.2, 7.2.1, 7.2.2, 7.3 w 2010 r.) stwierdzono, że przyjęte w planach działania kryteria spójności

² w dokumencie: „Mechanizmy zapewnienia komplementarności działań pomiędzy Europejskim Funduszem Społecznym a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego”

były prawidłowo wykorzystane przez członków Komisji Oceny Projektów (KOP). Dokonywali oni m.in. uzasadnień co do spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów wyboru, a także odnosili się do powołanych przez wnioskodawców dokumentów strategicznych. Członkowie KOP dokonując oceny budżetu projektu:

- wnioskowali o obniżenie kosztów zawyżonych w stosunku do stawek rynkowych (dot. m.in. wynagrodzeń, zakupu sprzętu) albo o usunięcie zbędnych pozycji kosztów lub też o bardziej szczegółowe uzasadnienie konieczności dokonania określonych zakupów, jeśli nie zostało to we wniosku dostatecznie uzasadnione,
- we wszystkich przypadkach dokonywali merytorycznej oceny projektów zgodnie z obowiązującym regulaminem KOP, tj. sprawdzali spełnianie przez projekt wszystkich ogólnych kryteriów merytorycznych, przyznając punkty w poszczególnych kategoriach oceny i uzasadniając przyznaną liczbę punktów, przyznawali punkty za spełnianie kryteriów strategicznych zgodnie z zasadami określonymi w planie działania, proponowali zmniejszenie kwoty dofinansowania w przypadku uznania części wydatków za niekwalifikowalne lub zawyżone w stosunku do stawek rynkowych;
- czynności w ramach konkursu 6.2. POKL, poprzedzające podpisanie z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie projektu, (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) dokonywali zgodnie z terminami wyznaczonymi w obowiązującej Instrukcji Wykonawczej³.

W wyniku analizy 19 z 30 projektów, które w latach 2009-2010 uzyskały dofinansowanie w ramach konkursu 6.2 PO KL, tylko w jednym przypadku stwierdzono uchybienie, polegające na 10-dniowym opóźnieniu w podpisaniu przez Dyrektora WUP umowy o dofinansowanie projektu w stosunku do terminu określonego w Instrukcji Wykonawczej⁴.

W ocenie NIK w latach 2009 – 2010 WUP prawidłowo monitorował przebieg realizacji projektów POKL, w tym działalność operatorów wsparcia. Roczne plany kontroli na te lata sporządzono zgodnie z procedurą określoną w obowiązującej Instrukcji Wykonawczej i wymogami dokumentu pn. „*System Realizacji PO KL*” opracowanego przez Instytucję Zarządzającą, tj. m.in.: przewidywały objęcie kontrolami na miejscu minimum

³ „Instrukcja Wykonawcza Instytucji Wdrażającej - WUP w Lublinie – dla działań w ramach: Priorytetu VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” oraz Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”;

⁴ dot. projektu Fundacji UMCS „Inicjatywa jest Kobietą. ABC przedsiębiorczości IV”- zgodnie z ww. Instrukcją Dyrektor WUP podpisuje umowę o dofinansowanie projektu w ciągu 3 dni po otrzymaniu od Beneficjenta podpisanych dwóch egzemplarzy umowy

30% liczby projektów realizowanych w danym roku w ramach danego Działania. Przy ustalaniu harmonogramu kontroli na poszczególne lata uwzględniano stopień zaawansowania realizacji projektów oraz stosowano inne zalecane kryteria doboru projektów do kontroli. Planując projekty do kontroli opierano się na analizie ryzyka opracowywanej dla poszczególnych Działań POKL.

Uwagi NIK nasuwa niepełna realizacja rocznych planów kontroli. W 2009 r. w ramach Działań 6.2, 6.3, 7.1 i 7.2 skontrolowano odpowiednio: 20%, 16,7%, 8,6%, 18% liczby realizowanych projektów, a w 2010 r. w ramach Działań 7.1 i 7.3 skontrolowano odpowiednio: 16,7% i 26,1% (zamiast 30%). Pierwotną tego przyczyną było niezatwierdzenie w 2009 r. (z powodów leżących po stronie beneficjentów) żadnego wniosku o płatność dla 61 z 98 zaplanowanych do kontroli projektów realizowanych w ww. Działaniach. Przesunięcie wykonawstwa tych kontroli na rok 2010 wpłynęło z kolei na niepełną realizację planu na ten rok (nie wykonano 31 z 72 kontroli zaplanowanych w ramach ww. Działań) z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe i logistyczne. W celu zapewnienia kontroli na wymaganym poziomie 30% realizację kontroli zaplanowanych i niewykonanych w 2010 r. przesunięto na rok 2011.

Podstawowy zakres kontroli na miejscu u beneficjentów obejmował m.in. weryfikację zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi w umowie o dofinansowanie, tj. rozliczenia finansowe, sposób rekrutacji uczestników projektu, pozyskiwanie, przechowywanie oraz przetwarzanie danych o uczestnikach projektu (zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵), 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.

Nadzór Urzędu nad działalnością operatorów wsparcia prowadzony był w zakresie zgodności ich działań z wnioskiem i umową o dofinansowanie projektu oraz obowiązującymi przepisami, wytycznymi i zasadami realizacji projektów POKL. Realizowany on był poprzez: wizyty monitoringowe, kontrole planowe oraz kontrole doraźne, jak również poprzez obligatoryjne uczestnictwo przedstawiciela WUP w roli obserwatora w posiedzeniach Komisji Oceny Wniosków (z prawem reagowania i interwencji w celu zapewnienia obiektywnej i rzetelnej procedury oceny wniosków).

⁵ Dz. U. z 2002r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

W 2009 r. WUP przeprowadził u operatorów wsparcia 16 kontroli w ramach Działania 6.2, w tym: osiem wizyt monitoringowych, trzy kontrole doraźne i pięć kontroli planowych, a w 2010 r. – 27 kontroli, w tym: jednaście wizyt monitoringowych, trzy kontrole doraźne i trzynaście kontroli planowych. Stwierdzone w ich wyniku nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niewłaściwego sposobu wyliczania kosztów pośrednich oraz ich rozliczania (skutkujące niekwalifikowalnością wydatków), refundacji kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem, nieterminowego zwrotu części dotacji rozwojowych nierozliczonych we wnioskach o płatność, niedokonania zwrotu na konto projektu kwoty uznanej za niekwalifikowalną w trakcie weryfikacji wniosku o płatność, nieoznaczenia w wymagany sposób zakupionego sprzętu i wyposażenia oraz miejsca prowadzenia działalności, dokonywania wydatków z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Rekomendacje i zalecenia wydane przez WUP w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień zostały przez beneficjentów wdrożone.

W latach 2009-2010 w ramach Działania 6.2. POKL udzielono 705 beneficjentom dotacji na założenie działalności gospodarczej o łącznej wartości 25.545.028,11 zł (w 2009 r. dla 197 beneficjentów - o wartości 7.120.440,23 zł i w 2010 r. dla 508 beneficjentów - o wartości 18.424.587,88 zł). Najczęstszym rodzajem działalności podejmowanej przez beneficjentów ostatecznych była działalność w zakresie przetwórstwa przemysłowego, edukacji, naprawy pojazdów mechanicznych, budownictwa, handlu hurtowego i detalicznego oraz gastronomii. W zakresie trwałości tej działalności WUP nie prowadził odrębnych badań i analiz - poza analizą danych zawartych we wnioskach o płatność, w tym na potrzeby sprawozdawczości. Przeprowadzał natomiast kontrole działalności beneficjentów pełniących rolę operatorów wsparcia, których zadaniem, zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie projektu, było badanie trwałości rezultatów projektu, podlegające weryfikacji przez WUP.

Zgodnie z opracowanymi przez Wydział Badań i Analiz WUP dokumentami: „Sytuacja na rynku pracy w województwie lubelskim według stanu z dnia 31 grudnia 2007 r.” oraz „Sytuacja na rynku pracy w województwie lubelskim według stanu z dnia 31 grudnia 2010 r.” liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych wzrosła ze 118.146 na koniec 2007 r. do 119.709 osób na koniec 2010 r. W 2010 r. zanotowano jednak poprawę wskaźników bezrobocia wśród kobiet (z 62.774 osób do 59.385), osób niepełnosprawnych (z 4.357 osób do 4.149 osób) oraz zamieszkałych na wsi (z 65.765 osób do 64.095 osób). Na tę poprawę mogły mieć wpływ działania podejmowane w ramach POKL.

WUP prawidłowo wywiązywał się z obowiązków w zakresie sprawozdawczości. Sprawozdania roczne oraz półroczne z realizacji POKL za 2009 i 2010 r. były przedkładane

do Instytucji Pośredniczącej (Departamentu EFS Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie) zgodnie z „Zasadami systemu sprawozdawczości Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”. Jedynie termin złożenia sprawozdania rocznego za 2010 r. został, na wniosek WUP, przedłużony przez Instytucję Pośredniczącą o 7 dni z uwagi na spiętrzenie terminowych prac w Urzędzie.

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.