



Nr ewid. 176/2011/P/11/151/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW
AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ BEZROBOTNYCH
W RAMACH KOMPONENTU REGIONALNEGO
PROGRAMU OPERACYJNEGO
KAPITAŁ LUDZKI 2007–2013**

MISJA

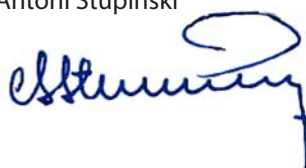
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury:

Antoni Stupiński



Akceptuję:

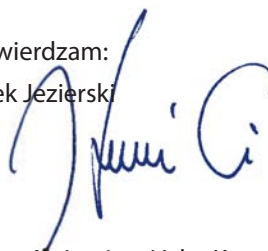
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 14. 03. 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	7
1.1. Temat kontroli	7
1.2. Cel główny kontroli	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	12
3.2. Charakterystyka stanu prawnego.....	13
3.3. Wyniki kontroli.....	16
3.3.1. Realizacja zadań przez Instytucje Pośredniczące w kompetencje regionalnym PO KL	16
3.3.1.1. Określanie w planach działania priorytetów w zakresie realizacji PO KL	16
3.3.1.2. Ujmowanie kryteriów wyboru projektów w dokumentacji konkursowej	18
3.3.1.3. Informowanie beneficjentów o warunkach konkursów	18
3.3.1.4. Ocena przedkładanych projektów.....	19
3.3.1.5. Kontrole projektów PO KL realizowanych przez beneficjentów	20
3.3.1.6. Monitorowanie rezultatów.....	21
3.3.2. Realizacja projektów PO KL przez beneficjentów	23
3.3.2.1. Uzasadnianie wyboru projektów do realizacji oraz wybór grup docelowych uczestników.....	24
3.3.2.2. Wydatkowanie środków na realizację projektów	25
3.3.2.3. Prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne.....	26
3.3.2.4. Koszty realizacji projektów	28
3.3.2.5. Rozliczenia finansowe projektów.....	33
3.3.2.6. Efekty realizacji projektów	34
3.3.2.7. Wyniki badań ankietowych NIK	37
4. INFORMACJE DODATKOWE	39
4.1. Organizacja kontroli.....	39
4.2. Metodyka prowadzenia kontroli	39
4.3. Działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
4.4. Realizacja wniosków	40
4.5. Finansowe rezultaty kontroli	40
5. ZAŁĄCZNIKI	41

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Skróty:

EFS	Europejski Fundusz Społeczny
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP 2	Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia
IPD	Indywidualny Plan Działania
IZ	Instytucja Zarządzająca
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MUP	Miejski Urząd Pracy
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PZP	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
UDFP	Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli
UZPPR	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Pojęcia związane bezpośrednio z obszarem badań:

Beneficjent	Wnioskodawca projektu, którego wniosek aplikacyjny został pozytywnie oceniony i uzyskał dofinansowanie.
Beneficjent ostateczny	Osoba, instytucja lub środowisko (grupa społeczna) bezpośrednio korzystająca z wdrażanej pomocy w ramach PO KL, np. uczestnik szkoleń organizowanych przez beneficjentów.
Instytucja Pośrednicząca (IP)	Instytucja wykonująca w imieniu Instytucji Zarządzającej obowiązki w odniesieniu do beneficjentów realizujących projekty. Instytucjami Pośredniczącymi w badanym obszarze są samorządy województw (urzędy marszałkowskie, bądź biura rozwoju regionalnego, którym samorząd powierza całość lub część zadań z tego zakresu).
Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia (IP 2)	Jednostka, której Instytucja Pośrednicząca (samorząd województwa) powierzyła część swoich zadań m.in. przyjmowanie wniosków aplikacyjnych od projektodawców, wybór projektów do dofinansowania, podpisywanie umów z beneficjentami, przedkładanie wniosków o płatność do IP oraz przygotowywanie sprawozdań z realizacji wybranego zadania (tzw. działania lub poddziałania). W badanym obszarze funkcje IP 2 pełnią wojewódzkie urzędy pracy.

**Instytucja
Zarządzająca (IZ)**

Instytucja, która zgodnie z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 odpowiada za właściwe zarządzanie i wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dla PO KL Instytucją Zarządzającą jest Minister Rozwoju Regionalnego¹.

**Komplementarność
PO KL**

Realizowanie projektów w sposób zapewniający wzajemne uzupełnianie się świadomie podejmowanych działań w celu efektywniejszego rozwiązania problemów w obszarze zatrudnienia, bezrobocia, wykluczenia społecznego i ubóstwa, w zakresie określonym w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw (szczegółowe definicje omawianych w „Informacji” kategorii komplementarności podano w odpowiednich przypisach).

Operator wsparcia

Wyłoniony na podstawie konkursu podmiot, któremu Instytucja Pośrednicząca zleca realizację projektu skierowanego do osób nieposiadających zatrudnienia, pragnących podjąć własną działalność gospodarczą ze wsparciem finansowym (dotacją) udzielanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

**Priorytety, działania
i poddziałania
w ramach
PO KL**

Wyodrębnione części PO KL, tworzące strukturę powiązanych ze sobą obszarów realizacji Programu wraz z grupami docelowymi uczestników, od najbardziej ogólnych jakimi są priorytety, poprzez działania, aż do poddziałań.

Projekty konkursowe

Projekty PO KL wybrane do dofinansowania w drodze konkursu. Konkursy są ogłaszane w ramach danego działania (lub poddziałania) i prowadzone przez Instytucje Pośredniczące, zgodnie z planem działania zatwierdzonym przez Instytucję Zarządzającą. Nabór wniosków o dofinansowanie jest ogłaszany publicznie.

Projekty systemowe

Projekty związane z dofinansowaniem z PO KL działań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznej i inne jednostki sektora finansów publicznych, określone w odrębnych przepisach dotyczących tych jednostek. Mogą one być realizowane przez te jednostki jako wskazane w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL oraz wyszczególnione we właściwym planie działania.

**System realizacji
PO KL**

Zestaw zasad oraz zadań dotyczących wdrażania PO KL, obowiązujących Instytucję Zarządzającą PO KL, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające (Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia) oraz beneficjentów systemowych. Dokument składa się z siedmiu części, których zawartość była przedmiotem konsultacji ze wszystkimi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie PO KL. Do każdej części dołączone zostały odpowiednie załączniki zawierające obowiązujące wzory dokumentów, jakie powinny być stosowane przez wszystkie instytucje.

¹ Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego obowiązki IZ w PO KL realizuje Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym.

Wskaźniki produktu

Podstawowe wskaźniki monitorowania projektu określone przez projektodawcę we wniosku aplikacyjnym (wyrażone w jednostkach fizycznych lub walutowych, np. liczba osób, które zostały objęte wsparciem). Są mierzone na poziomie projektu, tzn. w ramach części sprawozdawczej wniosku beneficjenta o płatność.

Wskaźniki rezultatu

Wskaźniki mierzące uzyskany (w krótkim okresie) efekt działań podejmowanych w ramach Programu wobec uczestników projektów, np. odsetek pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje. Za ich pomiar odpowiadają Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia, Instytucje Pośredniczące oraz beneficjenci systemowi (w niektórych przypadkach za pomiar wskaźników rezultatu mogą odpowiadać również beneficjenci konkursowi).

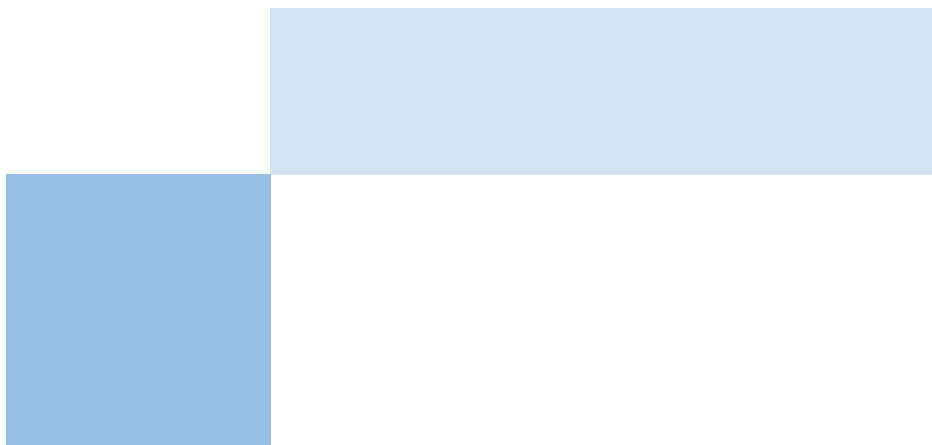
Wskaźniki wpływu (oddziaływania)

Wskaźniki mierzące długookresowy wpływ Programu w kontekście zmian społeczno-gospodarczych, np. na stopę bezrobocia długookresowego, czy wskaźnik zatrudnienia. Są one monitorowane na poziomie celu głównego i celów strategicznych Programu. Za pomiar wskaźników oddziaływania odpowiada Instytucja Zarządzająca (MRR) we współpracy ze wskazanymi w PO KL instytucjami.

Wydatki kwalifikowalne

Wydatki faktycznie poniesione i udokumentowane, niezbędne dla realizacji projektu, racjonalne i efektywne, przewidziane w zatwierdzonym budżecie projektu. Powinny one być również zgodne z zasadami określonymi w wytycznych MRR² i odrębnymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, w tym w szczególności dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.

² Wytyczne MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL Portal Funduszy Europejskich: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx>



1.1 Temat kontroli

Wykorzystanie środków Unii Europejskiej na realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (P/11/151).

Przedmiotem kontroli była realizacja przez Instytucje Pośredniczące zadań w zakresie przyznawania dotacji, przeznaczonych na dofinansowanie przedsięwzięć (projektów) związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu, wykluczeniu społecznemu i ubóstwu, a także realizacja przez beneficjentów zadań w ramach tych projektów i wydatkowanie przez nich otrzymanych na ten cel dotacji³.

Kontrolą objęto lata 2009–2010.

1.2 Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków na realizację projektów współfinansowanych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

Ocenie poddano w szczególności:

1) w Instytucjach Pośredniczących (IP, IP 2):

- uwzględnianie w procesie wyboru projektów do dofinansowania najistotniejszych celów społeczno-gospodarczych, określonych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw⁴,
- skuteczność nadzoru w zakresie wywiązywania się beneficjentów z postanowień umów o dofinansowanie, w tym w szczególności w zakresie uzyskania zatrudnienia przez uczestników projektów;

2) u beneficjentów:

- poprawność opracowania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach PO KL,
- osiągnięcie założeń i celów projektów zrealizowanych w ramach PO KL, w szczególności w zakresie zatrudnienia lub rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej przez osoby uczestniczące w tych projektach,
- prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej oraz rzetelność sporządzania i przedkładania Instytucjom Pośredniczącym rzeczowych i finansowych rozliczeń zrealizowanych projektów.

Kontrola przeprowadzona była z uwzględnieniem kryteriów kontroli, określonych w art. 5 ustawy o NIK⁵, tj.:

- w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w podległych im jednostkach organizacyjnych – legalności, gospodarności i rzetelności (ust. 2),
- w organizacjach pozarządowych i podmiotach prywatnych realizujących projekty PO KL – legalności i gospodarności (ust. 3).

³ Dotacje przyznawane w ramach realizacji PO KL pochodzą z Europejskiego Funduszu Społecznego i obejmują wszystkie środki przekazywane Polsce z tego źródła.

⁴ Opracowanych na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województw (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm)

⁵ (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm)

W kontroli przeprowadzonej w okresie od 20 kwietnia 2011 r. do 30 września 2011 r., wzięło udział sześć delegatur NIK: w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie i Delegatura w Olsztynie, będąca koordynatorem. Każda z delegatur przeprowadziła kontrolę w pełniącym funkcję IP urzędzie marszałkowskim (poza Delegaturą w Kielcach, która objęła kontrolą Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego, realizujące zadania IP) oraz w pełniącym funkcję IP 2 wojewódzkim urzędzie pracy, a także u sześciu beneficjentów. Delegatura w Bydgoszczy dodatkowo skontrolowała Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (pełniący funkcję IP 2 w zakresie priorytetu VII). Łącznie skontrolowano 48 jednostek. Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej Informacji.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie⁶, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację projektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Podstawowym, długookresowym celem tego Programu jest ograniczenie skali bezrobocia oraz wykluczenia społecznego. Jego dotychczasowa realizacja w objętych kontrolą województwach wprowadziła nie została zapobiec wzrostowi stopy bezrobocia, która w latach 2008–2011 zwiększyła się średnio o 2,8 punktu procentowego (od 1 w woj. świętokrzyskim do 4 w woj. podlaskim), jednak ograniczyła wielkość tego wzrostu. Potwierdzają to badania tzw. wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Z danych zawartych w raporcie końcowym z III etapu tych badań⁷ wynika bowiem, iż odsetek uczestników projektów, którzy podjęli zatrudnienie w ciągu 18 miesięcy od zakończenia w nich udziału, w województwach objętych kontrolą wynosił:

- w woj. pomorskim – ponad 60%,
- w woj.: kujawsko-pomorskim, lubelskim i podlaskim – od 50 do 60%,
- w woj.: świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim – poniżej 50%.

Podobna ocena wynika także z badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK, podczas których prawie 60% respondentów deklarowało, iż wsparcie w ramach projektów PO KL pozwoliło im na uzyskanie zatrudnienia.

Mimo, że w okresie objętym kontrolą we wszystkich województwach prowadzono badania wpływu realizowanych projektów na rynek pracy, to ich wyniki były fragmentaryczne i nie odzwierciedlały w pełnym zakresie poziomu skuteczności w uzyskiwaniu zatrudnienia. Jedną z przyczyn tego stanu było wymaganie od beneficjentów głównie obowiązku osiągnięcia określonego wskaźnika produktu, mierzącego poziom uczestnictwa w projektach. W większości zbadanych projektów konkursowych do końca 2010 r. nie wymagano natomiast obowiązku osiągnięcia określonej wartości wskaźników rezultatu, określających odsetek uczestników znajdujących zatrudnienie bezpośrednio po ich zakończeniu. Stan ten uległ zmianie od 2011 r., gdyż w planach działania opracowanych przez IP dla priorytetu VI, we wszystkich objętych kontrolą województwach, za kryterium wyboru projektów uznano spełnienie warunku zatrudnienia określonego odsetka uczestników szkoleń. W ocenie NIK rozwiązanie to powinno sprzyjać poprawie efektywności realizowanych projektów.

Pozytywna ocena ogólna skontrolowanej działalności jest uzasadniona również przez:

- prawidłowe rozdysponowanie przez Instytucje Pośredniczące środków na realizację projektów komponentu regionalnego, z zachowaniem procedur i wymagań określonych w „Systemie realizacji PO KL”, w szczególności dotyczących opracowywania planów działania dla poszczególnych priorytetów, ogłaszania konkursów oraz przeprowadzania ocen przedkładanych przez wnioskodawców projektów,

⁶ W kontroli zastosowano następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości (o ile uchybień i nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność) i negatywna – patrz załącznik nr 1.

⁷ Instytucja Zarządzająca jako odpowiedzialna za pomiar (ewaluację) wskaźników wpływu (oddziaływania) komponentu zleciła przeprowadzenie badań, które opublikowano w raporcie z dnia 30 maja 2011 r. pn. „Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”.

Źródło: http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/raport_wsk_POKL_etap3x.pdf

- wywiązywanie się beneficjentów z postanowień umów o dofinansowanie, w tym z obowiązku dokonania rzeczowych i finansowych rozliczeń projektów,
- uwzględnianie przez skontrolowane urzędy marszałkowskie i wojewódzkie urzędy pracy (w trakcie procesu wyboru projektów do dofinansowania) najistotniejszych celów społeczno-gospodarczych, określonych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia polegały głównie na:

- dokonywaniu oceny efektywności projektów na podstawie zbyt ogólnikowo sformułowanych wskaźników mierzących wymierne średniookresowe rezultaty projektów (tzw. rezultaty twarde⁸), zwłaszcza w projektach szkoleniowych (szczegóły na str. 24 i 34),
- ponoszeniu wysokich kosztów zarządzania projektami⁹, przekraczających w skrajnych przypadkach 50% kosztów ogółem ich realizacji (str. 30),
- występowaniu przypadków niedostatecznej dbałości o gospodarne wydatkowanie dotacji, zarówno na etapie zatwierdzania budżetów projektów, jak i ich realizacji (str. 28 - 31),
- niepełnym wykonaniu przez Instytucje Pośredniczące obowiązku kontroli „na miejscu” u beneficjentów (str. 20 – 21).

Wartość projektów, przy realizacji których stwierdzono przesłanki wskazujące na niedostateczną dbałość o gospodarne wydatkowanie środków, wyniosła 2.837,5 tys. zł.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, możliwości wynikające z realizacji tego Programu nie zostały w pełni wykorzystane, w szczególności ze względu na niedostateczne jeszcze powiązanie celów zrealizowanych projektów z celami projektów inwestycyjnych finansowanych z różnych źródeł (w tym ze środków UE) oraz przyjętymi dla innych projektów wewnątrz komponentu regionalnego (str. 16 – 18).

Niezależnie od konieczności realizacji wniosków pokontrolnych przekazanych Instytucjom Pośredniczącym i beneficjentom, niezbędne jest podjęcie przez Instytucje Pośredniczące, przy akceptacji Instytucji Zarządzającej, działań na rzecz bardziej skutecznego wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zwłaszcza poprzez:

- wprowadzenie, w uzasadnionych przypadkach, obowiązku monitorowania wartości wskaźników zatrudnienia, również w innych, niż szósty, priorytetach komponentu regionalnego,
- zwiększenie środków PO KL na współfinansowanie najbardziej efektywnych projektów realizowanych za pośrednictwem tzw. operatorów wsparcia, wspomagających powstawanie mikroprzedsiębiorstw,
- poprawę systemu budżetowania projektów, m.in. w drodze standaryzacji kosztów realizacji poszczególnych zadań na poziomie porównywalnym do cen rynkowych,
- ograniczenie kosztów zarządzania projektami, m.in. określając ich limity w zależności od złożoności projektów oraz liczby uczestników,

⁸ Do rezultatów twardych PO KL, zalicza się wymierne efekty polegające między innymi na uzyskaniu konkretnych kompetencji, uprawnień, nawiązanie współpracy, uzyskanie zatrudnienia, wdrożenie rozwiązań opracowanych w badaniach.

⁹ Do kosztów zarządzania projektami zaliczono przede wszystkim wynagrodzenia brutto wszystkich osób, które w projekcie nie realizowały bezpośrednio zadań dydaktycznych, tj. wynagrodzenia kierowników projektów, osób wspomagających (zastępców, sekretarzy, koordynatorów merytorycznych) oraz księgowych projektów.

- uściślenie kryteriów kwalifikowalności wydatków, głównie w odniesieniu do ich niezbędności dla realizacji projektów oraz wpływu na skuteczność w osiąganiu zaplanowanych rezultatów,
- uściślenie kryteriów oceny zasadności realizacji projektów, preferując te, które oparte są o wnikliwe rozpoznanie problematyki bezrobocia na konkretnym obszarze, precyzyjnie określają grupy docelowe oraz powiązane są z innymi projektami bądź działaniami.

3.1 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Program Operacyjny Kapitał Ludzki obejmuje cele związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w ich wymiarze indywidualnym i społecznym. Na realizację Programu przewidziano wydatkowanie ogółem 11,5 mld euro, z czego wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego miał wynieść 9,7 mld euro, a 1,8 mld euro miały stanowić środki krajowe. Celem głównym PO KL jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, który jest realizowany m.in. poprzez osiągnięcie celów częściowych, takich jak:

- wzrost aktywizacji zawodowej,
- rozwój potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników,
- podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- wsparcie mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji publicznej.

W ramach Programu, wsparciem objęto takie obszary gospodarczo-społeczne jak: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw, zagadnienia związane z rozwojem zasobów ludzkich na terenach wiejskich, z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej oraz partnerskiego państwa, a także z promocją postaw zdrowotnych wśród osób pracujących.

Województwa objęte kontrolą charakteryzują się gorszymi, niż średnio w kraju, wskaźnikami rynku pracy, edukacji i integracji społecznej. W 2009 r. w województwach tych:

- stopa bezrobocia rejestrowanego była wyższa od średniej w kraju (11,9%) i wahała się od 12,0% (woj. pomorskie) do 20,2% (woj. warmińsko-mazurskie),
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym¹⁰ przekraczał średni poziom krajowy (17,3%) – i kształtował się od 17,6% (woj. pomorskie) do 26,0% (woj. lubelskie),
- liczba osób ubiegających się o pomoc społeczną, przypadająca na jednego pracownika socjalnego była wyższa od przeciętnego poziomu w kraju (193 osoby) i wynosiła od 202 (woj. pomorskie) do 258 osób (woj. warmińsko-mazurskie),
- liczba osób (w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców) korzystających ze świadczeń pomocy społecznej była wyższa od średniej krajowej (56 osób) i wynosiła od 60 (woj. pomorskie i lubelskie) do 94 osób (woj. warmińsko-mazurskie),
- wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej w grupie wiekowej dzieci od 3 do 6 lat, był niższy od średniej krajowej (52,7%) i wynosił od 40,6% (woj. świętokrzyskie) do 46,9% (woj. podlaskie),
- udział osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym lub niższym w liczbie ludności w wieku 15–64 lat był wyższy od średniego poziomu w kraju (18,7%) i wynosił od 19,5% (woj. świętokrzyskie) do 24,0% (woj. warmińsko-mazurskie),

¹⁰ Udział osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa, ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju. Minimum egzystencji (poniżej którego występuje granica ubóstwa) dla samotnej dorosłej osoby w wieku produkcyjnym w roku 2010 wynosiło 473 zł miesięcznie, dla emeryta 448 zł, natomiast dla małżeństwa z dzieckiem starszym 418 zł/osobę. Zasięg ubóstwa skrajnego, za granicę którego przyjęto poziom minimum egzystencji oszacowano w 2010 r. na 5,7 % ogółu mieszkańców Polski.

Źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf

- bezrobocie długookresowe¹¹ (poza woj. pomorskim) przekraczało średni poziom w kraju (2,1%) i wynosiło od 2,4% (woj. podlaskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie) do 3,5% (woj. świętokrzyskie),
- udział zatrudnienia w sektorze rolniczym (poza woj. pomorskim i warmińsko-mazurskim) był wyższy od średniej krajowej (13,3%) i wynosił od 15,8% (woj. kujawsko-pomorskie) do 28,1% (woj. lubelskie),
- udział osób w wieku 25–64 lat uczących się i kształcących w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (poza woj. lubelskim i pomorskim) był niższy od średniej krajowej (4,7%) i wynosił od 3,8% (woj. kujawsko-pomorskie) do 4,4% (woj. warmińsko-mazurskie)¹².

Mimo utrzymującego się wzrostu gospodarczego, w Polsce notuje się dalsze pogorszenie sytuacji na rynku pracy, spowodowane głównie procesami restrukturyzacyjnymi, niezbędnymi w obliczu kryzysu ekonomicznego. W skontrolowanych województwach wzrost stopy bezrobocia był w dalszym ciągu wyższy, niż średnio w całym kraju. Dane GUS o skali bezrobocia rejestrowanego wskazują bowiem, iż w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. odsetek bezrobotnych notowany na koniec listopada 2011 r. wzrósł w tych województwach o 2,8 punktu procentowego (pp.), podczas gdy w skali kraju przeciętnie o 2,6 pp. Zwraca przy tym uwagę stosunkowo wysoki przyrost wskaźnika bezrobocia w województwie pomorskim, które charakteryzowało się dotychczas najniższym bezrobociem spośród badanych sześciu województw.

3.2 Charakterystyka stanu prawnego

Program Operacyjny Kapitał Ludzki został zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 28 września 2007 r. nr K (2007) 4547¹³, zmienioną decyzją z dnia 21 sierpnia 2009 r. nr K(2009) 6607 i decyzją z dnia 5 grudnia 2011 r. nr K(2011) 9058.

Minister Rozwoju Regionalnego, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 8 UZPPR¹⁴, przygotował **System realizacji PO KL**¹⁵ – dokument zawierający zestawienie zasad oraz zadań dotyczących wdrażania tego programu, obowiązujących IŻ oraz IP i IP 2. Dokument ten zawiera obowiązujące wzory dokumentów, które powinny być stosowane przez instytucje zaangażowane w system zarządzania i kontroli na poszczególnych etapach wdrażania programu, w tym m.in.:

- dokonywania wyboru projektów,
- finansowania i sprawozdawczości,
- kontroli i raportowania o nieprawidłowościach finansowych.

System realizacji PO KL wraz ze stosownymi wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego tworzy kompleksowy zbiór zasad wdrażania PO KL, zgodny z porozumieniami międzyinstytucjonalnymi obowiązującymi wszystkie podmioty uczestniczące w jego wdrażaniu.

¹¹ Pozostawanie bez pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy.

¹² Źródło: Opracowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Analiza porównawcza województw w kontekście realizacji celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz analizy sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych województwach: (www.efs.gov.pl).

¹³ Komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2007 r. o podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej program Operacyjny Kapitał Ludzki (M.P. z 2007 r. Nr.82. poz. 877).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm).

¹⁵ Poszczególne części składające się na ten dokument od dnia 16 lutego 2009 r. oraz zmiany w nim dokonywane publikowane są na Portalu Funduszy Europejskich: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx>

Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z 10 tzw. priorytetów, realizowanych częściowo na poziomie centralnym, a częściowo w regionach.

Priorytety realizowane centralnie to:

- **priorytet I** Zatrudnienie i integracja społeczna,
- **priorytet II** Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących,
- **priorytet III** Wysoka jakość systemu oświaty,
- **priorytet IV** Szkolnictwo wyższe i nauka,
- **priorytet V** Dobre rządzenie,
- **priorytet X** Pomoc techniczna.

Priorytety realizowane na szczeblu regionalnym (komponent regionalny) to:

- **priorytet VI** Rynek pracy otwarty dla wszystkich – wspieranie wybranych grup docelowych, które doświadczają największych trudności związanych z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy,
- **priorytet VII** Promocja integracji społecznej – eliminowanie różnego rodzaju barier organizacyjnych, prawnych czy psychologicznych na jakie napotykały osoby zagrożone wykluczeniem społecznym,
- **priorytet VIII** Regionalne kadry gospodarki – stymulowanie podnoszenia i aktualizacji umiejętności zawodowych przez osoby pracujące, zwłaszcza starsze i o niskich kwalifikacjach, jest kluczowe dla utrzymania ich aktywności na rynku pracy w obliczu przemian strukturalnych w gospodarce,
- **priorytet IX** Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach – wspieranie osób i placówek realizujących proces kształcenia, mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych w trakcie procesu kształcenia poprzez wysokiej jakości usługi edukacyjne.

Realizacja priorytetów wchodzących w skład PO KL została ujęta w szczegółowe ramy organizacyjne i procedury obejmujące zarówno dystrybucję i wydatkowanie środków, jak również nadzór oraz monitorowanie rezultatów.

Szczegółowy zakres pomocy i wsparcia w danym okresie w ramach PO KL określają plany działania przygotowywane corocznie przez Instytucje Pośredniczące dla każdego priorytetu. Po zaopiniowaniu ich przez Komitet (lub Podkomitet) Monitorujący i zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą stanowią one założenia preferowanych form wsparcia (typów projektów), podziału środków finansowych na wybrane typy projektów oraz szczegółowe zasady i terminy wyboru projektów.

Zasady ogólne zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych w okresie objętym kontrolą regulowały przepisy dwóch kolejnych ustaw o finansach publicznych z dnia: 30 czerwca 2005 r.¹⁶ i 27 sierpnia 2009 r.¹⁷. Zgodnie z tymi ustawami, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, do których zalicza się m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych, są środkami publicznymi (art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 1 obydwu wymienionych ustaw). Szczegółowe przepisy dotyczące tych środków określono w Dziale V ustawy z 2005 r. (art. 200–214) i w Dziale IV

¹⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

ustawy z 2009 r. (art. 202–210). W okresie objętym kontrolą, szczegółowy sposób dokonywania wydatków związanych z realizacją projektów w ramach programów operacyjnych, w tym m.in. tryb i warunki przekazywania i rozliczania dotacji rozwojowej, określało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych¹⁸.

Obowiązująca od 1 lipca 2005 r. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹ (UDFP) określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a UDFP stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedochodzenie nadmiernie lub nienależnie pobranych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (w tym środków z funduszy strukturalnych). Natomiast zgodnie z art. 13 pkt 1 do 3 UDFP, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) przyznanie lub przekazanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu,
- 2) przyznanie lub przekazanie środków na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej bez zachowania procedur obowiązujących przy uruchamianiu tych środków,
- 3) wykorzystanie środków, o których mowa w pkt. 1, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach dotyczących zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰ (ustawa PZP). W dziale II tej ustawy określone zostały zagadnienia związane z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w rozdziale 3 (art. 39–81) tryby udzielania zamówienia publicznego. Zagadnienia związane z umowami w sprawach zamówień publicznych zostały uregulowane w dziale IV ustawy (art. 139–151). Ustawy nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro. (art. 4 pkt 8).

Komplementarność projektów jest jedną z zasad przyznawania wsparcia przez Unię Europejską państwom członkowskim, określoną w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.²¹ ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym Rozporządzenie (WE)1260/1999. Art. 9 powyższego rozporządzenia stanowi, że:

- fundusze zapewniają pomoc, która uzupełnia działania krajowe, w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym, włączając do nich priorytety Wspólnoty,
- Komisja WE i państwa członkowskie zapewniają zachowanie spójności pomocy funduszy z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty oraz jej komplementarność z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi.

¹⁸ Dz. U. Nr 175, poz. 1232 ze zm. (uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Dz.U Nr 157 poz. 1241).

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²¹ (Dz.U. UE.L.06.210.25).

Komplementarność działań finansowanych ze środków wspólnotowych może zachodzić na różnych płaszczyznach. Wynika to zarówno z wielości źródeł finansowania, programów operacyjnych, jak i z różnorodnych preferencji przyjętych w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego województw.

3.3 Wyniki kontroli

3.3.1 Realizacja zadań przez Instytucje Pośredniczące w komponencie regionalnym PO KL

Wszystkie Instytucje Pośredniczące (IP i IP 2) z województw objętych kontrolą, realizując zadania komponentu regionalnego PO KL, prawidłowo przygotowywały tzw. plany działania określające podstawowe cele i działania na poszczególne lata.

3.3.1.1 Określanie w planach działania priorytetów w zakresie realizacji PO KL

Poprzez ujęte w planach działania kryteria wyboru projektów (dostępu i strategiczne²²), nawiązywano do priorytetów w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw, określonych w strategiach rozwoju. Stwierdzono jedynie, że określone przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego kryteria wyboru projektów nie wskazywały bezpośrednio na konieczność spełnienia przez beneficjentów warunku powiązania proponowanych działań z konkretnym celem strategicznym województwa.

We wszystkich województwach objętych kontrolą, w planach działania dla poszczególnych priorytetów, określono kryteria wyboru preferujące projekty skierowane do mieszkańców konkretnych obszarów danego regionu. Stanowiło to mechanizm zapewnienia tzw. komplementarności geograficznej PO KL²³. Zgodnie z tymi kryteriami preferowane były m.in. projekty obejmujące osoby zamieszkujące obszary słabe strukturalnie, obszary o najwyższej stopie bezrobocia, miejscowości dotknięte klęską powodzi w 2010 r., gminy o najwyższym wskaźniku osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Preferowano też powiaty cechujące się najmniejszą liczbą dotychczas realizowanych projektów PO KL.

Każda z kontrolowanych instytucji pośredniczących określiła w planach działania kryteria wyboru projektów, kierując wsparcie na konkretny problem społeczno-gospodarczy lub wybraną branżę (tzw. komplementarność przedmiotowa).

Na przykład, w województwach:

- **pomorskim** – w priorytecie VI, jako jedną z grup docelowych określono osoby zatrudnione w przemyśle stoczniowym (kryterium dostępu),
- **lubelskim** – premiowano, w ramach kryteriów strategicznych, projekty szkoleniowe z zakresu infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, odnawialnych źródeł energii, budownictwa, turystyki (w priorytecie VI),

²² Kryteria dostępu, są obowiązkowe dla wszystkich wnioskodawców, ich niespełnienie powoduje odrzucenie wniosku. Mogą one dotyczyć, np. grup docelowych, partnerstwa i obszaru realizacji. Kryteria strategiczne, nie mają charakteru obligatoryjnego. Instytucje Pośredniczące określając je w Planie działania, decydują się na preferowanie pewnego typu projektów. Ich spełnienie pozwala beneficjentowi na zdobycie dodatkowej premii w maksymalnej wysokości 20 punktów. Co istotne, dodatkowe punkty przysługują wyłącznie beneficjentom, których wniosek otrzymał 60 punktów za spełnienie ogólnych kryteriów merytorycznych oraz minimum 60% punktów w poszczególnych punktach oceny. Kryteria te mogą dotyczyć różnych kwestii, na przykład premiowania projektów realizowanych w partnerstwie czy projektów, w których wsparcie koncentruje się na obszarach wiejskich.

²³ Komplementarność geograficzna występuje w przypadku ukierunkowania wsparcia pochodzącego z różnych źródeł na te same tereny bądź do tych samych środowisk. Należy zaznaczyć, że są to tereny rozumiane wężej niż teren danego województwa.

- **warmińsko-mazurskim** – określono szczegółowe kryteria wyboru preferujące istotne dla rozwoju regionu branże, poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych, m.in. w obszarze turystyki, budownictwa, produkcji mebli i przetwórstwa rolno-spożywczego (priorytety VI i IX).

Mając na uwadze zapewnienie komplementarności bezpośredniej²⁴, w każdym z województw, w planach działania, sformułowano kryteria wyboru premiujące projekty związane z inwestycjami zrealizowanymi lub planowanymi do realizacji ze źródeł wspólnotowych, innych niż EFS – głównie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Na przykład, w województwach:

- **podlaskim** – w priorytecie VII określono kryterium premiujące projekty skierowane do mieszkańców gmin, na terenie których zrealizowano inwestycję związaną z rozbudową infrastruktury społecznej, współfinansowaną z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności,
- **pomorskim** – w priorytecie VI określono kryterium strategiczne preferujące projekty skierowane do osób zamieszkujących obszary zdegradowane, na których realizowano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne,
- **kujawsko-pomorskim** – w priorytetach VIII i IX określono kryteria wyboru projektów mających na celu przygotowanie kadr dla inwestycji infrastrukturalnych (szkoły, przedszkola, obiekty sportowe i kulturalne), finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego.

Nie we wszystkich skontrolowanych województwach zapewniono komplementarność wewnątrzprogramową²⁵, gdyż nie wszystkie IP i IP 2 sformułowały kryteria wyboru preferujące wprost projekty stanowiące uzupełnienie poszczególnych działań, finansowanych w ramach PO KL.

Kryteria takie określili jedynie IP/IP 2 w trzech następujących województwach:

- **pomorskim**, w którym w 2010 r. w priorytecie VII premiowano projekty kontynuujące zadania i cele projektów zrealizowanych wcześniej w ramach tego priorytetu,
- **kujawsko-pomorskim**, w którym w 2010 r. preferowano m.in. wzajemnie uzupełniające się projekty w poddziale 8.1.1 „Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw”,
- **świętokrzyskim**, w którym w 2009 r. w poddziale 6.1.1 „Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy”, premiowano projekty wykorzystujące rezultaty wypracowane w ramach działania 6.3 „Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich”.

W planach działania formułowano także kryteria wyboru zapewniające komplementarność z projektami – współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – innymi niż PO KL lub z projektami sfinansowanymi w poprzednim okresie programowania. We wszystkich skontrolowanych komponentach regionalnych premiowano (głównie w priorytecie VII) projekty wykorzystujące rezultaty Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL²⁶, a w woj. podlaskim i warmińsko-

²⁴ W opracowaniu MRR: „Mechanizmy zapewnienia komplementarności w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki komplementarność bezpośrednią zdefiniowano jako: „wsparcie inwestycji ze źródeł wspólnotowych innych niż Europejski Fundusz Społeczny”. Uznano przy tym, iż kryterium to w sposób najpełniejszy oddaje ideę komplementarności i w największym stopniu ją zapewnia, gdyż komplementarność zachodzi na poziomie projektów.

²⁵ Powiązanie między projektami realizowanymi w ramach poszczególnych priorytetów PO KL.

²⁶ Program realizowany od 2001 r. w 25 krajach UE, finansowany przez EFS celem którego jest przeciwdziałanie dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

mazurskim w priorytecie IX premiowano projekty wykorzystujące sprzęt zakupiony ze środków EFS w latach 2004–2006.

W każdym skontrolowanym województwie koordynowano działania PO KL z działaniami związanymi z realizacją programów współfinansowanych ze środków UE, wspierających społeczno-gospodarczy rozwój danego regionu. Koordynację działań zapewniano m.in. poprzez udział przedstawicieli:

- instytucji wdrażającej PO KL w posiedzeniach Komitetu Monitorującego danego Regionalnego Programu Operacyjnego,
- instytucji wdrażającej Regionalny Program Operacyjny w Podkomitecie Monitorującym PO KL,
- obu instytucji wdrażających programy w pracach Regionalnej Grupy Sterującej Ewaluacją.

Ponadto:

- w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** funkcjonowało Kolegium Dyrektorów ds. Polityki Strukturalnej, pełniące rolę doradcą zarządu województwa w sprawach wieloletnich programów współfinansowanych ze środków UE i środków krajowych,
- w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** rolę koordynatora wdrażania projektów pełnił Departament Polityki Regionalnej, który nadzorował Wojewódzki Urząd Pracy oraz współpracował ze wszystkimi komórkami wdrażającymi fundusze strukturalne.

3.3.1.2 Ujmowanie kryteriów wyboru projektów w dokumentacji konkursowej

Wszystkie skontrolowane IP i IP 2 określiły w dokumentacji konkursowej, przeznaczonej dla potencjalnych beneficjentów, kryteria ustalone w planach działania, w tym także kryteria spójności i komplementarności, przy czym:

- we wszystkich województwach objętych kontrolą wyszczególniono kryteria, których celem było preferowanie projektów najlepiej wspierających realizację priorytetów określonych w aktualnych strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw,
- w każdym województwie, określono kryteria nawiązujące do priorytetów w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu; kryteria te zawarte były w dokumentacji 93 (68,9%) skontrolowanych konkursów,
- w trzech województwach (pomorskim, świętokrzyskim i kujawsko-pomorskim) określono kryteria premiujące projekty komplementarne z projektami realizowanymi w ramach innych priorytetów (działań/poddziałań) PO KL,
- w pięciu, spośród sześciu województw, zawarto kryteria zapewniające wsparcie dla osób zamieszkujących obszary o wysokim stopniu bezrobocia (dotyczyło to 49 spośród 135 zbadanych konkursów – 36,3%). Tylko w województwie podlaskim, w dokumentacjach badanych konkursów nie było zapisów wskazujących na preferencje dla wyodrębnionych podobszarów województwa²⁷.

3.3.1.3 Informowanie beneficjentów o warunkach konkursów

Wszystkie skontrolowane IP i IP 2 zamieściły ogłoszenia o konkursach na swoich stronach internetowych. Spośród 13 skontrolowanych instytucji, 12 zorganizowało ponadto zalecane

²⁷ Ustalenie to odnosi się wyłącznie do badanej próby, jak bowiem wykazano na str. 17 Informacji, w Planach działania IP/IP 2 tego województwa, kryteria takie były ustalone.

spotkania informacyjne z beneficjentami. Ich celem było udzielenie szczegółowych wyjaśnień oraz omówienie warunków tych konkursów, w tym zwłaszcza kryteriów wyboru projektów. Spotkań takich nie organizował Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, który działania informacyjne prowadził m.in. za pomocą punktu informacyjnego, bezpłatnej infolinii, strony internetowej i kwartalnika „Puls Regionu”.

Stosowane w trakcie przeprowadzania konkursów formularze wniosków o dofinansowanie, we wszystkich badanych przypadkach, były zgodne z wymogami określonymi w „Zasadach wyboru projektów w ramach PO KL” i zawierały m.in. wyodrębnioną część dotyczącą zgodności celów projektu z PO KL, planem działania i innymi dokumentami strategicznymi.

3.3.1.4 Ocena przedkładanych projektów

Komisje Oceny Projektów, dokonując wyboru projektów do dofinansowania kierowały się przyjętymi i ogłoszonymi kryteriami. Jedynie w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego**, nawiązywanie projektu do strategii rozwoju województwa oceniano ogólnikowo, pojedynczymi zdaniem, np.: „Projekt jest zgodny ze Strategią”, „Projekt jest zgodny z dokumentami strategicznymi” lub „cele są zgodne z dokumentami programowymi” bez wskazania na czym ta zgodność polegała.

Za spełnienie kryteriów dostępu oraz kryteriów strategicznych preferujących komplementarność, oceniający przyznawali premie punktowe, które miały wpływ na ostateczną kolejność wniosków na listach rankingowych, a w konsekwencji na szanse wyboru projektów do dofinansowania. Symulacja przeprowadzona w trakcie kontroli w **Świętokrzyskim Biurze Rozwoju Regionalnego** wykazała, że wpływ ten był jednak niewielki, bowiem tylko sześć wniosków spośród 119 objętych badaniem (5%) w wyniku spełnienia kryteriów strategicznych zajęło wyższe miejsca na listach rankingowych i zakwalifikowało się do dofinansowania.

We wszystkich skontrolowanych IP i IP 2 prawidłowo (w drodze konkursów) dokonano wyboru operatorów wsparcia, których zadaniem było wspieranie samozatrudnienia w formie działalności gospodarczej, poprzez pomoc finansową i doradczą osobom podejmującym taką działalność (priorytet VI – działanie 6.2 „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia”). W procedurze wyboru stwierdzono jedynie dwa uchybienia. Dyrektor **Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie** podpisał umowy o dofinansowanie projektu po upływie 10 dni od terminu określonego w procedurach wewnętrznych natomiast w **Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Toruniu**, w pięciu deklaracjach poufności, nie zamieszczono danych osobowych członków Komisji Oceny Projektów, a na jednej – daty jej podpisania.

Wszystkie skontrolowane Instytucje Pośredniczące, zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz wytycznymi MRR w sprawie finansowania projektów PO KL, sprawdzały budżety przedkładane przez wnioskodawców. Zwracano też uwagę zarówno na całkowity proponowany koszt projektów, jak również na proporcje pomiędzy poszczególnymi składnikami kosztów, dokonując obniżenia wnioskowanych kwot w budżecie. Brak było jednak w pełni jednoznacznych kryteriów zatwierdzania wysokości budżetów, co w ocenie NIK, powodowało ich zróżnicowanie, nie zawsze mające uzasadnienie w charakterze projektów.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** przeprowadzona kontrola wykazała, że koszty zarządzania projektami, w skrajnym przypadku wyniosły nawet 50% ogólnych kosztów realizacji, podczas gdy w innych projektach koszty te kształtowały się na poziomie ok. 20%.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** w 30 zbadanych projektach, koszty zarządzania kształtowały się w przedziale od 9,1% do 65,5% kosztów ogółem.

Zatwierdzanie w budżetach projektów tak wysokich kosztów zarządzania wyjaśniano brakiem formalnych uregulowań w tym zakresie oraz subiektywną oceną członków Komisji Oceny Projektów. Uregulowania prawne ograniczające możliwość zatwierdzania kosztów zarządzania w nadmiernej wysokości zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2011 r.²⁸

3.3.1.5 Kontrole projektów PO KL realizowanych przez beneficjentów

Wszystkie skontrolowane IP i IP 2 sporządzały roczne plany kontroli określone w „Zasadach kontroli w ramach PO KL”²⁹. Plany te zawierały m.in. metodologię wyboru projektów do kontroli opartą na analizie ryzyka lub kryteria dotyczące kolejności wyboru projektów do kontroli. Stwierdzono jednak, że nie wszystkie z tych instytucji spełniły wymóg objęcia kontrolą na miejscu u beneficjentów co najmniej 30% liczby projektów realizowanych w danym roku w ramach poszczególnych działań. Ustalono bowiem, że spośród 13 skontrolowanych IP i IP 2, obowiązku tego nie wykonało siedem: **urzędy marszałkowskie województw kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie**, a planu kontroli projektów systemowych na 2010 r. – **Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu**.

Najniższe wskaźniki wykonania kontroli odnotowano:

- w **Świętokrzyskim Biurze Rozwoju Regionalnego w Kielcach** w 2009 r. w pięciu działaniach, w których realizowano łącznie 15 projektów, nie skontrolowano żadnego z nich, a w 2010 r. w działaniu 7.2 „Przeciwdziałanie wykluczeniu i umocnienie sektora ekonomii społecznej”, skontrolowano tylko jeden projekt na 24 realizowane,
- w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** w 2010 r., w działaniu 8.2 „Transfer Wiedzy” przeprowadzono kontrolę tylko jednego projektu spośród 15 realizowanych.

Najwyższe wskaźniki wykonania kontroli osiągnęły natomiast **Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie** (w 2009 r. – 107% i w 2010 r. – 108%) i **Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku** (w 2009 r. – 158% i w 2010 r. – 133%)³⁰.

Zakres kontroli przeprowadzanych przez IP i IP 2 obejmował weryfikację zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie oraz z umową i był zgodny z „Zasadami kontroli w ramach PO KL”. Weryfikowano m.in. dane sprawozdawcze z ewidencją księgową, sprawdzano prawidłowość rekrutacji uczestników projektu i poprawność udzielania zamówień publicznych oraz przeprowadzano tzw. wizyty monitoringowe w trakcie trwania szkoleń, w ramach których sprawdzano m.in. czy były one faktycznie prowadzone, frekwencję w stosunku do deklarowanej oraz przeprowadzano z uczestnikami wywiady lub badania ankietowe dotyczące ich opinii na temat udziału w szkoleniu. Przeprowadzane przez Instytucje Pośredniczące kontrole stwierdzały m.in. takie nieprawidłowości, jak: podwójne rozliczenia faktur we wnioskach o płatność,

²⁸ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL obowiązujące od dnia 1 stycznia 2011 r. określają limity kosztów zarządzania projektem, które nie mogą przekroczyć odpowiednio: 30% wartości projektu dla projektów o wartości do 500 tys. zł. Wskaźnik ten ulega obniżeniu wraz ze wzrostem wartości projektu i dla projektów powyżej 5 mln zł wynosi 10%. Portal Funduszy Europejskich: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx>

²⁹ Dokument wchodzący w skład „Systemu realizacji PO KL”.

³⁰ Niektóre projekty były kontrolowane więcej niż jeden raz.

niezgodności w rozliczeniach wynagrodzeń, niekwalifikowalność uczestników projektu, brak list obecności i dzienników zajęć, dokonywanie wydatków z pominięciem ustawy PZP, zlecanie usług podwykonawcom bez informowania o tym Instytucji Pośredniczącej, dokonywanie zakupów po cenach wyższych od cen rynkowych, ponoszenie zawyżonych kosztów związanych z promocją projektu.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wszystkie skontrolowane Instytucje Pośredniczące, wydawały stosowne zalecenia pokontrolne, weryfikując następnie ich wykonanie na podstawie otrzymanych od beneficjentów dokumentów źródłowych lub pisemnych informacji.

NIK nie stwierdziła naruszenia przez IP i IP 2 procedur kontrolnych, poza uchybieniami formalnymi, polegającymi na niepodpisaniu pięciu list sprawdzających przez niektórych członków zespołu kontrolnego (czterech list w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego i jednej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego). Ponadto Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego przekazał beneficjentowi informację pokontrolną z 31-dniowym opóźnieniem.

3.3.1.6 Monitorowanie rezultatów

Wszystkie skontrolowane IP i IP 2 przeprowadzały działania monitorujące stopień i jakość wykonania przez beneficjentów zadań i rezultatów projektów, założonych we wnioskach o ich dofinansowanie. Dokonywano tego głównie na podstawie analizy sprawozdań beneficjentów z realizacji projektu, a w przypadku przeprowadzenia kontroli „na miejscu” u beneficjenta, również w zakresie zgodności ze stanem faktycznym. Instytucje te wprowadzały do umów o dofinansowanie zapisy umożliwiające im renegotjowanie umów w razie stwierdzenia nieosiągnięcia przez beneficjentów założonych rezultatów projektów³¹. Z możliwości tej skorzystano m.in. w urzędach marszałkowskich województw: **lubelskiego i warmińsko-mazurskiego**, obniżając dofinansowanie siedmiu projektów proporcjonalnie do stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników.

W latach 2009–2010, analizy wpływu realizowanych projektów na rynek pracy, przeprowadzano we wszystkich województwach objętych kontrolą. Bardziej szczegółowe analizy, obejmujące tzw. skuteczność zatrudnieniową³² lub trwałość przedsięwzięć współfinansowanych ze środków PO KL, przeprowadzono w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim.

- **Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego** zlecił w 2010 r. przeprowadzenie badań projektów z priorytetu VI PO KL pn. „*Analiza wpływu interwencji z EFS na rynek pracy w województwie podlaskim*”, w ramach którego sprawdzano m.in. sytuację uczestników projektów po zakończeniu w nich udziału, w tym sytuację ekonomiczną nowozałożonych przedsiębiorstw. Analiza ta wykazała m.in., że 91% badanych beneficjentów ostatecznych uczestniczących w projektach dotyczących wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej założyło firmy, z których 70% posiadało ustabilizowaną pozycję na rynku.

³¹ Od dnia 1 stycznia 2011 r. obowiązuje, określona w Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 22 listopada 2010 r. w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL, tzw. „reguła proporcjonalności”, na podstawie której projekt jest finansowany proporcjonalnie do osiągniętych założeń merytorycznych, określonych we wniosku o dofinansowanie projektu. Zadania założone w projekcie, które nie zostały zrealizowane, nie mogą być finansowane ze środków EFS. Reguła ta ma zastosowanie w przypadku, gdy nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie beneficjenta.

³² Odsetek uczestników, którzy w ciągu określonego czasu (trzy miesiące lub pół roku) od zakończenia realizacji projektu podjęli zatrudnienie.

- **Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu** od 2009 r. przeprowadzał z własnej inicjatywy badania ankietowe wśród beneficjentów projektów systemowych priorytetu VII, dzięki którym pozyskiwał dane, m.in. o liczbie osób, które: znalazły zatrudnienie (umowa o pracę, umowa cywilno-prawna), podjęły inny rodzaj aktywności zawodowej lub zaprzestały korzystania z systemu pomocy społecznej.
- **Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego**, także z własnej inicjatywy, na podstawie badań ankietowych beneficjentów realizujących projekty systemowe w priorytecie VII, przeprowadzał od 2009 r. analizy ich faktycznej skuteczności, sprawdzając m.in. ile biorących w nich udział osób znalazło zatrudnienie i czy było to zatrudnienie stałe. Analizy te wykazały m.in., że w latach 2009–2010, na 13,7 tys. osób, które uczestniczyły w projektach systemowych PO KL, 3,2 tys. z nich (23%) podjęło zatrudnienie w różnych formach. Opierając się na wynikach tej analizy Urząd wprowadził do planu działania dla priorytetu VII na 2010 r. kryterium efektywności zatrudnieniowej.

Pozostałe IP i IP 2 nie przeprowadziły szczegółowych analiz faktycznej skuteczności dofinansowanych przez nie projektów, zwłaszcza skuteczności zatrudnieniowej, a jako powody tego wskazywały:

- krótki okres wdrażania projektów uniemożliwiający obiektywną ocenę ich wpływu na rynek pracy,
- możliwość wykorzystania odpowiednich danych z analiz przeprowadzanych na poziomie centralnym (tj. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³³),
- ograniczone środki finansowe na badania ewaluacyjne (m.in. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego i w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Kielcach),
- brak w planach działania wskaźników skuteczności zatrudnieniowej.

Wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej wprowadzono we wszystkich skontrolowanych województwach w planach działania na 2011 r. Wcześniej, od 2010 r., wskaźnik ten, jako jedno z kryteriów wyboru projektów konkursowych, wprowadziły IP i IP 2 w Toruniu i Olsztynie. I tak np. w planie działania na 2010 r., dla priorytetu VI przyjęto kryterium strategiczne uzyskania w okresie trzech miesięcy zatrudnienia przez co najmniej 15% uczestników, natomiast w priorytecie VII – 10%.

Skontrolowane IP i IP 2, oprócz **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego** oraz **Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu**, terminowo przedkładały Instytucji Zarządzającej sprawozdania z realizacji komponentu regionalnego PO KL.

SKUTKI I ZAGROŻENIA W REALIZACJI ZADAŃ IP i IP 2

Istotnym czynnikiem ograniczającym rozmiary działalności szkoleniowej, prowadzonej w ramach PO KL, jest wysoka kosztochłonność projektów, spowodowana m.in. brakiem odpowiedniej standaryzacji kosztów w poszczególnych pozycjach budżetowych (np. zarządzania projektami, wynagrodzeń, zakupu usług i materiałów), opartej o rozeznanie rynku.

Zagrożeniem w realizacji celów komponentu regionalnego PO KL jest też nie w pełni skuteczny nadzór Instytucji Pośredniczących nad realizacją projektów w zakresie zadań, rezultatów oraz poniesionych wydatków.

³³ „Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL – Raport końcowy z III etapu ewaluacji”: http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/raport_wskPOKL_etap3x.pdf

DOBRE PRAKTYKI

Jako dobrą praktykę NIK ocenia podejmowanie przez niektóre Instytucje Pośredniczące prób ograniczenia kosztów realizacji projektów poprzez opracowanie wykazu wysokości progowych kosztów, wykorzystywanego na etapie weryfikacji wniosków o dofinansowanie. Na przykład w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego opracowano w 2010 r. wykaz akceptowalnego poziomu kosztów, w którym podawano przedziały stawek rynkowych dotyczących m.in. wynagrodzeń personelu projektu i trenerów, usług hotelarsko-cateringowych oraz wynajmu sal szkoleniowych i lokali biurowych.

Dobłą praktyką było też korzystanie przez Instytucje Pośredniczące z wyników badań ewaluacyjnych dotyczących zarówno jakości realizowanych projektów, jak i efektywności zatrudnieniowej, przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne. Zlecanie tych badań podmiotom niezależnym było korzystne z punktu widzenia obiektywności opracowywanych przez nie materiałów, zawierających niejednokrotnie oceny krytyczne procesu realizacji projektów.

WNIOSKI NIK

W wystąpieniach do kierowników skontrolowanych jednostek, pełniących funkcję IP lub IP2, wnioskowano m.in. o:

- rozważenie zasadności określenia i zastosowania kryteriów wyboru projektów nawiązujących wprost do priorytetów zawartych w strategii rozwoju województw (spójność),
- określanie w planach działania kryteriów zapewniających komplementarność wewnątrzprogramową między działaniami i poddziałaniami w priorytecie VI,
- szczegółowe analizowanie wysokości wnioskowanych przez beneficjentów kosztów poszczególnych zadań projektów, w szczególności kosztów zarządzania projektami,
- przeprowadzanie kontroli u beneficjentów w wymiarze określonym w Systemie realizacji PO KL,
- terminowe przekazywanie do IZ sprawozdań z realizacji komponentu regionalnego PO KL,
- korzystanie z możliwości renegotjacji wysokości dofinansowania w przypadku niezrealizowania założonych rezultatów projektów.

REALIZACJA WNIOSKÓW NIK

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego poinformował o osiągnięciu wymaganego wskaźnika kontroli u beneficjentów na poziomie 30% ich liczby dla każdego działania i poddziałania. Kierownicy pozostałych sześciu Instytucji Pośredniczących, do których skierowano powyższe wnioski, poinformowali o podjęciu działań zmierzających do pełnego ich zrealizowania.

3.3.2 Realizacja projektów PO KL przez beneficjentów

Objęci kontrolą beneficjenci zrealizowali w badanym okresie 75 projektów, na które wydatkowano łącznie 144.812,9 tys. zł, z tego:

- 71.020,2 tys. zł – powiatowe i miejskie³⁴ urzędy pracy – głównie na realizację projektów systemowych,

³⁴ Urzędy funkcjonujące w miastach na prawach powiatu.

- 34.174,2 tys. zł – operatorzy wsparcia – na realizację projektów z zakresu tzw. samozatrudnienia,
- 30.614,1 tys. zł – beneficjenci spoza sektora finansów publicznych (podmioty prywatne) – na realizację projektów konkursowych,
- 9.004,4 tys. zł – instytucje samorządowe – na realizację projektów systemowych i konkursowych.

W ramach realizacji tych projektów wsparciem objęto ogółem 24.947 osób, tj. od 50 do 500 osób w jednym projekcie (średnio 333 osoby). Największej liczbie osób wsparcia udzieliły powiatowe i miejskie urzędy pracy w ramach projektów systemowych (16.711 osobom), podmioty prywatne (5.813), OPS i PCPR (1.570) oraz operatorzy wsparcia i podmioty realizujące projekty mające na celu tzw. samozatrudnienie (853).

3.3.2.1 Uzasadnianie wyboru projektów do realizacji oraz wybór grup docelowych uczestników

Uzasadniając potrzebę realizacji projektów zgłaszanych do dofinansowania, wszyscy skontrolowani beneficjenci powoływali się na ogólne dane dotyczące zjawiska bezrobocia na obszarach zamieszkiwanych przez potencjalnych uczestników, zawarte najczęściej w opracowaniach urzędów statystycznych. Tylko w pięciu przypadkach (14,3% ogółu) beneficjenci uzasadniali swe wnioski w oparciu o bardziej szczegółowe rozpoznanie problematyki bezrobocia, powołując się na doświadczenia i rezultaty z realizacji innych projektów PO KL lub na przeprowadzone samodzielnie badania wśród osób z potencjalnej grupy docelowej.

Najbardziej szczegółowe rozpoznanie istotnych problemów występujących na rynku pracy miały powiatowe urzędy pracy, które w oparciu o tę wiedzę określały skład grup docelowych dla realizowanych przez siebie projektów systemowych. Również projekty systemowe i konkursowe ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie, przygotowywane były w oparciu o szczegółową wiedzę o sytuacji zawodowej i materialnej osób stanowiących potencjalne grupy docelowe. Instytucje te tworzyły bowiem takie grupy głównie spośród osób zagrożonych tzw. wykluczeniem społecznym, będących podopiecznymi tych ośrodków. Ponadto niezbędną dla realizacji większości projektów wiedzę o przyczynach i charakterze bezrobocia w grupie osób korzystających z pomocy społecznej, uzupełniały one współpracując z powiatowymi urzędami pracy.

Beneficjenci, którzy sporządzili bardziej pogłębione uzasadnienia wniosków, powoływali się na:

- wyniki własnych badań przeprowadzonych wśród społeczności lokalnych (**Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Kraina Dolnego Powiśla” z.s. w Dzierzgoniu**),
- dobre rozeznanie problematyki bezrobocia w środowisku własnego działania (**Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku** – projekt dla środowiska akademickiego),
- rezultaty i doświadczenia wynikające z wcześniej zrealizowanych projektów PO KL (**Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego oraz Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Łomży**),
- zapowiadane przez przedsiębiorców zwolnienia grupowe (**Stowarzyszenie Centrum Promocji i Innowacji w Białymstoku**).

Rekrutacja do projektów odbywała się w różnorodnych formach, z wykorzystaniem arkuszy zgłoszeniowych dostępnych bezpośrednio u beneficjentów lub na ich stronach internetowych oraz w powiatowych i miejskich urzędach pracy, z którymi współpracowano w procesie rekrutacji.

W większości zbadanych przypadków, liczba i skład uczestników projektów odpowiadały założeniom określonym we wnioskach o dofinansowanie. Pełnej liczby oraz składu uczestników nie osiągnęły:

- **Fundacja – Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach**, która realizując projekt wspierający powstawanie mikroprzedsiębiorstw, zakwalifikowała do udziału w nim 24 osoby (na 130 zgłoszeń), spełniające określone pisemnie kryteria, wśród których było jednak aż 15 osób posiadających zatrudnienie, podczas gdy miało być co najwyżej sześć takich osób.
- **Stowarzyszenie Integracja i Rozwój w Kielcach**, realizując projekt „Praca dla ciebie, projekt na rzecz osób zagrożeniem społecznym – II edycja”, mimo prawidłowo przeprowadzonej akcji rekrutacyjnej z wykorzystaniem wszystkich dostępnych form, nie osiągnęło wskaźników udziału w projekcie osób:
 - w wieku powyżej 45 lat (osiągnięto 57% założonego wskaźnika),
 - nieaktywnych zawodowo, w tym uczących się (odpowiednio 10% i 60%),
 - kobiet uczestniczek projektu (98%).
- **Łomżyńska Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT**, która realizując projekt „Outplacement – monitorowany powrót do aktywności zawodowej” nie osiągnęła założonej we wniosku liczby kobiet, którym zamierzano udzielić wsparcia w celu podjęcia przez nie własnej działalności gospodarczej, gdyż spośród 30 kobiet, które wstępnie zgłosiły udział w projekcie, uczestniczyło w nim tylko siedem.

3.3.2.2 Wydatkowanie środków na realizację projektów

Planując wydatki na zakup materiałów i usług, poza koniecznością respektowania ograniczeń budżetowych, wnioskodawcy byli zobowiązani do przestrzegania obowiązujących w PO KL warunków kwalifikowalności³⁵. Dotyczyło to zwłaszcza przestrzegania wymogu racjonalnego i efektywnego ustalania wysokości wydatków, stosownie do cen i stawek rynkowych. Wymóg ten egzekwowano poprzez weryfikację wniosków o dofinansowanie, w wyniku której w ok. 80% wniosków objętych badaniami obniżono dotację przeciętnie o 10% (od 5% do 20%).

Średnia wysokość wydatków na realizację jednego projektu PO KL, w grupie objętej badaniami kontrolnymi, wyniosła:³⁶

- 2.731 tys. zł – projekty systemowe powiatowych urzędów pracy,
- 712,0 tys. zł – projekty konkursowe podmiotów spoza sektora finansów publicznych,
- 2.134,2 tys. zł – projekty z zakresu samozatrudnienia realizowane głównie przez operatorów wsparcia,
- 750,4 tys. zł – projekty konkursowe realizowane przez inne instytucje samorządowe (OPS i PCPR).

Podane wyżej wartości obejmują wydatki pozytywnie zweryfikowane przez Instytucje Pośredniczące i uznane za kwalifikowalne zgodnie z Zasadami finansowania PO KL, aktualnymi

³⁵ Dla okresu objętego kontrolą: Wytoczne MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL z dnia 17 marca 2009 r. i 18 grudnia 2009 r.

³⁶ Wartość pojedynczych projektów była zróżnicowana na co wskazuje 50% wskaźnik zmienności (liczony w procentach odchylenia standardowego do wartości średniej projektów). Wskaźnik ten w poszczególnych grupach beneficjentów był także zróżnicowany i wynosił od 95% w grupie powiatowych urzędów pracy realizujących projekty systemowe (czynnikiem różnicującym były tu zwłaszcza kwoty przeznaczone na sfinansowanie staży) do 47,1% grupie podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL oraz warunkami umów zawartych z beneficjentami.

W trakcie weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność, Instytucje Pośredniczące nie uznały 9,4% przedstawionych do rozliczenia wydatków – najwięcej (16,7%) w przypadku beneficjentów prywatnych, najmniej (8,7%) dla projektów realizowanych przez instytucje samorządowe. Powodami, dla których IP i IP 2 nie uznały przedłożonych przez beneficjentów wydatków był najczęściej brak powiązania wydatku z realizowanym projektem lub też niezrealizowanie części jego zadań.

We wszystkich skontrolowanych przez NIK wnioskach o płatność, beneficjenci nie przedkładali do rozliczenia wydatków w kwotach przekraczających wysokość poszczególnych pozycji budżetowych, określonych w umowach o dofinansowanie. Na podstawie dokumentacji rozliczeń projektów, dostępnej u skontrolowanych beneficjentów, wynika bowiem, że zastrzeżenia IP i IP 2 dotyczyły w większości niewłaściwego kwalifikowania wydatków do poszczególnych pozycji budżetowych, uchybień dotyczących dowodów na poniesione wydatki oraz błędów rachunkowych.

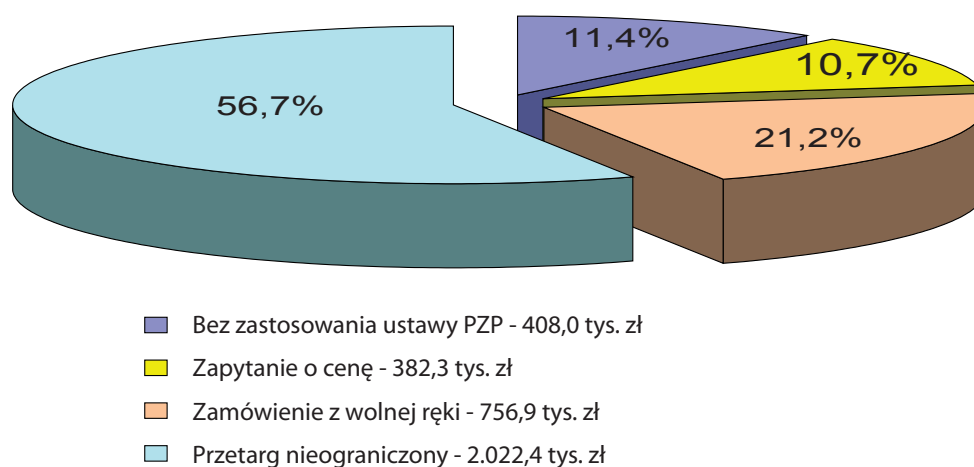
3.3.2.3 Prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne

Spośród 35 skontrolowanych beneficjentów, 16 było jednostkami sektora finansów publicznych, zobowiązanymi³⁷ przy udzielaniu zamówień związanych z realizacją projektów PO KL do stosowania przepisów ustawy PZP.

Z ustaleń kontroli wynika, że jednostki te stosowały się do tego wymogu, m.in. dokonując wyboru wykonawców w odpowiednim trybie. Zamówienia o łącznej wartości 3.161,6 tys. zł zostały zrealizowane w trybie przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę i zamówienia z wolnej ręki. Bez zastosowania ustawy PZP wydatkowano 408,0 tys. zł. Strukturę form wyboru wykonawców według wartości zrealizowanych zamówień przedstawia wykres 1.

Wykres nr 1

Formy wyboru wykonawców i dostawców według wartości zamówień zrealizowanych w ramach PO KL przez beneficjentów będących jednostkami sektora finansów publicznych



Źródło: wyniki kontroli NIK

³⁷ Na mocy art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w związku z art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono w trzech przypadkach:

- **W Powiatowym Urzędzie Pracy w Kielcach** z naruszeniem art. 18 ustawy PZP zawarto sześć umów na realizację szkoleń w ramach projektu systemowego, na łączną kwotę 215,9 tys. zł. Zostały one bowiem podpisane przez zastępcę dyrektora PUP, który nie miał do tej czynności upoważnienia. Zgodnie z art. 15 UDFP stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W PUP nierzetelnie sporządzono też dokumentację z przeprowadzonych postępowań o udzielenie dwóch zamówień publicznych na organizację szkoleń dla osób bezrobotnych. Protokół postępowania o zamówienie, obejmujące organizację 31 szkoleń grupowych, nie zawierał bowiem wymaganych podpisów członków komisji przetargowej oraz kierownika zamawiającego lub osoby upoważnionej. W protokołach z postępowań błędnie też podawano zarządzenia powołujące komisję przetargową, a ponadto w protokole dotyczącym organizacji 26 szkoleń grupowych, niewłaściwie został podany termin składania i otwarcia ofert. W ogłoszeniu o udzielonym przez PUP zamówieniu, przekazanym Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, pominięto jedną z umów o wartości 6,9 tys. zł.
- **Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Olsztynie**, udzielając zamówień publicznych na wykonanie badań kompetencyjnych i reprezentacyjnych, na które wydatkowano 192,8 tys. zł, wbrew wymogom art. 32 ust. 1 ustawy PZP nie szacowało wartości rynkowych tych zamówień, określając je w maksymalnej wysokości poszczególnych pozycji budżetu projektu.
- **Powiatowy Urząd Pracy w Wejherowie** dokonując wyboru wykonawcy szkoleń grupowych o wartości 37,0 tys. zł nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 95 ust. 1 ustawy PZP, tj. nie zamieścił niezwłocznie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, lecz uczynił to dopiero po ośmiu miesiącach od daty zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. W przypadku natomiast innego zamówienia o wartości 19,0 tys. zł, w treści zamieszczonego na portalu Urzędu Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia podano niezgodne ze stanem faktycznym dane dotyczące jego przedmiotu, liczby otrzymanych ofert i oferty z najniższą ceną.

Pozostałych 19 skontrolowanych beneficjentów, niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, miało natomiast obowiązek stosowania w określonych sytuacjach zasady konkurencyjności³⁸, o której mowa w Zasadach finansowania PO KL. Wszyscy ci beneficjenci przestrzegali formalnych warunków określających tę zasadę (§20 wzorca umów o dofinansowanie) dla wszystkich zamówień przekraczających kwoty progowe, czyli:

- wysłali zapytania ofertowe do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców danego zamówienia (o ile byli dostępni na rynku),
- w zapytaniu ofertowym zawarli opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert oraz terminy ich składania,
- najkorzystniejsze oferty wybrali w oparciu o kryteria oceny i udokumentowali to protokołarnie.

³⁸ Wartością progową określającą obowiązek stosowania zasady konkurencyjności jest wartość netto zamówienia przekraczająca równowartość w złotych kwoty 14 tys. euro (dotyczy umów zawartych po 19 stycznia 2009 r. – wcześniej zasada ta dotyczyła zamówień przekraczających wartość 20 tys. zł netto). Ponieważ uregulowania wprowadzone przez Instytucję zarządzającą PO KL (MRR) wprowadziły korzystne dla beneficjentów zmiany w zakresie stosowania zasady konkurencyjności, po ich wprowadzeniu istniała możliwość dokonania zmian w podpisanych wcześniej umowach o dofinansowanie projektów.

3.3.2.4 Koszty realizacji projektów

Przeciętny koszt realizacji projektów szkoleniowych objętych przez NIK szczegółową analizą (35 z 75 zrealizowanych przez skontrolowane podmioty), w przeliczeniu na jednego uczestnika kształtował się na poziomie 5,7 tys. zł (dla projektów realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych) i 6,0 tys. zł (dla projektów realizowanych przez podmioty spoza tego sektora). W przypadku projektów, których celem podstawowym lub też jednym z celów był rozwój samozatrudnienia, przeciętny koszt uczestnictwa w nich jednej osoby, wliczając w to dotacje inwestycyjne i pomostowe udzielone wybranej grupie uczestników, wyniósł 19,2 tys. zł.

Średnie koszty jednostkowe objętych badaniami szkoleń realizowanych w ramach PO KL, w tym przede wszystkim szkoleń przysposabiających do wybranych zawodów, były istotnie wyższe od cen podobnych szkoleń oferowanych i realizowanych komercyjnie.

- Za przeszkolenie jednej osoby w zawodzie operatora wózków widłowych w ramach projektu „Nowe kwalifikacje na Kujawach i Pałukach”, **Fundacja Expert – Kujawy w Inowrocławiu**, zlecając podmiotowi zewnętrznemu zapłaciła 700 zł, podczas gdy, w ofercie komercyjnej można było nabyć tę usługę za kwotę od 400 do 500 zł³⁹. Koszt uczestnictwa jednej osoby w tym szkoleniu był jednak znacznie wyższy, gdyż po doliczeniu kosztów ogólnych, na które składały się koszty zarządzania projektem, koszty promocji i rekrutacji oraz inne koszty, takie jak np. ubezpieczenia, catering, dojazdy wyniósł on ok. 2,6 tys. zł.
- Za przeszkolenie jednej osoby na operatora żurawia samochodowego i operatora walca drogowego, w ramach projektu „Praca dla Ciebie – projekt na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – II edycja” zrealizowanego przez **Stowarzyszenie Integracja i Rozwój w Kielcach** zapłacono 2,6 tys. zł, natomiast w ofercie rynkowej ceny takich kursów kształtowały się na poziomie od 1,6 do 2 tys. zł.

Znacząca różnica między cenami szkoleń w ofercie komercyjnej, a kosztami jednostkowymi szkoleń realizowanych w ramach projektów PO KL wynikała głównie z uzupełniania szkoleń zawodowych szkoleniami pomocniczymi (np. z zakresu umiejętności poruszania się na rynku pracy) oraz badaniami kompetencyjnymi i psychologicznymi.

Na wysokość kosztów szkoleń wpływało także ponoszenie przez beneficjentów dodatkowych wydatków np. na ubezpieczenia uczestników, wyżywienie (catering i poczęstunki kawowe), dowóz uczestników, a w przypadkach szkoleń zawodowych, koszty zakupu odzieży ochronnej. Ponadto beneficjenci nieposiadający w większości własnej bazy szkoleniowej i trenerskiej, zlecali podmiotom zewnętrznym nie tylko przeprowadzenie szkoleń ale nawet opracowywanie ich programów. Wprowadzanie do realizacji projektów pośredników miało niewątpliwie istotny wpływ na wysokość kosztów projektów. Poprzez firmy pośredniczące w realizacji projektów, beneficjenci zlecali wykonanie tak prostych usług jak przygotowywanie materiałów promocyjnych, zamawianie ogłoszeń w prasie oraz dystrybucję ulotek, itp.

O wysokim poziomie kosztów szkoleń PO KL świadczy fakt, iż ich przeciętne koszty jednostkowe były porównywalne ze średnimi kosztami jednostkowymi kształcenia na większości kierunków studiów wyższych w ciągu semestru⁴⁰.

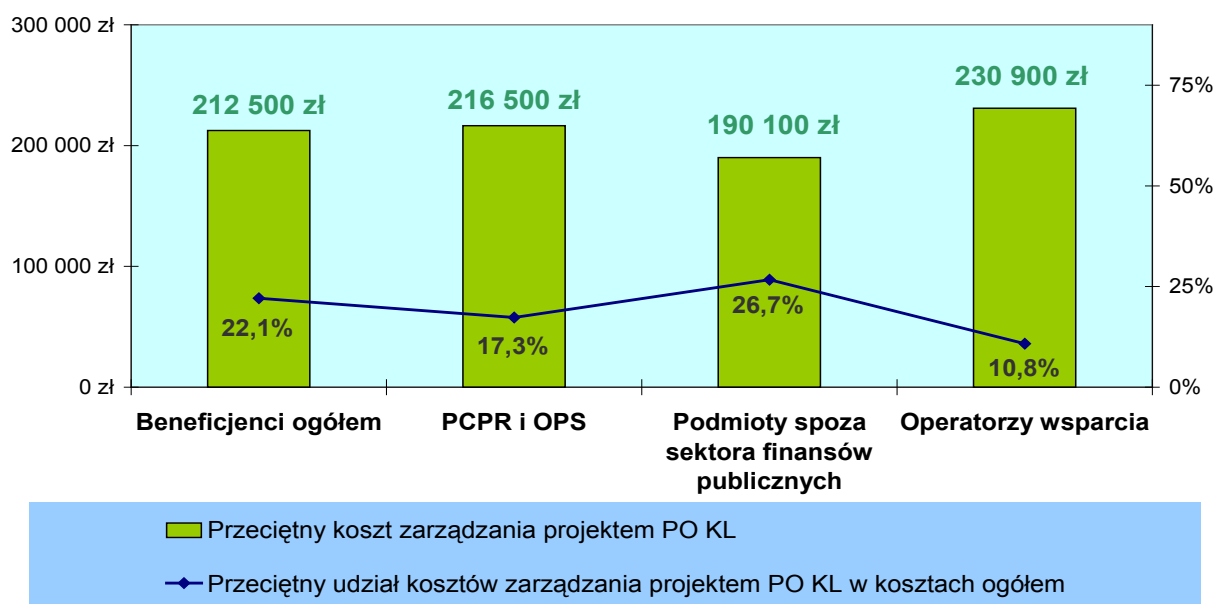
³⁹ Na podstawie ofert wyłonionych z internetu drogą pseudolosową, tj. wybierając po cztery pierwsze oferty wyszukane wyszukiwarką Google, które w swej treści posiadały informację o cenach usług szkoleniowych danego rodzaju.

⁴⁰ Raport na temat cen studiów w Polsce w roku 2009/2010 opracowany przez SUPERSTUDIA.pl www.superstudia.pl/pliki/88-raport-o-cenach.pdf

Z analizy struktury rodzajowej kosztów zbadanych projektów wynika, że szczególnie duże obciążenie stanowiły koszty wynagrodzeń personelu zarządzającego projektami⁴¹. Koszty te wynosiły przeciętnie 212,5 tys. zł (22,1% łącznych kosztów projektów) i były zróżnicowane w poszczególnych grupach beneficjentów, co przedstawia wykres 2.

Wykres nr 2

Przeciętne koszty wynagrodzeń personelu zarządzającego projektami PO KL oraz ich udział w łącznych kosztach projektów według grup beneficjentów



Źródło: wyniki kontroli NIK

Koszty zarządzania podobnymi projektami zrealizowanymi przez skontrolowane jednostki sektora finansów publicznych (z wyłączeniem PUP⁴²) i które obejmowały podobne grupy docelowe⁴³, były znacznie zróżnicowane i w przeliczeniu na jednego uczestnika kształtowały się od 0,5 tys. zł (MOPS Barczewo) do 3,4 tys. zł (MOPS Ostrowiec Świętokrzyski). W tym ostatnim przypadku jedną z przyczyn poniesienia wysokich wydatków zarządzania projektem była jego realizacja w partnerstwie z Agencją Rozwoju Lokalnego Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim. Partner ten zatrudnił i wypłacił wynagrodzenia specjalistom ds. aktywnej integracji, szkoleń, promocji oraz pośrednictwa pracy, mimo że w MOPS zatrudniono koordynatorów: merytorycznego i finansowego – a ponadto prawnika i pomoc biurową. Na umowę-zlecenie zatrudniono ponadto kierownika jednostki, specjalistę socjalnego oraz pomoc biurową ds. zaopatrzenia. Z wyjaśnień kierownika projektu wynika, że zatrudniając w projektach specjalistów jednostki partnerskiej założono, iż było to „tańsze” rozwiązanie, niż zatrudnienie specjalistów na umowy zlecenia. Mimo, że wydatki na administrowanie

⁴¹ Patrz przypis 9, str. 10.

⁴² Dofinansowanie projektów systemowych PUP polega na zwiększeniu limitu wydatków Funduszu Pracy dla powiatu na wniosek marszałka województwa do wysokości udziału finansowania projektu ze środków będących w dyspozycji samorządu województwa. Zwrot środków w wysokości dofinansowania projektów systemowych z Europejskiego Funduszu Społecznego jest dokonywany do dysponenta Funduszu Pracy po poświadczeniu przez Instytucję Zarządzającą wydatków w ramach komponentu regionalnego. Zwrot przekazywany jest w formie dotacji rozwojowej przez ministra nadzorującego Fundusz Pracy.

⁴³ W większości byli to podopieczni tych instytucji.

tym projektem w przeliczeniu na jednego uczestnika wyniosły aż 3,4 tys. zł, to uzyskały one akceptację IP (Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego).

Najwyższy odsetek (26,7%) udziału kosztów zarządzania w ogólnych kosztach projektów stwierdzono w grupie skontrolowanych beneficjentów niebędących podmiotami sektora finansów publicznych. W grupie tej, spośród objętych badaniami 41 projektów, w 13 z nich odsetek ten przekraczał 30%, w tym w trzech nawet 50%.

Jedną z przyczyn wyższych od przeciętnych w badanej populacji kosztów zarządzania projektami było zatrudnianie większej liczby personelu pełniącego funkcje związane z ich obsługą administracyjną. Prowadziło to do powielania zadań oraz również kosztów, gdyż zadania będące w kompetencji niektórych zatrudnionych w projektach specjalistów dodatkowo zlecano podmiotom zewnętrznym.

- **Centrum Kształcenia Kadr A. G. w Ostródzie**, realizując cztery projekty PO KL, w każdym z nich zatrudniało kierownika z wynagrodzeniem za okres 13–14 miesięcy wynoszącym od 75,7 tys. do 96,3 tys. zł oraz dwóch lub jednego sekretarza prowadzącego biuro terenowe, z wynagrodzeniem za ten okres od 24,7 tys. do 42,0 tys. zł. W każdym projekcie zatrudniono też specjalistę ds. promocji i rekrutacji (we wszystkich projektach była to ta sama osoba), do którego zadań – zgodnie z zakresem czynności, należało m.in. utworzenie stron internetowych, a dla dwóch z nich również ich aktualizacja⁴⁴. Łączne wynagrodzenie tej osoby za udział w czterech projektach, realizowanych w okresie dwóch lat, wyniosło od 32,5 tys. do 42,0 tys. zł. Wykonanie części zadań specjalisty ds. promocji powierzono dwóm podmiotom zewnętrznym za łączną kwotę 7,5 tys. zł.
- **Lubelska Szkoła Biznesu Sp. z o.o. Fundacji Rozwoju KUL** w dwóch objętych kontrolą projektach wydatkowała na zarządzanie nimi 42,4% i 50,7% ogólnych kosztów ich realizacji. Spowodowane to było głównie zatrudnieniem osób, które realizowały zadania podobne lub nawet pokrywające się. Na przykład zadania dotyczące nadzoru merytorycznego oraz monitorowania przebiegu i wyników projektu realizowali zarówno kierownik projektu i jego asystent, jak i dyrektor ds. monitoringu, specjaliści ds. promocji i rekrutacji oraz kierownik merytoryczny i jego asystent. Powierzenie różnym pracownikom tak podobnych zadań prowadziło do wypłacania podwójnych wynagrodzeń za ich realizację. Pomimo zatrudniania tak licznej kadry administracyjnej do obsługi projektów, część tych zadań zlecano podmiotom zewnętrznym. Podmiotom tym zlecono na przykład działania marketingowe i promocyjne projektu „Bądź aktywny zawodowo”, w tym wykonanie serwisu internetowego i zamieszczenie reklam w na stronach internetowych za co zapłacono 14,6 tys. zł.
- **Fundacja Polskiej Akademii Nauk – Oddział w Lublinie NAUKA i ROZWÓJ LUBELSZCZYNY**, realizując projekt „Platforma Umiejętności Informatycznych”, poniosła koszty zarządzania w wysokości 292 tys. zł (36,6% kosztów ogółem). Przy 50 uczestnikach tego projektu koszt zarządzania wyniósł 5,8 tys. zł na osobę. Tak wysokie koszty zarządzania nie znajdują uzasadnienia, w sytuacji gdy podstawowe szkolenia w tym projekcie, tj. doskonalenie znajomości języka angielskiego oraz przygotowanie uczestników i przeprowadzenie egzaminu na certyfikat CISCO, zlecono podwykonawcom. Wydatki na realizację tego projektu w wysokości 797,5 tys. zł zostały zaakceptowane przez IP, gdyż były zgodne z warunkami umowy.

Wysokie koszty zarządzania, przeciętnie 2,8 tys. zł w przeliczeniu na uczestnika, wystąpiły również u beneficjentów pełniących rolę operatorów wsparcia, bądź realizujących projekty, których jednym

⁴⁴ W dwóch pozostałych projektach do obowiązków specjalisty należało jedynie przygotowanie materiałów do utworzenia i aktualizacji stron internetowych.

z celów było promowanie i finansowe wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia. W dużej mierze wynikały one ze specyfiki realizowanych przez nich projektów, która wiązała się z obowiązkiem ciągłego, wieloetapowego i indywidualnego wsparcia merytorycznego przez cały okres realizacji projektów.

Na wysoki poziom kosztów realizacji projektów miały również wpływ przypadki niegospodarnego wydatkowania środków dotacji.

- Koszty używania samochodów prywatnych przez kierownika projektu, asystenta kierownika projektu i asystenta ds. operacyjnych z **Fundacji Polskiej Akademii Nauk – Oddział w Lublinie – NAUKA I ROZWÓJ LUBELSZCZYZNY**, przy realizacji projektu pn. „Platforma Umiejętności Informatycznych” wyniosły ogółem 19,2 tys. zł, co przy zastosowanej obowiązującej wówczas maksymalnej stawce rozliczeniowej (0,84 zł/km) oznaczało wykonanie przebiegu ogółem aż 22.515 km. Przebieg ten był niewspółmierny do charakteru projektu realizowanego dla 50 osób na terenie Lublina. Realizując ten projekt Fundacja zleciła też wydrukowanie aż 10 tys. ulotek informacyjnych i 2 tys. plakatów oraz przygotowanie innych materiałów promocyjnych, wydatkując na te cele łącznie 23 tys. zł. Wydatki te zostały rozliczone i zaakceptowane przez IP.
- **PCPR w Olsztynie**, w ramach kampanii społecznej, będącej jednym z zadań projektu konkursowego, zleciło firmom zewnętrznym m.in. wydrukowanie i kolportaż ulotek, wydrukowanie plakatów oraz emisję telewizyjnego spotu reklamowego. Za te usługi PCPR zapłaciło łącznie 93,3 tys. zł, co mieściło się wprawdzie w kwocie przyznanej przez IP na ten cel, jednak była ona niewspółmiernie wysoka w stosunku do wartości rynkowej tych usług. Na przykład:
 - na wydrukowanie 34 tys. ulotek wydatkowano 40,7 tys. zł, podczas gdy istniały możliwości wykonania tej usługi za ok. 2 tys. zł⁴⁵, a więc dwudziestokrotnie taniej,
 - na emisję telewizyjnego spotu reklamowego wydatkowano 19,6 tys. zł, podczas gdy według cennika TVP Olsztyn usługa ta mogła być wykonana za 1,0 tys. zł,
 - na kolportaż ww. ulotek wydatkowano 17,0 tys. zł, zaś według cennika Poczty Polskiej usługa ta mogła być wykonana sześciokrotnie taniej, tj. za 2,7 tys. zł. Z ustaleń kontroli wynika, że usługę kolportażu zlecono firmie prywatnej, która następnie zleciła ją Poczcie Polskiej, jako kolejnemu podwykonawcy.

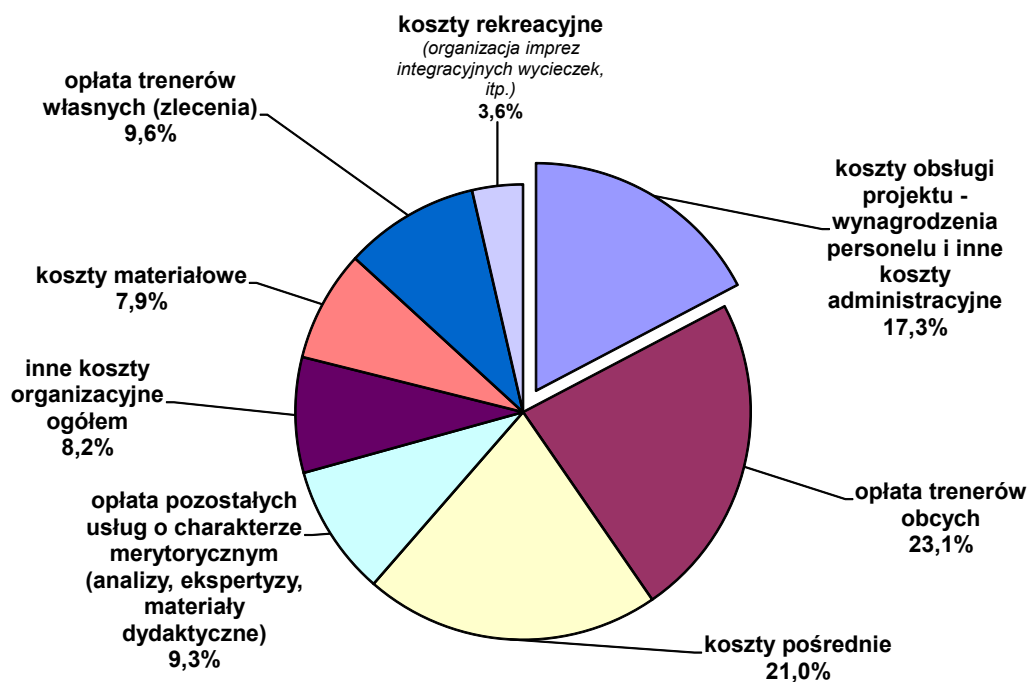
Łączna wartość wszystkich usług (oszacowana według obowiązujących wówczas cen rynkowych) wyniosła ok. 7 tys. zł, tj. ok. 7% kwoty zapłaconej przez PCPR. W ocenie NIK niegospodarnie wydatkowana kwota wyniosła 86,3 tys. zł. Wydatki na ww. usługi uzyskały akceptację IP, zarówno na etapie zatwierdzania budżetu projektu, jak i jego końcowego rozliczenia finansowego. Nie zostało to również zakwestionowane przez IP podczas przeprowadzonej u beneficjenta kontroli, którą objęto m.in. prawidłowość rozliczeń finansowych.

Dane o przeciętnej strukturze kosztów realizacji projektów PO KL w zależności od rodzaju projektu oraz wykonawcy (beneficjenta) obrazują wykresy 3 – 5.

⁴⁵ Średnia wartość obliczona na podstawie cenników dwóch olsztyńskich firm nie uczestniczących w postępowaniach o udzielenie zamówień w ramach projektu, tj. firm Labcreation s.c. i Euro Studio Sp. z o.o.

Wykres nr 3

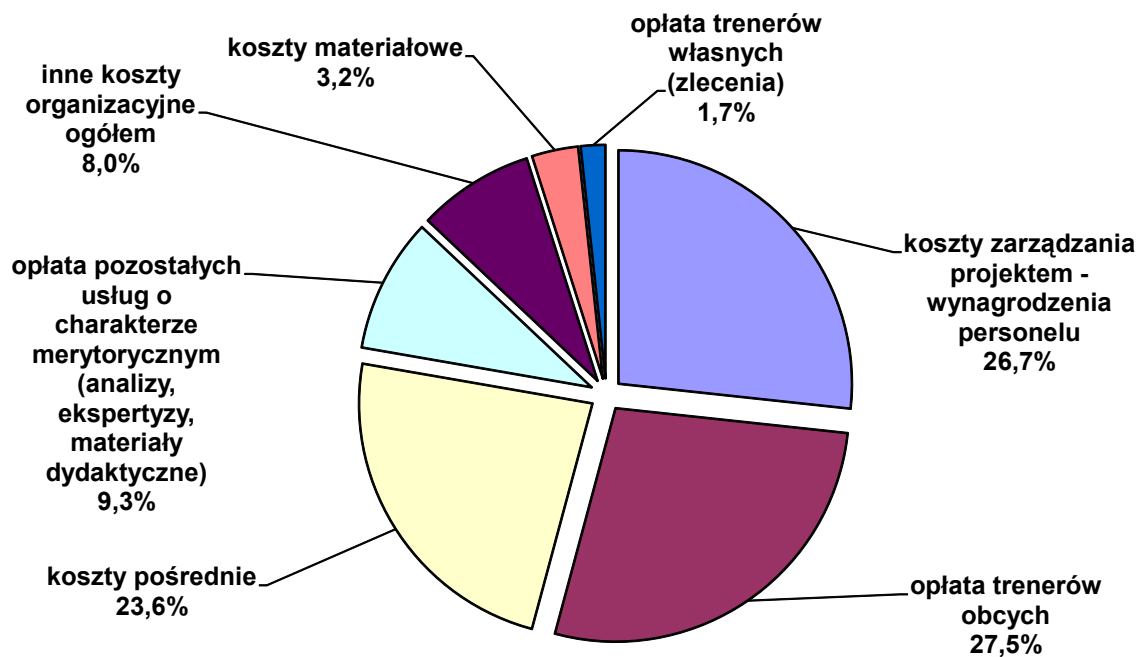
Struktura kosztów realizacji projektów konkursowych PO KL, realizowanych dla grup docelowych obejmujących głównie podopiecznych OPS i PCPR (dane średnie dla siedmiu skontrolowanych podmiotów)



Źródło: wyniki kontroli NIK

Wykres nr 4

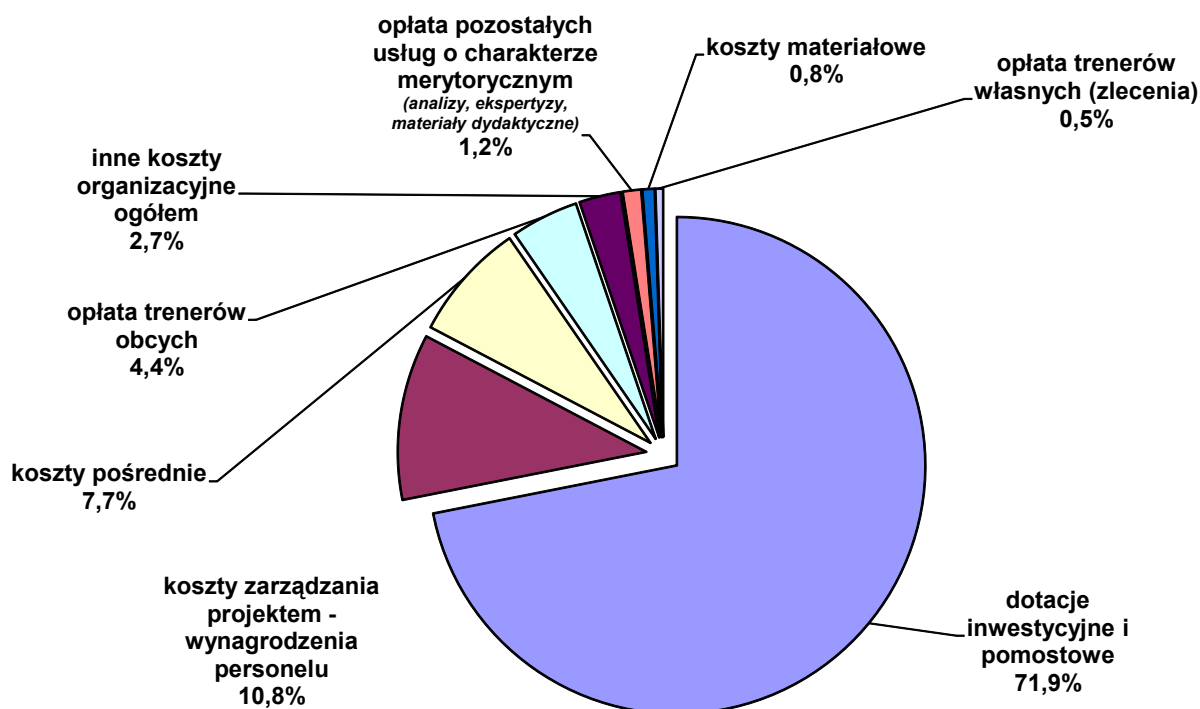
Struktura kosztów realizacji projektów konkursowych PO KL zrealizowanych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych (dane średnie dla 17 skontrolowanych podmiotów)



Źródło: wyniki kontroli NIK

Wykres nr 5

Struktura kosztów realizacji projektów PO KL z zakresu samozatrudnienia (powstania nowych mikroprzedsiębiorstw – dane średnie dla siedmiu skontrolowanych podmiotów)



Źródło: wyniki kontroli NIK

3.3.2.5 Rozliczenia finansowe projektów

Skontrolowani beneficjenci na ogół prawidłowo dokonali rozliczeń rzeczowych i finansowych zrealizowanych projektów. Uchybienia, niemające jednak istotnego wpływu na rzetelność ostatecznych rozliczeń, stwierdzono u czterech z dziewięciu skontrolowanych beneficjentów z sektora finansów publicznych. Polegały one na:

- nieterminowym przedkładaniu wniosków o płatność oraz sprawozdań z rzeczowej realizacji projektów (**FARR Starachowice**),
- niezgodnym ze stanem rzeczywistym określaniem zakresu rzeczowego wykonanych zadań w sprawozdaniu kwartalnym (**OPS Kobylnica**),
- zaksięgowaniu z opóźnieniem wydatku poniesionego w ramach realizowanego projektu (**OPS Kobylnica**),
- przedłożeniu pięciu z sześciu wniosków o płatność, które były niekompletne lub zawierały błędne dane (**PCPR Wysokie Mazowieckie**).

Uchybienia formalne stwierdzono również u 13 z 19 skontrolowanych beneficjentów spoza sektora finansów publicznych, które polegały głównie na:

- występowaniu błędów rachunkowych i rzeczowych w rozliczeniach przedkładanych Instytucjom pośredniczącym, wymagających wielokrotnych poprawek (**Centrum Kształcenia Kadr w Ostródzie, Caritas Diecezji Kieleckiej, Fundacja EXPERT – KUJAWY, NST Lublin, Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr**

w Białymstoku, Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości Atut w Ostródzie),

- braku potwierdzenia weryfikacji dokumentów źródłowych (**WSG Bydgoszcz**),
- błędach w zapisach księgowych (**FRP Atut w Ostródzie**),
- nienależytym zabezpieczeniu podlegającej archiwizacji dokumentacji zrealizowanego projektu (**Dom Doradztwa Biznesowego MM w Kielcach**).

Wszystkie te uchybienia były spowodowane niedopatrzzeniami osób zatrudnionych w projekcie i były korygowane już w trakcie kontroli NIK.

3.3.2.6 Efekty realizacji projektów

Skontrolowane podmioty osiągnęły większość z założonych i ustalonych w umowach o dofinansowanie wskaźników, zarówno wymiernych – „twardych”, jak i niewymiernych – „miękkich”. We wszystkich zbadanych projektach podstawowymi wskaźnikami były wskaźniki produktu wyrażające m.in. liczbę osób uczestniczących w szkoleniu, liczbę lub odsetek uczestników, którzy ukończyli szkolenia lub uzyskali stosowne uprawnienia.

Stopień osiągnięcia przez badanych beneficjentów wskaźników twardych, określonych w umowach o dofinansowanie wynosił średnio 97%, a w skrajnych przypadkach tylko 20%. Najwyższe wskaźniki (od 97% – 100%) osiągnięto w zakresie uczestniczenia w samym projekcie, zaś najniższe w zakresie uczestniczenia w szkoleniach specjalistycznych i uzyskania certyfikatów zawodowych.

- **Łomżyńska Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT**, realizując projekt „Outplacement – monitorowany powrót do aktywności zawodowej”, nie osiągnęła siedmiu spośród 13 zaplanowanych wskaźników, a poziom ich realizacji wyniósł od 23,3% do 60%. W szczególności nie osiągnięto wskaźników: liczby grup szkoleniowych z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej (zamiast dwóch zorganizowano jedną grupę), liczby kobiet przeszkolonych z zakresu samodzielnej działalności gospodarczej (przeszkolono siedem w miejsce planowanych trzydziestu), liczby kobiet objętych specjalistycznym doradztwem zawodowym wraz z przyznaniem jednorazowej dotacji inwestycyjnej oraz wsparcia pomostowego (wsparciem objęto sześć kobiet w miejsce planowanych dwudziestu). Przyczyną niewykonania wskaźników była mniejsza niż zakładano liczba zgłoszeń. Projekt został rozliczony przez IP 2.
- **Stowarzyszenie Integracja i Rozwój w Kielcach**, realizując projekt „Praca dla Ciebie – projekt na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – II edycja”, nie osiągnęła planowanych wartości sześciu spośród 18 wskaźników. Dotyczyło to m.in. odsetka uczestników specjalistycznego szkolenia, którzy zdobyli uprawnienia zawodowe (operatora wózków widłowych), liczby osób biorących udział w projekcie w wieku powyżej 45 lat oraz osób nieaktywnych zawodowo. Wykonanie tych wskaźników kształtowało się na poziomie od 57% do 98% wartości zaplanowanych.

Stopień osiągnięcia założonych wskaźników „twardych” zależał także od charakteru grup docelowych, obniżając się istotnie w grupach docelowych obejmujących osoby wykluczone społecznie.

- **Caritas Diecezji Kieleckiej**, realizując projekt dotyczący reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych społecznie, nie osiągnęła zaplanowanych wielkości pięciu z sześciu wskaźników „twardych”. W szczególności dotyczyło to wskaźnika ponownej aktywizacji zawodowej uczestników projektu, który wykonano w 33%. Wskaźnik zdobycia przez określoną liczbę uczestników

umiejętności korzystania z technologii informatycznych oraz umiejętności podstawowej komunikacji w języku angielskim bądź niemieckim zrealizowano natomiast w 66%. Główną przyczyną niepełnej realizacji tych wskaźników była niska frekwencja na zajęciach, która według wyjaśnień kierownika projektu, spowodowana była brakiem dostatecznej motywacji i apatią wielu uczestników projektu, przez długi czas przebywających w stanie wykluczenia społecznego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w grupie wskaźników „twardych” dla projektów szkoleniowych zakładano takie, które mimo iż były wymierne, to w niewielkim tylko stopniu wyrażały faktycznie osiągnięty rezultat. Miały bowiem charakter formalny i ustalane były bezpośrednio po zakończeniu realizacji projektów, bez potrzeby podejmowania czynności monitorujących. Np. Stowarzyszenie **Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku**, przyjęło jako „twardy” wskaźnik ukończenia przez uczestników podstawowych szkoleń komputerowych, opracowanie przez nich tzw. indywidualnych planów działania (IPD) oraz napisanie życiorysów. Wykazany w rozliczeniu do IP wysoki poziom wykonania tych wskaźników (od 98,4% do 99,4%) nie może jednak stanowić o ostatecznej efektywności projektu. Nie ustalono bowiem wskaźników dotyczących skuteczności zatrudnieniowej⁴⁶.

Skontrolowane powiatowe urzędy pracy, dysponując instrumentami finansowymi wspierającymi organizowanie nowych miejsc pracy, w ramach realizacji projektów systemowych w większym stopniu niż pozostali beneficjenci umożliwiali uczestnikom uzyskanie zatrudnienia.

- **PUP w Zamościu**, w ramach realizacji projektu systemowego „Barwy tęczy”, zorganizował staże zawodowe dla 2.935 osób bezrobotnych, z tego dla 2.178 osób w latach objętych kontrolą. Wsparcie finansowe na rzecz samozatrudnienia (utworzenia własnych podmiotów gospodarczych) przekazano 284 osobom.
- **PUP w Aleksandrowie Kujawskim**, w ramach projektu systemowego „W drodze po sukces” w 2009 r., skierował na staże 404 osoby bezrobotne, a w 2010 r. – 324 takich osób. Po ich ukończeniu ok. połowa z tych osób uzyskała zatrudnienie w miejscu odbywania stażu. W 2009 r. było to 221, a w 2010 r. – 151 osób.
- **PUP w Kielcach** różnymi formami oddziaływania w ramach projektu systemowego „Twoja przyszłość” (staże, wsparcie samozatrudnienia) objął ogółem 3.806 osób, w wyniku czego z ewidencji bezrobotnych wyłączono 1.536 uczestników tego projektu.
- **PUP w Wejherowie** zrealizował projekt systemowy „ZiP Zaradny i Przedsiębiorczy”, który ukończyło ogółem 809 osób. Uczestników objęto szkoleniami ogólnymi oraz zawodowymi (kursy: prawa jazdy kat. C+, obsługi koparko-ładowarki, brukarstwa, pracy administracyjnej i komputerowy). W tej grupie, bieżący wskaźnik aktywizacji zawodowej, liczony na dzień ukończenia projektu, wyniósł 96,1% (stażyści, zatrudnieni w miejscu szkolenia, podejmujący samozatrudnienie).

W ramach projektów systemowych, skontrolowane MUP i PUP, objęły w badanym okresie aktywizacją zawodową od 11,0% (Wejherowo) do 36,1% (Zamość) liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Jednocześnie w okresie tym w powiatach objętych kontrolą, liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła przeciętnie o 1,4 tys. osób. Wzrost liczby osób bezrobotnych świadczy m.in. o tym, iż aktywizacja zawodowa bezrobotnych w ramach projektów systemowych miała w dużej mierze charakter nietrwały (staże, praktyki, zatrudnienie na umowy-zlecenia, itp.).

⁴⁶ Np. odsetek osób, które podjęły zatrudnienie w okresie do 18 miesięcy od daty zakończenia uczestnictwa w projekcie.

W projektach realizowanych przez OPS i PCPR większość wskaźników „twardych” stanowiły wskaźniki mierzące głównie uczestnictwo w projekcie, uzyskanie certyfikatów potwierdzających zdobycie wiedzy z zakresu „poruszania się na rynku pracy” oraz sporządzenie dokumentacji dotyczącej psychologicznej przydatności do określonego rodzaju pracy.

- **Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Olsztynie**, w ramach realizacji projektu „Badania osobowościowe szansą dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, przeprowadziło (z udziałem psychologów) badania kompetencyjne 250 osób wybranych z rejestrów PCPR obejmujących rodziny patologiczne, bądź zagrożone patologią. Przyjętym wskaźnikiem „twardym” projektu była m.in. liczba osób, dla których opracowano tzw. indywidualne plany działań (IPD)⁴⁷ oraz liczba osób, do których zamierzano skierować kampanię ulotkową (założono dotarcie do wszystkich rodzin zamieszkujących powiat).
- **Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokółce**, realizując projekt „Program wsparcia społeczno-zawodowego dla osób objętych pomocą ośrodka pomocy społecznej”, do grupy wskaźników twardych zaliczył jedynie wskaźniki mierzące poziom uczestnictwa w projekcie.

Znacznie lepsze wyniki odnotowano w projektach PO KL, wspierających osoby bezrobotne, podejmujące się utworzenia mikroprzedsiębiorstw. W efekcie realizacji projektów promujących i wspierających mikroprzedsiębiorczość⁴⁸ przez objętych kontrolą beneficjentów (najczęściej realizujących to zadanie jako operatorzy wsparcia) w badanym okresie utworzone zostały 573 nowe podmioty gospodarcze, w których oprócz właścicieli zatrudnienie znalazło dodatkowo co najmniej 26 osób. Wśród nowo utworzonych podmiotów gospodarczych dominowały przedsięwzięcia o charakterze usługowym i handlowym (ponad 80% nowopowstałych podmiotów). W większości były to proste usługi i drobne punkty handlowe. Powstały również podmioty świadczące bardziej złożone usługi, takie jak np. projektowanie architektoniczne, instalatorstwo sanitarne, mechanika samochodowa, a w handlu sprzedaż internetowa. Według danych przedstawionych przez beneficjentów większość podmiotów, których właściciele otrzymali dotacje inwestycyjne i pomostowe, spełniła warunek prowadzenia działalności przez minimum 12 miesięcy. Prawie wszystkie z tych podmiotów kontynuowały działalność również po tym terminie, gdyż bezpośrednio po jego upływie zlikwidowano jedynie siedem z nich (1,2%).

Z danych uzyskanych z systemu REGON wynika m.in., że:

- spośród 25 podmiotów utworzonych w ramach projektu „Twoja firma – twój zysk” realizowanego przez **Dom Doradztwa Biznesowego MM w Kielcach**, po upływie wymaganego okresu tylko dwa podmioty zaprzestały działalności, a jeden ją zawiesił,
- spośród 70 nowych podmiotów gospodarczych utworzonych w ramach pięciu projektów zrealizowanych przez **Fundację – Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach**, według stanu na 23 czerwca 2011 r., nadal funkcjonowało 50,

⁴⁷ W założeniu stanowią one podstawę pracy z tymi osobami przez ośrodki pomocy społecznej oraz instytucje pośrednictwa pracy.

⁴⁸ Według art. 104 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.), mikroprzedsiębiorca to przedsiębiorca, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:

- zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz

- osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nie przekraczający równowartości w złotych 2 mln euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych 2 lat nie przekraczający równowartości w złotych 2 mln euro.

- według stanu na dzień kontroli w **MUP w Lublinie**, tj. po upływie siedmiu miesięcy od zakończenia projektu „Unia przedsiębiorczych”, spośród 53 osób, którym udzielono wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej, działalność prowadziło nadal 43 osoby (81,1%), a według rozeznania MUP, dwie spośród tych osób, zwiększając zakres działalności, zadeklarowały zatrudnienie czterech dodatkowych pracowników,
- z analizy przeprowadzonej przez **PUP w Aleksandrowie Kujawskim** dla trzyletniego okresu wynika, że w sierpniu 2011 r., spośród podmiotów powstałych w 2010 r., nadal funkcjonowało 98,2%, z powstałych w 2009 r. – 70,2%, a spośród utworzonych w 2008 r. – 66,7%.

Dane o nowoutworzonych podmiotach gospodarczych, w objętych kontrolą województwach, wskazują, iż trwałość podmiotów utworzonych w ramach wsparcia PO KL nie odbiega od trwałości nowopowstających mikroprzedsiębiorstw w skali kraju⁴⁹. Dane te wskazują także, że cech trwałości długookresowej nowoutworzone podmioty gospodarcze nabierają dopiero po co najmniej rocznym okresie funkcjonowania bez wsparcia finansowego (dotacji pomostowych).

3.3.2.7 Wyniki badań ankietowych NIK

Dla uzyskania informacji uzupełniających o skuteczności wsparcia udzielonego uczestnikom projektów zrealizowanych przez skontrolowanych beneficjentów NIK przeprowadziła badania ankietowe adresując je do wybranych drogą losową 1.050 osób. Wypełnione formularze ankiet odesłało 198 osób (18,9% badanych). Z ogólnej charakterystyki respondentów wynika, że odpowiedzi udzielili bardziej aktywni uczestnicy projektów.

Z udzielonych odpowiedzi wynika przede wszystkim, że:

- ponad 50% respondentów, przed przystąpieniem do projektu, nie posiadało konkretnych kwalifikacji (zawodu lub umiejętności), a 41,4% nie posiadało kwalifikacji przydanych na lokalnych rynkach pracy
- uczestnictwo w projektach PO KL było przydatne (100% odpowiedzi),
- poszczególne formy wsparcia w ramach PO KL (głównie szkolenia, konsultacje, wsparcie psychologiczne) były odpowiednio przygotowane, profesjonalnie prowadzone (92,4% odpowiedzi) i tylko nieliczni respondenci w uwagach do ankiet wskazywali na przypadki nieprofesjonalności szkoleń,
- w wyniku uczestnictwa w projektach PO KL, prawie 60% respondentów uzyskało trwałe zatrudnienie (z tego 5,6% czasowe) lub samozatrudnienie trwające w trakcie wypełniania ankiety,
- 36,9% respondentów było przekonanych, że nabyli konkretne umiejętności lub uzyskali uprawnienia, które ułatwią im znalezienie zatrudnienia w przyszłości.

SKUTKI I ZAGROŻENIA W REALIZACJI PROJEKTÓW PRZEZ BENEFICJENTÓW

Podstawowym zagrożeniem dla realizacji celów komponentu regionalnego PO KL było powszechne przyjmowanie w projektach wskaźników nieodzwierciedlających ich rzeczywistej skuteczności w zakresie aktywizacji zawodowej, np. określających liczbę osób kończących szkolenia, czy też liczbę osób, które uzyskały certyfikaty zawodowe. W zdecydowanej większości projektów brak było natomiast wskaźników ilustrujących podejmowanie przez uczestników chociażby starań o podjęcie zatrudnienia. Taki sposób

⁴⁹ Paweł Huczko. *Najważniejszy pierwszy rok – czyli ile żyją firmy*. <http://firma.wieszjak.pl/abc-malej-firmy/205398,Najwazniejszy-pierwszy-rok--czyli-ile-zyja-firmy.html>

oceny zrealizowanych projektów uzasadniano m.in. tym, że tzw. efekty zatrudnieniowe osiągnięte zostaną w dłuższej perspektywie czasowej.

W obecnym stanie realizacji Programu nie można zatem ustalić czy długookresowe cele zostaną osiągnięte. Jeśli bowiem osoba, która odbyła szkolenie przysposabiające do zawodu nie uzyska zatrudnienia w krótkim okresie po jego zakończeniu, to prawdopodobieństwo, że uzyska je w okresie późniejszym maleje z upływem czasu wraz z utratą zdobytej wiedzy, bądź umiejętności.

DOBRE PRAKTYKI

Dobłą praktyką, z punktu widzenia osiągania efektywności zatrudnieniowej, były działania podjęte przez Warmińsko-Mazurską Wojewódzką Komendę OHP w Olsztynie, polegające na wprowadzeniu „kart aktywności zawodowej”. Karty te służyły do potwierdzania kontaktów uczestników szkoleń zawodowych z potencjalnymi pracodawcami. W stosunku do osób przeszkolonych stanowiło to czynnik dyscyplinujący w poszukiwaniu pracy, a Komendzie OHP ułatwiało ukierunkowanie szkoleń pod potrzeby lokalnego rynku pracy.

WNIOSKI NIK

W wystąpieniach skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, będących beneficjentami projektów PO KL, wnioskowano m.in. o:

- wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień w prowadzeniu ewidencji księgowej,
- zabezpieczenie danych osobowych uczestników projektów, stosownie do wymogów art. 36 ustawy o ochronie danych osobowych⁵⁰,
- podjęcie działań organizacyjnych zapewniających należyte sporządzanie wniosków o płatność,
- dołożenie starań zmierzających do pełnego osiągnięcia określonych w umowie celów projektów,
- zapewnienie rzetelnego dokumentowania postępowań o zamówienia publiczne,
- podjęcie działań zapewniających gospodarne dysponowanie środkami publicznymi,
- określenie zasad rekrutacji uczestników projektów realizowanych w ramach PO KL w sposób zapewniający bardziej efektywne wydatkowanie środków.

REALIZACJA WNIOSKÓW NIK

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali m.in., że w ramach realizowanych lub przewidywanych do realizacji w przyszłości projektów w ramach PO KL, podjęli działania zmierzające do:

- gospodarnego wydatkowania środków publicznych,
- ścisłego przestrzegania zasady konkurencyjności,
- rzetelnego dokumentowania postępowań o zamówienia publiczne,
- podjęcia działań zapewniających osiągnięcie zakładanych celów projektów,
- opracowania pisemnych kryteriów rekrutacji uczestników.

⁵⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm).

4.1 Organizacja kontroli

W przygotowaniu kontroli wykorzystano m.in. wyniki przeprowadzonej przez NIK w 2008 r. kontroli absorpcji wykorzystania środków UE na cele związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych oraz informacje pozyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego i z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, dotyczące istotnych problemów w realizacji PO KL, a także liczne materiały prasowe na ten temat.

4.2 Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrolą objęto wszystkie urzędy marszałkowskie, wojewódzkie urzędy pracy lub inne jednostki realizujące zadania instytucji IP bądź IP 2 w sześciu województwach. Doboru beneficjentów dokonano w taki sposób, aby każda delegatura NIK skontrolowała:

- co najmniej dwie jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego szczebla powiatowego lub gminnego (m.in. powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie), z których co najmniej jedna zrealizowała w badanym okresie projekt systemowy,
- jedną jednostkę realizującą projekt wsparcia przedsiębiorczości bezrobotnych, pełniącą funkcję operatora wsparcia,
- trzy jednostki będące niepublicznymi instytucjami rynku pracy (agencje zatrudnienia i pośrednictwa pracy, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe) lub inne organizacje wyszczególnione w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, realizujące cele społeczne w zakresie zatrudnienia, wykluczenia społecznego lub przeciwdziałania ubóstwu.

W IP i IP 2 skontrolowano dokumentację postępowań konkursowych od momentu ich ogłaszania, aż do zatwierdzenia wyników. W każdej jednostce badaniami objęto dokumentację 12 losowo wybranych konkursów reprezentujących wszystkie priorytety komponentu. U beneficjentów realizujących w okresie objętym kontrolą więcej niż jeden projekt PO KL, analizą szczegółową obejmowano od jednego do dwóch projektów, przede wszystkim bezpośrednio dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych, a w następnej kolejności projekty o najwyższej kwocie dofinansowania.

4.3 Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Ze względu na stwierdzone nieprawidłowości skutkujące oceną negatywną naradę pokontrolną przeprowadzono u jednego beneficjenta realizującego projekt w ramach PO KL.

Do wszystkich 48 kierowników kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 41 wniosków. Delegatura NIK w Olsztynie, po kontroli jednego z beneficjentów, skierowała dodatkowe wystąpienie do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wnioskowano w nim o przeanalizowanie nieprawidłowości stwierdzonej u tego beneficjenta pod kątem ewentualnego zgłoszenia jej do Komisji Europejskiej (str. 31). W efekcie tego wystąpienia, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego powiadomił, że wskazana nieprawidłowość podlega raportowaniu do Komisji Europejskiej oraz, że zostanie wszczęta procedura zwrotu nieprawidłowo rozliczonej dotacji w kwocie 86,3 tys. zł.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami skierowano dwa następujące zawiadomienia:

- Delegatura NIK w Olsztynie do organów ścigania o ujawnieniu faktów wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstwa, polegającego na niegospodarnym wydatkowaniu środków pieniężnych (str. 31),
- Delegatura NIK w Kielcach do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (str. 27).

4.4 Realizacja wniosków

Żaden z kierowników skontrolowanych jednostek nie wniósł zastrzeżeń do uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Wszyscy kierownicy jednostek udzielili NIK odpowiedzi, informując o sposobach realizacji wniosków pokontrolnych.

4.5 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły łącznie 302,2 tys. zł i polegały na niegospodarnym wydatkowaniu środków PO KL (str. 31) oraz na wydatkowaniu tych środków z naruszeniem prawa (str. 27).

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz osób kierujących nimi
według jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Jednostka skontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	Jarosław Dworżański	PN	Delegatura NIK w Białymstoku
2	Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku	Janina Mironowicz	PU	
3	Stowarzyszenie „Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju” w Białymstoku	Sebastian Rynkiewicz	P	
4	Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr w Białymstoku	Bogusław Plawgo	P	
5	Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokółce	Bożena Turycz	P	
6	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wysokiem Mazowieckim	Teresa Tabędzka	P	
7	Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku	Andrzej Parafiniuk	P	
8	Łomżyńska Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Naczelnej Organizacji Technicznej w Łomży	Janusz Nowakowski	P	
9	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki	PU	Delegatura NIK w Bydgoszczy
10	Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu	Artur Janas	PU	
11	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Toruniu	Dorota Wróblewska	PN	
12	Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku	Stanisław Kunikowski	P	
13	Powiatowy Urząd Pracy w Golubiu-Dobrzyniu	Jarosław Zakrzewski	P	
14	Powiatowy Urząd Pracy w Aleksandrowie Kujawskim	Stanisław Krysiński	P	
15	Fundacja Expert-Kujawy w Inowrocławiu	Tadeusz Osowiecki	P	
16	Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy	Krzysztof Sikora	PN	

17	Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach	Krzysztof Domagała	PN	Delegatura NIK w Kielcach
18	Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach	Andrzej Lato	P	
19	Caritas Diecezji Kieleckiej w Kielcach	Stanisław Słowik	PN	
20	Stowarzyszenie Integracja i Rozwój w Kielcach	Kamila Jacewicz-Marciniak	PN	
21	Dom Doradztwa Biznesowego MM Monika Majcher w Kielcach	Monika Majcher	PN	
22	Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach	Małgorzata Stanioch	PN	
23	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim	Stanisław Fiolik	P	
24	Fundacja - Agencja Rozwoju Regionalnego w Starachowicach	Ryszard Nosowicz	PN	
25	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mieczysław Struk	P	Delegatura NIK w Gdańsku
26	Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku	Tadeusz Adamejtis	P	
27	Powiatowy Urząd Pracy w Wejherowie	Grażyna Sobieraj	PN	
28	Powiatowy Urząd Pracy w Malborku	Joanna Reszka	P	
29	Stowarzyszenie Morena w Gdańsku	Michał Głuszczyński	PN	
30	Lokalna Grupa Działania „Kraina Dolnego Powiśla” w Dzierzgoniu	Leszek Tabor	P	
31	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobylnicy	Anna Łabik	PN	
32	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Słupsku	Urszula Dąbrowska	PN	
33	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Krzysztof Hetman	PU	Delegatura NIK w Lublinie
34	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie	Małgorzata Sokół	P	
35	Fundacja Polskiej Akademii Nauk „Nauka i Rozwój Lubelszczyzny” w Lublinie	Ireneusz Samodulski	PN	
36	NST sp. z o.o. w Chełmie	Piotr Morlewski	PU	
37	Lubelska Szkoła Biznesu sp. z o.o. Fundacja Rozwoju KUL w Lublinie	Jerzy Kowalski	PU	
38	Powiatowy Urząd Pracy w Zamościu	Jan Kozyra	P	
39	Miejski Urząd Pracy w Lublinie	Katarzyna Kępa	P	
40	Fundacja Rozwoju Lubelszczyzny w Lublinie	Henryk Łucjan	P	

41	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Jacek Protas	PN	Delegatura NIK w Olsztynie – koordynator kontroli
42	Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie	Zdzisław Szczepkowski	P	
43	Warmińsko-Mazurska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie	Jarosław Dzioba	P	
44	Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości „Atut” w Ostródzie	Wojciech Zalewski	PU	
45	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Olsztynie	Arkadiusz Paturej	N	
46	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Barczewie	Jarosław zlotkowski	P	
47	Centrum Kształcenia Kadr w Ostródzie	Anita Graczyk	PU	
48	Placówka Kształcenia Zawodowego Katarzyna Zacharska-Całka w Olsztynie	Katarzyna Zacharska-Całka	P	

* Zastosowane skróty: ocena pozytywna – **P**; ocena pozytywna z uchybieniami – **PU**; ocena pozytywna z nieprawidłowościami – **PN**; ocena negatywna – **N**

Liczba skontrolowanych jednostek wg ocen:

Ocena:	Liczba jednostek ogółem	w tym:	
		IP i IP 2	beneficjenci
pozytywna	24	5	19
pozytywna z uchybieniami	8	4	4
pozytywna z nieprawidłowościami	15	4	11
negatywna	1	0	1

Alokacja środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację projektów PO KL dla województw objętych kontrolą na lata 2007 – 2013 oraz wykorzystanie tych środków według stanu na koniec 2010 r.

priorytet	Alokacja 2007–2013 *)		Alokacja 2007–2010 *)		Wykorzystanie rodków na 31.12.2010 r. **)		6:2	7:3	6:4	7:5
	Ogółem	w tym dofinans. z EFS	Ogółem	w tym dofinans. z EFS	Ogółem	w tym dofinans. z EFS				
		w tys. zł						w %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
województwo kujawsko-pomorskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	504 606	428 915	360 788	306 670	338 366	290 720	67	68	94	95
VII Promocja integracji społecznej	354 434	301 269	169 500	144 075	108 018	91 816	30	30	64	64
VIII Regionalne kadry gospodarki	356 050	302 642	207 604	176 463	95 108	80 842	27	27	46	46
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	381 814	324 542	234 764	199 549	133 020	113 067	35	35	57	57
Razem priorytety VI-IX	1 596 904	1 357 368	972 656	826 757	674 512	576 445	42	42	69	70
województwo lubelskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	645 103	548 338	356 920	303 382	111 637	94 891	17	17	31	31
VII Promocja integracji społecznej	443 871	377 290	239 126	203 257	138 893	118 059	31	31	58	58
VIII Regionalne kadry gospodarki	454 039	385 932	313 402	266 392	167 690	142 536	37	37	54	54
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	533 098	453 134	265 519	225 691	115 747	98 385	22	22	44	44
Razem priorytety VI-IX	2 076 111	1 764 693	1 174 968	998 723	533 966	453 871	26	26	45	45
województwo podlaskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	328 127	278 908	221 161	187 987	206 504	174 321	63	63	93	93
VII Promocja integracji społecznej	225 771	191 906	100 208	85 177	57 269	50 945	25	27	57	60
VIII Regionalne kadry gospodarki	230 943	196 302	125 749	106 886	100 146	85 168	43	43	80	80
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	247 655	210 507	125 148	106 376	62 546	55 908	25	27	50	53
Razem priorytety VI-IX	1 032 496	877 622	572 266	486 426	426 465	366 342	41	42	75	75

województwo pomorskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	863 973	734 377	520 710	442 603	461 619	393 663	53	54	89	89
VII Promocja integracji społecznej	325 564	276 730	168 221	142 988	101 992	86 693	31	31	61	61
VIII Regionalne kadry gospodarki	333 022	283 069	199 422	169 509	97 666	83 016	29	29	49	49
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	357 121	303 552	195 224	165 940	101 761	86 497	28	28	52	52
Razem priorytety VI-IX	1 879 680	1 597 728	1 083 577	921 040	763 038	649 869	41	41	70	71
województwo świętokrzyskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	382 477	324 786	342 675	291 391	251 835	215 280	66	66	73	74
VII Promocja integracji społecznej	275 962	234 567	110 484	99 658	87 803	80 361	32	34	79	81
VIII Regionalne kadry gospodarki	272 887	231 954	149 071	127 340	101 303	86 542	37	37	68	68
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	302 710	257 304	153 555	135 920	95 697	84 946	32	33	62	62
Razem priorytety VI-IX	1 234 037	1 048 611	755 784	654 309	536 638	467 130	43	45	71	71
województwo warmińsko-mazurskie:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	133 245	113 258	96 739	82 228	69 147	58 775	52	52	71	71
VII Promocja integracji społecznej	271 194	230 515	136 537	116 057	89 472	76 051	33	33	66	66
VIII Regionalne kadry gospodarki	111 051	94 394	70 034	59 530	38 554	32 771	35	35	55	55
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	297 480	252 858	166 451	141 484	93 381	79 374	31	31	56	56
Razem priorytety VI-IX	812 970	691 025	469 761	399 299	290 554	246 971	36	36	62	62
Razem sześć ww. województw:										
VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	2 857 530	2 428 581	1 898 992	1 614 262	1 439 108	1 227 651	50	51	76	76
VII Promocja integracji społecznej	1 896 795	1 612 276	924 076	791 212	583 446	503 924	31	31	63	64
VIII Regionalne kadry gospodarki	1 757 993	1 494 292	1 065 282	906 120	600 467	510 875	34	34	56	56
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	2 119 878	1 801 897	1 140 661	974 960	602 152	518 177	28	29	53	53
Razem priorytety VI-IX	8 632 196	7 337 046	5 029 011	4 286 554	3 225 173	2 760 627	37	38	64	64

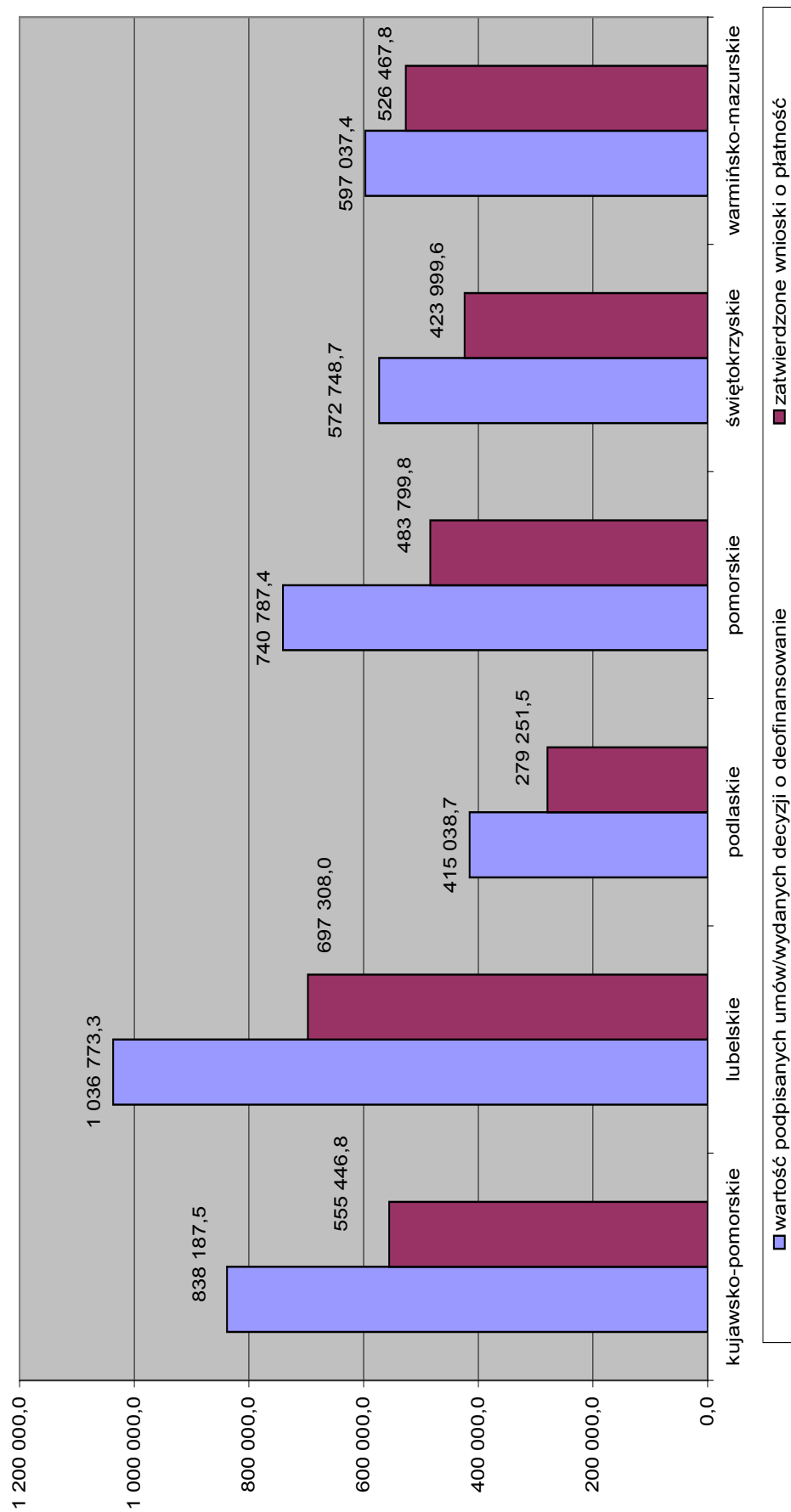
*) liczona wg metodologii przyjętej dla sprawozdań okresowych

**) wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów

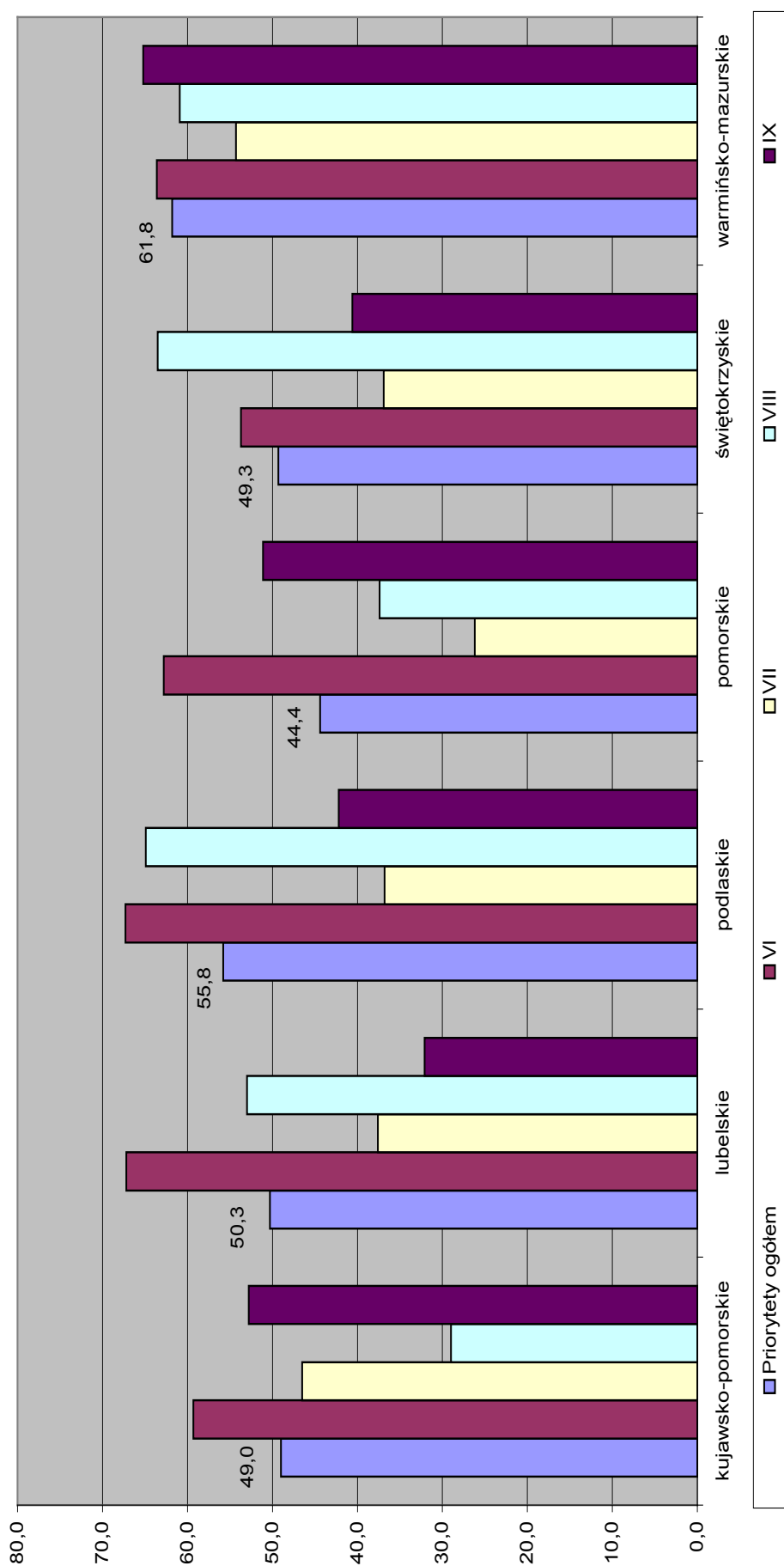
informatyka i komunikacja	24	839	41	1 169	45	1 372	77	1 685	25	868	212	5 934	2,7	2,9
działalność finansowa i ubezpieczeniowa	13	471	4	147	21	686	73	1 343	19	556	130	3 203	1,7	1,6
obróć nieruchomości	3	112	0	0	4	126	7	123	10	304	24	664	0,3	0,3
działalność naukowo-techniczna	30	1 110	16	604	38	1 373	164	3 475	65	2 313	313	8 875	4,1	4,4
administrowanie i zarządzanie powierzonym majątkiem	8	320	7	249	9	353	49	981	14	507	87	2 409	1,1	1,2
edukacja	37	1 240	15	520	40	1 338	50	1 236	38	1 304	180	5 638	2,3	2,8
opieka zdrowotna i pomoc społeczna	34	1 290	26	1 044	27	961	51	1 279	35	1 142	173	5 717	2,2	2,8
rozrywka, turystyka i rekreacja, kultura	51	1 941	36	1 384	41	1 280	64	1 511	48	1 604	240	7 719	3,1	3,8
pozostała działalność	288	10 266	131	4 802	264	8 402	834	17 603	272	9 342	1 789	50 415	23,2	24,8

*) Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, udzielający dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PO KL, nie dysponował danymi dotyczącymi rodzajów wspieranych przedsięwzięć

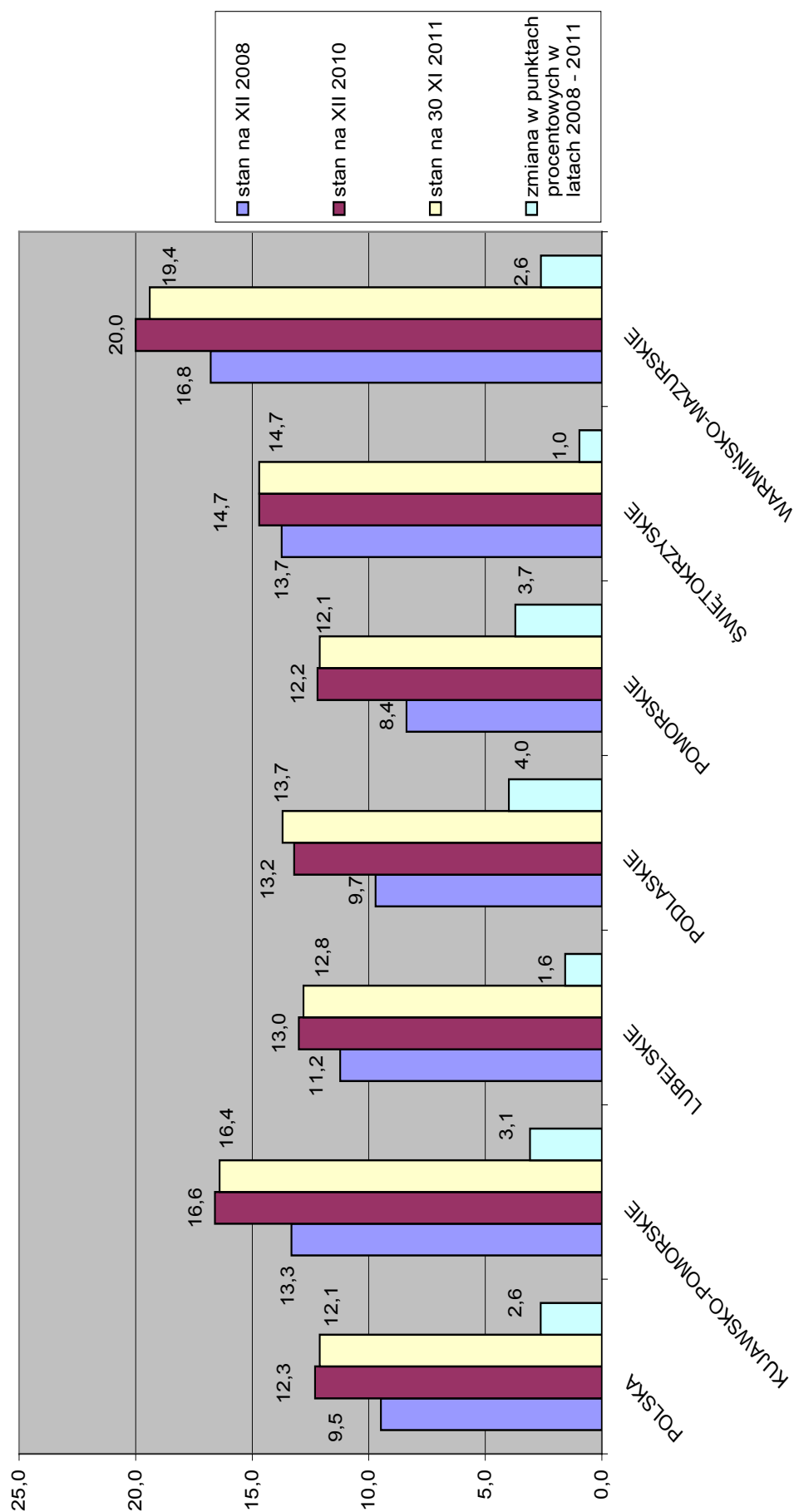
Wykorzystanie środków na dofinansowanie projektów PO KL w objętych kontrolą województwach w latach 2009 – 2010 (w tys. zł)



Stopień wykorzystanie alokacji środków na dofinansowanie projektów PO KL (ogółem i w ramach poszczególnych priorytetów) w objętych kontrolą województwach według stanu na koniec 2010 r. (w %)



Stopa bezrobocia (w %) w objętych kontrolą województwach w latach 2009 i 2011 oraz dynamika zmian w tym okresie (w punktach procentowych) na tle sytuacji w kraju



Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Minister Rozwoju Regionalnego
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Marszałkowie skontrolowanych województw

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. System Realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 10 września 2007 r., wersja według stanu na 14 grudnia 2011 z załącznikami, opublikowany na Portalu Funduszy Europejskich: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx>
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. UE.L.06.210.25).
3. Rozporządzenie (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. UE.L.06.210.1).
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. U. UE. L.06.371.1).
5. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 ze zm)
6. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm).
10. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 7 maja 2007 r.
11. Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 22 maja 2007 r.
12. Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do KE w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 2 lipca 2007 r.
13. Wytyczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 5 lipca 2007 r.
14. Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 30 lipca 2007 r.
15. Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 14 sierpnia 2007 r.
16. Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.

17. Wytyczne w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 24 września 2007 r. Pozycje wykazu (wytyczne obowiązujące oraz archiwalne) opublikowane są na Portalu Funduszy Europejskich: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx>

Plany działania dla priorytetów komponentu regionalnego na lata 2009 i 2010, wszystkich skontrolowanych IP i IP2, według wykazu na str. 9 niniejszej Informacji, opublikowane na stronach internetowych poszczególnych Instytucji Pośredniczących.

Wykaz literatury fachowej dotyczącej przedmiotu kontroli

1. Barcz, J.: *Prawo Unii Europejskiej*. Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
 2. Karpińska-Mizielińska, W., Smuga, T.: *Bariery w realizacji strategii absorpcji środków z funduszy strukturalnych w latach 2007–2013*. „Kontrola Państwowa”, 2007, nr 3.
 3. Płoskonka, J.: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?*. „Kontrola Państwowa”, nr 6 (317) 2007 r.
 4. Płoskonka, J.: *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych*. „Służba Cywilna”, 2005, nr 12.
 5. Płoskonka, J.: *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*. „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 2.
 6. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
 7. *Wymierzanie kar finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Publikacje dostępne na stronach internetowych:
8. „PO KL finansuje szkolenia kadr”. <http://www.egospodarka.pl/27878,PO-KL-finansuje-szkolenia-kadr,3,20,2.html>
 9. Publikacje (broшуry, poradniki, opracowania, analizy) na stronie internetowej Krajowej Instytucji Wspomagającej PO KL. <http://www.kiw-pokl.org.pl/pl/publikacje2/publikacje-kiw>
 10. „Mechanizmy zapewnienia komplementarności w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki”. http://www.up.gov.pl/efs/download/komplementarnosc_POKL_2009.doc
 11. Komplementarność wsparcia w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 w województwie mazowieckim. Raport z badania ewaluacyjnego, przeprowadzonego przez Collect Consulting.
<http://glomek.dlf.interia.pl/rozwojregionalny/KomplementarnoscPOKL.pdf>
 12. „Komplementarność wsparcia z PO KL z innymi programami UE - aktualna ocena realizacji zasady komplementarności oraz propozycja rozwiązań w celu zwiększenia efektów realizacji tej zasady”. Raport z badań ewaluacyjnych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego: http://efs.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/11m-rzec/28/raport_z_badan_komplementarnosc1.pdf



MINISTER
ROZWOJU REGIONALNEGO

Elżbieta Bieńkowska

Warszawa, 28.03.2012 r.

DZF-VI-82221-15-EL/12
Nr: 40289

Pan Wojciech Misiąg
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na pismo znak LOL-43-005/2011 z dnia 21 marca 2012 r. przekazujące informację o wynikach kontroli wykorzystania środków EFS na aktywizację zawodową osób bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), pragnę odnieść się do wniosków końcowych płynących z przeprowadzonej kontroli.

Rekomendacja 1: Wprowadzenie, w uzasadnionych przypadkach, obowiązku monitorowania wskaźników zatrudnienia, również w innych, niż szósty, priorytetach komponentu regionalnego.

Instytucja Zarządzająca, w toku realizacji Programu i wprowadzeniu monitorowania efektywności zatrudnieniowej projektów wdrażanych w obszarze rynku pracy, dostrzegła potrzebę rozszerzenia obowiązku monitorowania efektu wsparcia w postaci podjęcia zatrudnienia również w odniesieniu do projektów podejmowanych w pozostałych Priorytetach komponentu regionalnego. Efektywność zatrudnieniowa w stosunku do projektów realizowanych w obszarze rynku pracy (Priorytet VI) oraz integracji społecznej (Priorytet VII) mierzona jest w odniesieniu do konkursów ogłaszanych od 2011 r. Natomiast od 2012 r. Instytucje Pośredniczące zostały zobligowane do wprowadzania kryteriów wyboru projektów dotyczących efektu zatrudnieniowego również w zakresie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników (Priorytet VIII).

Rekomendacja 2: Zwiększenie środków PO KL na współfinansowanie najbardziej efektywnych projektów realizowanych za pośrednictwem tzw. operatorów wsparcia, wspomagających powstawanie mikroprzedsiębiorstw.

Z uwagi na wysoką efektywność działań obejmujących wsparcie na rozwój przedsiębiorczości, w kolejnych latach wdrażania Programu duży nacisk zostanie położony na realizację tej formy wsparcia. Od początku 2012 roku w ramach Działania 6.2 PO KL został dodany nowy instrument wsparcia obejmujący pomoc zwrotną w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek dla osób planujących rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, w tym w ramach innowacyjnej przedsiębiorczości akademickiej, obejmującej transfer wiedzy i technologii. Na realizację tego typu wsparcia do końca okresu wdrażania Programu zaplanowana została kwota w wysokości 40 mln euro. Należy również podkreślić, iż w ramach przeglądu śródkresowego PO KL dokonany został podział Krajowej Rezerwy Wykonania. Część środków w ramach rezerwy rozdysponowanej pomiędzy 8 województw została skierowana na dodatkowe wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia poprzez wsparcie finansowo-doradcze dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej (instrumenty zwrotne i bezzwrotne).

Rekomendacja 3: Poprawa systemu budżetowania projektów, m.in. w drodze standaryzacji kosztów realizacji poszczególnych zadań na poziomie porównywalnym do cen rynkowych.

Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL*, wydatki w ramach Programu są racjonalne i efektywne, tj. nie są zawyżone w stosunku do cen i stawek rynkowych oraz spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami (relacja nakład / rezultat). Jest to jedna z najbardziej istotnych zasad kwalifikowania wydatków, która jest dogłębnie analizowana nie tylko na etapie przyjmowania projektu do realizacji (ocena wniosków o dofinansowanie), ale także na etapie rozliczania projektu (sprawdzanie wniosków o płatność oraz kontrola). Należy podkreślić, że w wolnej i konkurencyjnej gospodarce cena



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo
Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

tel. (022) 461 39 14
fax (022) 461 32 75
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl

UNIA
EUROPEJSKA



rynkowa zależy od gry popytu i podaży na dane dobro, elastycznie reaguje na potrzeby rynku, jest zróżnicowana w zależności od czasu, miejsca i charakterystyki dobra, czy też zakresu usługi, a państwo i instytucje wdrażające PO KL nie mają na nią bezpośredniego wpływu oraz nie są w stanie jej ogólnie określić. Z tego powodu nie jest możliwa całkowita lub na szeroką skalę standaryzacja kosztów realizacji poszczególnych zadań w projektach PO KL. Niemniej jednak, Instytucja Zarządzająca podjęła kroki w celu wprowadzenia stawek jednostkowych konkretnych pozycji kosztów. Stawki jednostkowe stanowią jedną z uproszczonych (ryczałtowych) form rozliczania wydatków. Ich określenie wymaga jednak prowadzenia czasochłonnych badań rynku. W chwili obecnej możliwe do zastosowania są stawki na szkolenia językowe oraz szkolenia komputerowe. Szczegółowy zakres usługi związanej z ww. stawkami został zdefiniowany w załączniku nr 2 i 3 do *Wytycznych*. Instytucja Zarządzająca nie wyklucza wprowadzenia kolejnych stawek jednostkowych, jednakże powyższego nie można utożsamiać z pełną standaryzacją budżetowania projektów, gdyż jest to postulat niemożliwy do zrealizowania przy tak szerokim wachlarzu rodzajów wsparcia oferowanego uczestnikom projektów PO KL, jak również spektrum wydatków możliwych do poniesienia w projektach.

Dodatkowo pragnę nadmienić, iż Instytucja Zarządzająca próbowała w 2009 r. wycenić w sposób rzetelny, sprawiedliwy i rynkowy wszystkie usługi możliwe do zastosowania w projektach PO KL, w tym usługi szkoleniowe, doradztwa, staże zawodowe, praktyki zawodowe, opiekę nad osobą zależną, uczestnictwo w studiach wyższych, podyplomowych i doktoranckich, uczestnictwo w zajęciach edukacji przedszkolnej i zajęciach pozalekcyjnych, a także uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej i Klubie Integracji Społecznej. W tym celu zlecono wykonawcy zewnętrznemu opracowanie ekspertyzy. Niemniej jednak, nie tylko określenie cen rozsądnych, sprawiedliwych i możliwych do zweryfikowania, ale także zdefiniowanie samego zakresu usług okazało się niewykonalne. W Programie realizowanych jest prawie 32 tys. projektów w ramach 10 Priorytetów, 37 Działów i 57 Poddziałów. Udzielane tam typy wsparcia każdorazowo bazują bowiem na indywidualnych potrzebach grupy docelowej, stąd oferowane usługi charakteryzują się niezwykle zróżnicowanym zakresem, a w konsekwencji i ceną.

Rekomendacja 4: Ograniczenie kosztów zarządzania projektami, m.in. określając ich limity w zależności od złożoności projektów oraz liczby uczestników.

W *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL* obowiązujących od dnia 1 stycznia 2011 r. wprowadzono maksymalne limity kosztów zarządzania we wszystkich projektach Programu. Należy przy tym podkreślić, iż są to limity maksymalne, co nie oznacza, iż każdy projekt powinien wykazywać koszty zarządzania na ich maksymalnym poziomie. Wysokość kosztów zarządzania w danym projekcie podlega ocenie w pierwszej kolejności na etapie wyboru projektu, która obejmuje m.in. zasadność i racjonalność planowanych do poniesienia kosztów zarządzania w wysokości wskazanej we wniosku o dofinansowanie projektu w zależności od stopnia złożoności projektu. Z uwagi na bardzo różnorodny charakter projektów, nie jest możliwe zdefiniowanie kryterium złożoności projektu. Kryterium to powinno podlegać indywidualnej ocenie. Dopiero znając szczegóły realizacji danego projektu, możliwa jest ocena stopnia jego złożoności i w powiązaniu z tym stwierdzenie, iż koszty zarządzania w tym projekcie mogą przysługiwać w wyższej lub niższej wysokości.

Rekomendacja 5: Uściślenie kryteriów kwalifikowalności wydatków, głównie w odniesieniu do ich niezbędności dla realizacji projektów oraz wpływu na skuteczność w osiąganiu zaplanowanych rezultatów.

Jedną z podstawowych zasad kwalifikowania wydatków w projektach PO KL jest ich niezbędność do realizacji projektu. Niezbędność rozumiana jest jako warunek, bez którego cele projektu nie mogą zostać osiągnięte. Z uwagi na bardzo różnorodny charakter projektów nie jest możliwe uściślenie kryteriów kwalifikowalności wydatków w zakresie niezbędności wydatków. Wymagałoby to zdefiniowania wszystkich kategorii kosztów w projektach PO KL (jako niezbędnych), co przy wielkiej różnorodności tych projektów nie jest możliwe do przeprowadzenia. Dopiero znając szczegóły realizacji danego projektu, jego cele, grupy docelowe, miejsce realizacji, możliwa jest ocena konkretnych wydatków pod kątem ich niezbędności. Odnosząc się do konieczności zapewnienia większego wpływu na skuteczność w osiąganiu zaplanowanych rezultatów należy zauważyć, iż narzędziem mobilizującym beneficjentów do osiągania założonych rezultatów jest obowiązująca od 1 stycznia 2011 r. reguła proporcjonalności, wspomniana w przypisie 31 informacji NIK o wynikach kontroli. W przypadku, gdy założenia projektu nie zostaną zrealizowane, dofinansowanie przyznane beneficjentowi może zostać odpowiednio pomniejszone. W opinii Instytucji Zarządzającej nie ma konieczności wprowadzania kolejnych mechanizmów powielających de facto ten przewidziany regułą



proporcjonalności, który wiąże skuteczność w osiąganiu zaplanowanych rezultatów z płatnościami na rzecz beneficjenta.

Rekomendacja 6: Uściślanie kryteriów oceny zasadności realizacji projektów, preferując te, które oparte są o wnikliwe rozpoznanie problematyki bezrobocia w konkretnym obszarze, precyzyjnie określają grupy docelowe oraz powiązane są z innymi projektami bądź działaniami.

W celu zwiększenia adekwatności udzielanego wsparcia oraz ukierunkowania go na obszary i grupy docelowe, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, Instytucja Zarządzająca przygotowuje rokrocznie zalecenia do Planów działania na dany rok, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowych kryteriach wyboru projektów opracowywanych przez Instytucje Pośredniczące. Zalecenia te dotyczą m.in. uwzględnienia specyfiki zróżnicowań wewnątrzregionalnych oraz ich wpływu na sytuację na regionalnym rynku pracy (szczegółowe kryteria wyboru projektów powinny odpowiadać na problemy oraz wyzwania, przed którymi stoją lokalne rynki pracy, stymulować aktywność gmin i powiatów, które w najmniejszym stopniu korzystają ze wsparcia EFS oraz wykorzystywać wyniki badań i analiz prowadzonych przez regionalne obserwatoria rynku pracy), promowania kompleksowych projektów skierowanych do: osób poniżej 25 roku życia, osób powyżej 50 roku życia oraz osób niepełnosprawnych, a także uwzględnienia specyfiki potrzeb każdej z tych grup docelowych. Powyższe zalecenia zostały uwzględnione we wszystkich regionach w ramach Planów działania na 2012 rok dla Priorytetu VI.

ponosić
zobowiązać

