

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia

KPZ – 41010-2004
Nr ewid. 10/2005/P/04/104/KPZ

W a r s z a w a m a j 2 0 0 5 r .

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
wykorzystania funduszy przedakcesyjnych
Phare na programy dotyczące
promocji zatrudnienia**

**Dyrektor Departamentu Pracy
Spraw Socjalnych i Zdrowia:
Lech Rejnus**

Zatwierdzam :
Piotr Kownacki

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dn. maja 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

	Strona
1. WPROWADZENIE	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2 Synteza wyników kontroli	10
2.3 Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI	14
3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	14
3.2 Istotne ustalenia kontroli	21
3.2.1 Programowanie i kontraktowanie zadań w zakresie rozwoju zasobów ludzkich	21
3.2.1.1 Opracowanie propozycji zadań –korelacja ze Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju	21
3.2.1.2 Przygotowanie i przeprowadzenie przetargów na wybór wykonawców zadań oraz zawieranie umów	24
3.2.2 Realizacja projektów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL	29
3.2.3 Budżet, finansowanie zadań, efektywność wykorzystania środków Phare i współfinansowania budżetowego	36
3.2.4 Nadzór i ewaluacja wykonania zadań (PARP, WUP, PAO), monitorowanie przebiegu i uzyskanych rezultatów	41
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	43
5. Załączniki	47

1. Wprowadzenie

1.1. Tytuł kontroli – Wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia.

1.2. Numer kontroli – P/04/104

1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola planowana przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, w związku z powstałymi opóźnieniami w realizacji programów przedakcesyjnych Phare SSG RZL 2000 i Phare 2001 RZL.

1.4. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania zadań i wykorzystania publicznych środków finansowych, w tym funduszy przedakcesyjnych Phare 2000 i Phare 2001, na programy związane z rozwojem zasobów ludzkich na rynku pracy w latach 2002-2004 (3 kwartały), a także przygotowanie instytucji samorządowych do realizacji zadań w ramach programów strukturalnych.

W Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej skontrolowano wywiązywanie się z obowiązków pełnomocnika do spraw realizacji programu (PAO), w zakresie nadzoru nad przebiegiem przetargów i zawieraniem umów oraz monitoringu, kontroli realizacji i finansowania zadań objętych programem¹, a także nadzoru nad działalnością Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP),

W Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zbadano wykonywanie przez nią zadań jednostki wdrażającej program, wynikających zarówno z zatwierdzonego przez Komisję Integracji Europejskiej dokumentu pt. „System Wdrażania Programu Spójność Społeczna i Gospodarcza Phare 2000 i Phare 2001”, a także z porozumień zawartych z marszałkami województw i umów z wykonawcami poszczególnych projektów (zwanym dalej wykonawcami).

W wojewódzkich urzędach pracy (WUP) zbadano wykonywanie zadań samorządu województw jako koordynatora działań na szczeblu regionalnym, a w szczególności:

- współpracę z PARP przy tworzeniu dokumentacji przetargowej oraz uczestnictwo w przetargach na wybór wykonawców poszczególnych projektów w ramach programu

¹ W ramach Program Phare 2000 Spójność Społeczna i Gospodarcza (SSG) i Phare 2001 SSG realizowany był komponent „Rozwój Zasobów Ludzkich”, który obejmował następujące projekty: szkolenie i poradnictwo biznesowe dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem; szkolenie pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz pomoc w zawieraniu lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia.

Phare 2000 i Phare 2001, współudział w przygotowaniu umów z wykonawcami zadań oraz ich kontrasygnowanie,

- opiniowanie programów szkoleń, harmonogramów zajęć, materiałów szkoleniowych oraz raportów wykonawców z wykonania zadań objętych kontraktem,
- prowadzenie monitoringu i ewaluacji działań podejmowanych przez wykonawców mających na celu eliminowanie nieprawidłowości w realizacji zadań, zwłaszcza w zakresie doboru uczestników szkoleń i działań doradczych, realizacji uzgodnionych programów szkoleń oraz przestrzegania ustalonych zasad prowadzenia zajęć szkoleniowych i doradczych,

W jednostkach realizujących zadania szkoleniowe (wykonawców zadań) – zbadano sposób wykonania zadań wynikających z zawartych umów, prawidłowość rozliczeń finansowych w związku z wykonanymi zadaniami oraz sporządzanie i przekazywanie odpowiednim organom wymaganych raportów i sprawozdań finansowych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², kontrola w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości; w samorządach wojewódzkich (wojewódzkich urzędach pracy) pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w jednostkach wykonawczych – pod względem legalności i gospodarności.

1.5 . Okres objęty kontrolą – lata 2002-2004 (III kwartały).

1.6. Badania kontrolne trwały od 15 lipca do 29 grudnia 2004 r. W kontroli uczestniczył Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia oraz delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Olsztynie, Opolu oraz w Rzeszowie.

Kontrolą objęte zostały następujące jednostki– Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (jednostka wdrażająca), wojewódzkie urzędy pracy – 7, jednostki realizujące zadania objęte programem (wykonawcy) – 10 jednostek, w tym w ramach Programu Phare 2000 RZL – 6 jednostek oraz w ramach programu Phare 2001 RZL – 4 jednostki. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

² j.t. Dz. U. z 2001 r. nr 85 poz. 937 ze zm.

1.7. Słowniczek najważniejszych nazw użytych w informacji.³

1) „Phare” - Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies czyli: „Polska i Węgry: Pomoc dla Restrukturyzacji Gospodarek” – program pomocowy Unii Europejskiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, „Początkowo w 1989 r. pomoc dotyczyła tylko Polski i Węgier, stopniowo obejmowała swoim zasięgiem coraz więcej państw środkowoeuropejskich

2) Program Phare SSG program mający na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów poprzez współfinansowanie projektów infrastrukturalnych, wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju zasobów ludzkich

Phare 2000 RZL, Phare 2001 RZL program mający na celu rozwój zasobów ludzkich poprzez sfinansowanie:

- szkoleń i doradztwa biznesowego ułatwiającego znalezienie pracy przez osobę bezrobotną i zagrożoną utratą pracy bądź też rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- szkolenia kadry kierowniczej i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- wspieranie lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia.

3) KIE - Komitet Integracji Europejskiej – kolejalny naczelny organ administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej

4) NAC – Narodowy Koordynator Pomocy (obowiązki te pełnił Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) odpowiedzialny m.in. za koordynację programowania i wdrażania poszczególnych programów i projektów, z upoważnienia Rady Ministrów przygotowuje i podpisuje Memorandum Finansowe (art. 1 ustawy dnia 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej - Dz. U. nr 106, poz. 494 ze zm.).

5) NF - Narodowy Fundusz utworzony przy Ministerstwie Finansów. Funduszem kieruje Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.

6) NAO – Krajowy Urzędnik Zatwierdzający - Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, który odpowiada za obsługę przepływów finansowych oraz kontrolę finansową

³ na podstawie Podręcznika Procedur Wdrażania Programu Phare SSG; Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej (wersja z dnia 25 listopada 2003 r.).

środków z Unii Europejskiej i środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie programu Phare

7) PAO - Pełnomocnik do spraw Realizacji Programu (PAO) w zakresie rozwoju zasobów ludzkich odpowiada za prawidłowość procesów programowania i uzgadniania projektów regionalnych z regionalnymi strategiami rozwoju, ich wdrażania, monitorowania i ewaluacji oraz za nadzór nad działalnością jednostki wdrażającej projekty. Nominowany przez NAC po konsultacji z NAO. Usytuowanie PAO: do Phare 2000 - w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (potem w Ministerstwie Gospodarki) do Phare 2001 RZL – w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (od 8 stycznia 2003 r. w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 maja 2004 r. w Ministerstwie Gospodarki i Pracy).

8) Agencja (jednostka) wdrażająca projekty - (w Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL funkcję tę pełniła Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, a od 8 maja 2002 r.- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Odpowiedzialna za przygotowanie przetargów, zawarcie umów z wykonawcami usług oraz realizację umów; utrzymuje płynność finansową programu i dokonuje płatności. Odpowiedzialna jest także za raportowanie w standardach Phare, monitorowanie i kontrolowanie z ramienia PAO przebiegu realizacji projektu, świadczy pomoc doradczą beneficjentom Phare.

9) Wykonawca – jednostka realizująca zadania na podstawie kontraktu z PARP.

10) Regionalny Komitet Monitorujący – w jego skład wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (Ministra do spraw pracy, Ministra do spraw gospodarki), Wojewody, Zarządu Województwa, samorządów powiatów i samorządów gminnych, partnerów społecznych i gospodarczych. Komitetem kieruje Wojewoda lub jego przedstawiciel.

11) Nowa Orientacja Phare – dokument określający struktury, mechanizmy programowania i realizacji programów pomocowych w Polsce przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w oparciu o ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494).

12) UR – umowa ramowa zawarta pomiędzy Rządem RP i przedstawicielstwem Unii Europejskiej określająca ogólne warunki na jakich Polska otrzymuje środki z Unii Europejskiej,

13) DIS – system Zdecentralizowanego Wdrażania Phare – podręcznik procedur zawierania umów w ramach programów przedakcesyjnych (dotyczy przygotowywania i przeprowadzania przetargów, zawierania umów, płatności, a także standardowych dokumentów), przyjęty decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10.11.1999 r.

14) System Wdrażania Programu Phare (...) jest to dokument przyjęty przez KIE określający najważniejsze zasady wdrażania programu Phare, m.in. podział kompetencji i zasady wykonywania koordynacji działań, system instytucjonalny, zasady i tryb monitorowania programu, system finansowania.

15) FM – Memorandum Finansowe – umowy zawierane między Komisją Europejską i Rządem RP, określające wielkość bezzwrotnych funduszy przekazywanych w ramach programu Phare oraz cele, na które środki te będą przeznaczone. Określa też tryb i podział odpowiedzialności i kompetencji podczas realizacji projektów.

16) UF – umowa finansowania – umowa zawierana pomiędzy NAO i PAO danego projektu. Określa zasady na jakich środki zostaną przekazane Jednostce Wdrażającej (zasady transferu środków finansowych, sprawozdawczości, odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystanie, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej itp.). Do Umowy finansowania dołączony jest Plan Finansowy.

17) Plan Finansowy - plan przygotowywany przez NAO na podstawie harmonogramów płatności poszczególnych projektów, stanowiący podstawę obsługi płatności i zapewniający płynność finansową środków pomocowych z Unii Europejskiej.

18) Perseus – system sprawozdawczości finansowej Komisji Europejskiej dla programów Phare.

19) Karta projektowa – (Projekt Fische) – dokument opisujący samodzielny element programu, przedsięwzięcia służące realizacji danego projektu

20) Wojewódzki program operacyjny rozwoju regionalnego – dokument przyjęty przez Zarząd Województwa na podstawie rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego określający cele strategiczne i operacyjne rozwoju danego województwa, wynikające z analizy jego sytuacji społeczno-gospodarczej oraz instrumenty służące ich realizacji ze wskazaniem priorytetów i instrumentów współfinansowanych przez Phare.

21) Samorządy wojewódzkie - wojewódzkie urzędy pracy (WUP).

22) EFS – Europejski Fundusz Społeczny, **ZPORR** – Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego; są to programy strukturalne realizowane z Funduszy Unii Europejskiej.

23) Nakłady finansowe poniesione do 31.12. 2004 r. na realizację programów Phare 2000 RZL i 2001 RZL – 58.602 tys. EUR (tj. 82 % planu), w tym :

a/ ze środków Phare – 44.312 tys EUR tj. 81 % ;

b/ ze środków budżetowych – 14.290 tys. EUR tj. 87 %.)

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Celem programów „Rozwój Zasobów Ludzkich” Phare 2000 i Phare 2001 finansowanych z funduszy przedakcesyjnych było objęcie szkoleniem i doradztwem biznesowym ponad 75 tys. osób, z których 37 tysięcy powinny stanowić osoby bezrobotne i zagrożone bezrobociem. W wyniku uczestnictwa w programie, 12,7 tys. osób (30 %) bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem powinno znaleźć zatrudnienie natomiast ponad 4,3 tys. osób (10 %) - rozpocząć działalność gospodarczą. Programy przedakcesyjne miały także pomóc w dostosowaniu instytucji samorządowych do realizacji zadań wynikających z programów strukturalnych.

Jak wynika z ustaleń kontroli, zrealizowane zostały szkolenia i sesje doradztwa biznesowego dla 78 tys. osób, w tym dla 37 tysięcy osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem. Nie osiągnięto natomiast zakładanej efektywności prozatrudnieniowej, bowiem spośród osób które uczestniczyły w programie pracę znalazło 6.508 osób, tj. 17,6 % a działalność gospodarczą rozpoczęło 570 osób, tj. 5,4 %.

Zdaniem NIK, odpowiedzialność za nieprawidłowości w zaprogramowaniu i realizacji szkoleń ponoszą wykonawcy oraz instytucje sprawujące nadzór, tj. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości pełniąca funkcję Agencji Wdrażającej i samorządy województw monitorujące przebieg szkoleń.

Pełnomocnik do Spraw Realizacji Programu – odpowiedzialny m.in. za programowanie, zarządzanie finansowe oraz kontrolę i ocenę wykonania zadań przez uczestników programu - nie zapewnił skutecznego nadzoru nad działalnością PARP. W rezultacie, przyjęte do realizacji projekty nie były dostosowane do specyficznych wymogów lokalnych rynków pracy i ponad czterokrotnie droższe od porównywalnych programów realizowanych przez urzędy pracy w ramach aktywnego przeciwdziałania bezrobociu.

Zdaniem NIK, na nieskuteczność realizacji Phare 2000 RZL miało wpływ przyjęcie w dokumencie „System Wdrażania Programu Phare” skomplikowanego i nieefektywnego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami rządowymi a samorządowymi, a także brak wyraźnego określenia roli tych ostatnich. Skomplikowało to proces decyzyjny i stworzyło nieprzejrzysty podział uprawnień i odpowiedzialności instytucji biorących udział w zarządzaniu programami.

Nie zostały także osiągnięte cele programów przedakcesyjnych, zakładające dostosowanie instytucji samorządowych do działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Zintegrowanych Programów Operacyjnych Rozwoju Regionalnego.

Zdaniem NIK – skoncentrowanie obowiązków decyzyjno – wykonawczych i nadzorczych w PARP przy daleko idącym ograniczeniu roli samorządów wojewódzkich, utrudniło zdobycie przez kadrę tych instytucji umiejętności i doświadczenia w realizacji programów unijnych.

Przyjęcie zasady, iż minimalna wartość jednostkowej umowy musi wynosić 2 mln EUR zdecydowanie ograniczyło udział w przetargach polskich firm szkoleniowych, które mimo posiadania kadry i doświadczenia w realizacji projektów szkoleniowych - nie dysponowały wystarczającym potencjałem finansowym. Polski rynek nie wykształcił jeszcze form konsolidacji przedsiębiorstw w celu przeprowadzenia wspólnych przedsięwzięć na podstawie przetargów. Na 35 rozstrzygniętych przetargów, tylko 4 kontrakty przypadły firmom polskim.

2.2.Synteza wyników kontroli

2.2.1. Rozwiązania organizacyjne skontrolowanych projektów Phare były konsekwencją treści umów (memorandów finansowych) zawartych pomiędzy Rządem Polskim i Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej. NIK negatywnie ocenia powierzenie Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego PARR (potem PARP) wszystkich funkcji związanych z kontraktowaniem i wdrażaniem zadań. Przede wszystkim dotyczy to powierzenia PARP nadzoru nad wykonaniem umów, przy jednoczesnym zminimalizowaniu roli samorządów terytorialnych posiadających odpowiednie doświadczenie zdobyte przy realizacji - od 2000 r. - dużych projektów rozwoju regionalnego⁴. Kontrola wykazała, iż PARP nie dysponując doświadczoną kadrą w zakresie organizacji szkoleń, nie sprawowała skutecznego nadzoru nad wykonawcami w zakresie programowania szkoleń, prowadzenia naboru uczestników oraz realizacji szkoleń.

Ponadto strony ustaliły, że językiem kontraktu będzie wyłącznie język angielski. Było to sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 7.10.1999 r. o języku polskim⁵ (str. 18-23)

2.2.2. Zgodnie z postanowieniami memorandum finansowego dla „Phare 2000” i „Phare 2001,” wyboru wykonawców dokonano w trybie przetargu międzynarodowego otwartego

⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad, warunków i trybu wspierania środkami budżetu państwa programów inicjowanych przez organy samorządu województw (Dz. U. nr 68, poz. 806 ze zm.) w latach 2000-2001 samorządy województw samodzielnie realizowały programy związane z rozwojem regionalnym o łącznej wartości ponad 80 mln zł, a także na podstawie porozumienia z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju z lipca 2001 r. samorządy realizowały w latach 2001-2003 projekty związane z przekwalifikowaniem i reorientacją zawodową o łącznej wartości prawie 45 mln EUR.

⁵ (Dz. U. nr 90, poz. 999 ze zm.) w art. 8 ust. 1 stanowi „jeżeli stroną umowy, której wykonanie ma nastąpić na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jest podmiot polski, umowę sporządza się w języku polskim”.

z zastosowaniem „DIS”. Ustalone w zgłoszeniach przetargowych kryteria dotyczące m.in. wymogu udokumentowania przez oferentów obrotów finansowych w wysokości od 100 – 240 % wartości zamówienia, spowodowały, iż w przetargu mogły uczestniczyć jedynie firmy legitymujące się odpowiednim potencjałem⁶.

(str.24-25)

2.2.3. Jako nierzetelne i niegospodarne NIK ocenia nieokreślenie w umowach z wykonawcami postanowień dotyczących sankcji (np. kar pieniężnych lub wstrzymania części płatności) za nierzetelne wykonanie zadań oraz nie osiągnięcie celów określonych w umowach (pkt 2 i pkt 8.1.). W rezultacie, przy osiągnięciu 60 % planowanej efektywności wypłacono wykonawcom prawie 100 % kwot przewidzianych w kontrakcie⁷.

NIK ocenia jako niecelowe i niegospodarne (choć zgodne z procedurami „DIS”), zawarcie w umowach postanowienia o udzielaniu wykonawcom zaliczek w wysokości 60 % prognozy 12 miesięcznych przepływów gotówkowych oraz nie określeniu terminów ich rozliczenia. W efekcie, na 16 udzielonych zaliczek w ramach Phare 2000 RZL, dziesięciu wykonawców rozliczyło je dopiero wraz z raportem końcowym, otrzymując w międzyczasie kolejne płatności częściowe. Zdaniem NIK, przyjęty system wymusił nieuzasadnioną skalę kredytowania wykonawców w zakresie realizacji kontraktów⁸. (str.25-29).

2.2.4. W ocenie NIK, wykonawcy, jedynie formalnie wywiązali się z obowiązku zrealizowania usług szkoleniowych i doradczych dla ponad 78 tys. osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem oraz pracowników małych i średnich przedsiębiorstw.

W projektach Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL dotyczących szkolenia i doradztwa biznesowego nie osiągnięto zakładanych wskaźników efektywnościowych. Z określonych w umowach 30 % zatrudnienie znalazło 16,9 % uczestników szkoleń (Phare 2000 RZL) i 22,8 % w Phare 2001 RZL.

⁶ Z informacji Prezesa PARP dotyczącej wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że w dokumentacji przetargowej przygotowywanej dla kolejnych projektów dotyczących zasobów ludzkich PARP zastosowała kryteria, które stwarzają szansę dla wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu przetargowym; przyjęto m.in. iż od oferenta oczekuje się doświadczenia w realizacji projektów szkoleniowych o wartości 1 miliona zł (w poprzednich umowach kryterium to wynosiło nawet 3.8 mln EUR).

⁷ Z informacji Prezesa PARP wynika, że „nowy wzór umowy dla projektów dotyczących rozwoju zasobów ludzkich określa w sposób bardzo precyzyjny wysokość i przesłanki stosowania kar umownych za nie wywiązywanie się wykonawcy z postanowień umowy.

⁸ Prezes PARP poinformował o wprowadzeniu zasady, iż płatności na rzecz wykonawcy są uzależnione od stopnia zaawansowania realizacji zadań wymienionych w umowie i są dokonywane po wykonaniu zadań i przedstawieniu odpowiednich sprawozdań wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wydatków. Zaliczki zostały zmniejszone do 20 % wartości zadania i są rozliczane sukcesywnie przy kolejnych płatnościach.

Nierzetelne, zdaniem NIK, było nie przeprowadzenie badań własnych rynku pracy i określenie zapotrzebowania na nowe kadry pracownicze wyłącznie na podstawie ogólnie dostępnych danych statystycznych. W rezultacie tematyka szkoleń nie odpowiadała wymogom lokalnych rynków pracy. Dane statystyczne nie zostały zweryfikowane przez powiatowe służby zatrudnienia, kuratoria oświaty i wychowania oraz organizacje pracodawców w zakresie faktycznych potrzeb szkoleniowych, istniejących grup bezrobotnych, planowanych zwolnień grupowych oraz restrukturyzacji zakładów. Wykonawcy nie podjęli także ściślejszej współpracy z pracodawcami i powiatowymi urzędami pracy⁹, które dysponowały bieżącą informacją o rynku pracy, a także miały uzgodnione z pracodawcami zasady współdziałania w zakresie realizacji szkoleń np. w oparciu o „umowy szkoleniowe”¹⁰. W efekcie dobór uczestników szkoleń był nietrafny, skład grup szkoleniowych ulegał częstym zmianom a absencja sięgała 20 % (str. 29-30,35-36).

2.2.5. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. nie w pełni wywiązała się z obowiązku nadzoru nad realizacją kontraktów. Nie prowadzono kontroli w jednostkach realizujących kontrakty, a także dopuszczono do opóźnień w weryfikacji wniosków w sprawie płatności. Wskazane opóźnienia oraz okresowy brak środków finansowych na kontach funduszy spowodowały w co 5-tej płatności zwłokę w stosunku do terminów określonych w kontraktach. Wskazane nieprawidłowości były m.in. skutkiem znacznej (ponad 30 %) fluktuacji kadr w Agencji, zwłaszcza wśród pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad realizowanymi projektami. (str. 42-43)

2.2.6. Na przeszkolenie 37 tys. osób w ramach programu Phare 2000 RZL wydatkowano ze środków publicznych 28.196 tys. EUR, tj. 92 % środków zakontraktowanych natomiast na przeszkolenie 41 tys. osób w ramach Phare 2001 RZL - do dnia 31 grudnia 2004 r.- kwotę 30.406 tys. EUR, tj. 74,5 % planu (program zakończony został w styczniu 2005 r.).

Z ustaleń kontroli wynika, że efektywność wykorzystania środków finansowych była niższa od założonej w umowach. Przeciętny koszt szkolenia 1 uczestnika w programie Phare 2000 RZL miał wynieść 950 EUR a koszt zatrudnienia 2.850 EUR. Faktyczny koszt zatrudnienia 1 osoby był prawie 2-krotnie wyższy i wyniósł 5.460 EUR, ponieważ pracę

⁹ pkt. 4.2.3. załącznika II do umowy na świadczenie usług w ramach pomocy zewnętrznej Unii Europejskiej zawartej pomiędzy PARP a IMC Consulting dnia 29.11. 2002 r. stanowi, iż „selekcja uczestników szkoleń (...) dokonywana będzie przez komisję rekrutacyjną, w skład której wejdą: doradca zawodowy, psycholog i przedstawiciel powiatowego urzędu pracy”.

znalazło o 40 % uczestników szkoleń mniej niż to było planowane. Warto wskazać, iż w porównywalnych szkoleniach bezrobotnych realizowanych z Funduszu Pracy przeciętny koszt szkolenia 1 osoby w 2004 r. wyniósł około 1000 zł, a koszt ponownego zatrudnienia – około 2.500 zł. (str. 26-39)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Przyjęty kształt rozwiązań organizacyjnych przy implementacji programów przedakcesyjnych PHARE RZL (dotyczących edycji 2000 do 2003) obowiązywał tylko do czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Po akcesji stosowane są zasady realizacji i finansowania projektów pomocowych UE przewidziane dla funduszy strukturalnych. Zmiany dotyczą m.in. oparcia trybu przeprowadzania przetargów w o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz trybu i zasad ich kontraktowania (bez kontroli ex-ante Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej).

Wyniki kontroli upoważniają do przedstawienia następujących wniosków:

- 1) Realizując kolejne przetargi na programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej należy w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia określać istotne dla stron postanowienia dotyczące warunków realizacji oraz zapłaty za wykonane usługi, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych.
- 2) Przygotowanie programów szkoleniowych poprzedzać badaniami i analizami rynku pracy przeprowadzanymi przez podmioty niezależne od wykonawców w oparciu o sprawdzone w praktyce metody badawcze.
- 3) Dokonywać ścisłego podziału kompetencji i odpowiedzialności za realizację programów, biorąc pod uwagę także możliwości kadrowo – organizacyjne i doświadczenie zawodowe jednostek administracji publicznej
- 4) W umowach podpisywanych z wykonawcami obowiązkowo zamieszczać postanowienia chroniące interes zamawiającego oraz postanowienia, umożliwiające ocenę wykonania postanowień umowy, sankcje za niewykonanie przedmiotu umowy a także uzależnienie wypłaty rat od realizacji ustalonego etapu przedmiotu umowy.
- 5) Ograniczyć do minimum wypłaty zaliczek, zwłaszcza w znacznych rozmiarach oraz ściśle określać terminy ich rozliczeń.

¹⁰ art. 40 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001).

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego tematyki kontroli

3.1.1.1. *Prawo wspólnotowe i umowy międzynarodowe*

Program Phare został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów Wspólnot Europejskich nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r.¹¹.

Ogólne zasady wdrażania programów Phare określone zostały w Umowie Ramowej zawartej w dniu 31 maja 1990 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej¹². Celem tej umowy było stworzenie ram technicznych, prawnych i administracyjnych dla realizacji zadań finansowanych ze środków pomocowych Wspólnot Europejskich. W porozumieniu tym określone zostały, m.in. ogólne warunki realizacji programów pomocowych Phare oraz ustalenie o reprezentowaniu Komisji przez jej Przedstawicielstwo w Warszawie (art. 3 umowy).

Porozumieniem z dnia 24 grudnia 1998 r.¹³ zawartym pomiędzy Komisją Europejską a Rządem RP, ustanowiony został Narodowy Fundusz Środków Pochodzących z Unii Europejskiej. Celem Funduszu, w myśl art. 2 § 1 Porozumienia, jest zarządzanie pomocą Wspólnoty przyznaną Polsce zgodnie z Zdecentralizowanym Systemem Wdrażania DIS. Porozumienie określa także zasady:

- ubiegania się o zaliczki i wpłaty uzupełniające z Komisji (art. 4),
- realokacji funduszy w ramach tego samego Memorandum Finansowego (art. 5),
- przekazania funduszy do jednostek realizujących projekty,
- kontroli finansowej oraz sprawozdawczości (art. 8 i 9).

3.1.1.2. *Prawo krajowe*

1. Zgodnie z art. 3 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1998 r. o finansach publicznych¹⁴, środkami publicznymi są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi. Zgodnie z art.30 ustawy, środki te są przeznaczane wyłącznie na cele określone w

¹¹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L375 ze zm. z 23 grudnia 1989 r. Tłumaczenie znajduje się na stronie UKIE „www.ukie.gov.pl/tlum.html/zweryf.html”

¹² Nie publikowane

¹³ Nie publikowane

¹⁴ J.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. Dotyczy przepisów obowiązujących w okresie przed 1 maja 2004 r.

umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy oraz są wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. Minister Finansów sprawuje nadzór finansowy w zakresie tych środków, w szczególności nad podmiotami nadzorującymi programy lub projekty realizowane z tych środków oraz dysponującymi tymi środkami; są też zawierane w tym zakresie porozumienia. (art. 30b ust. 2 i 3 ustawy). Porozumienia te dotyczą zasad zarządzania finansowymi środkami Phare oraz współfinansowania ze środków budżetowych.

2. Nadzorujący programy lub projekty realizowane ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (PAO)¹⁵ sprawują kontrolę nad wykorzystaniem tych środków i dokonują oceny ich wykorzystania pod względem zrealizowanego zakresu zadań, terminowości wykorzystania środków, prawidłowości pod kątem zgodności z planowanym przeznaczeniem oraz procedurami, a wyniki kontroli przekazuje Ministrowi Finansów i dawcy środków – Komisji Europejskiej (art. 30c ustawy).

3. Środki, o których mowa wyżej, są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach. Obsługę rachunków prowadzi Narodowy Bank Polski na podstawie umów rachunku bankowego (art. 30 d ust. 1 ustawy). W przypadku wykorzystania tych środków niezgodnie z przeznaczeniem lub bez zachowania procedur określonych w ustawie lub pobrania ich w sposób nienależny albo w nadmiernej wysokości, podlegają one zwrotowi przez beneficjenta pomocy udzielonej z tych środków wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych – na rachunek, na którym są gromadzone lub z którego zostały wypłacone. (art. 30d ust. 2). Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia sposób warunki i tryb dysponowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w szczególności: tryb ustalania podmiotów dysponujących tymi środkami; tryb uruchamiania tych środków i rodzaje rachunków; tryb i terminy sporządzania planów finansowych dokonywania wydatków oraz tryb, i terminy zamykania oraz rozliczania programów i projektów realizowanych z tych środków – uwzględniając w szczególności postanowienia umów międzynarodowych (art. 30e ust. 1 ustawy). Rozporządzenia w tym zakresie Minister Finansów nie wydał. Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministrowi

¹⁵ Zgodnie z „Systemem Wdrażania Programu Spójności Społecznej i Gospodarczej Phare 2000 Phare” na funkcję PAO został powołany przedstawiciel Ministra do Spraw Rozwoju Regionalnego, który był zobowiązany do współpracy z ministrem do spraw gospodarki oraz z ministrem do spraw pracy. Zgodnie z „Systemem wdrażania programu Phare 2001 Spójność Społeczna i Gospodarcza” na funkcję organu nadzorującego - PAO

Finansów¹⁶, powierzono Ministrowi Finansów od dnia 23 października 2001 r. zadania w zakresie obsługi środków pochodzących z Unii Europejskiej (§ 2 rozporządzenia). Jest to zgodne z art. 3 § 1 Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu zawartego w dniu 24 grudnia 1998 r., pomiędzy Komisją Europejską i Rządem RP, zgodnie z którym całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie środkami finansowymi Phare ponosi NAO (przedstawiciel Ministra Finansów).

4. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej pełniący obowiązki PAO zadania związane z obsługą i zarządzaniem finansowym projektu „Rozwój Zasobów Ludzkich” Phare 2000 i Phare 2001 w poszczególnych latach realizacji, na mocy zawartych umów powierzył Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

5. Zasady i tryb wdrażania programów przedakcesyjnych określone zostały międzynarodowej umowie zwanej Memorandum Finansowym zawartej przez Rząd z Komisją Europejską, oddzielnej dla każdego programu oraz w opracowywanym każdorazowo dla poszczególnych programów dokumencie pn. „System Wdrażania Programu Phare (...)”.

Zgodnie z cytowanym wyżej „Systemem wdrażania (...)” monitoring realizacji programu sprawują:

- Komitet Monitorujący kierowany przez Pełnomocnika ds. Realizacji Programu i składający się z przedstawicieli właściwych ministerstw i urzędów centralnych, który dokonuje analizy stanu wdrażania oraz efektów działań podejmowanych w ramach programu z punktu widzenia jego założeń i celów.
- Regionalny Komitet Monitorujący, któremu przewodniczy wojewoda lub jego przedstawiciel, a w skład wchodzi przedstawiciele zarządu województwa, samorządów powiatowych i gminnych, partnerów społecznych i gospodarczych oraz przedstawiciele ministerstw właściwych ds. realizowanych projektów. Komitet Regionalny dokonuje monitorowania i oceny rezultatów wdrażania projektów na szczeblu województwa, a w razie potrzeby, rekomenduje działania zmierzające do usunięcia barier hamujących realizację zadań.

został powołany przedstawiciel Ministra, Pracy i Polityki Społecznej (od stycznia 2003 r. – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej).

¹⁶ Dz. U. Nr 122, poz. 1334 uchylone z dniem 30 marca 2002 r. Z dniem 30 marca 2002 r. weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 32, poz. 301 ze zm. którego treść § 2 zawiera takie samo brzmienie jak wcześniej obowiązujące rozporządzenie).

6. Zgodnie przepisem art. 3c ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych udzielanie zamówień odbywało się w oparciu o procedury określone w Zdecentralizowanym Systemie Wdrażania (DIS).

7. Ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. utworzona została Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Agencja realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki, m.in. w zakresie wspierania tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju zasobów ludzkich (art. 4). Podmioty sektora finansów publicznych mogą, za zgodą ministra właściwego do spraw gospodarki, powierzyć Agencji realizację zadań dla nich określonych (art. 5). Art. 6 ustawy określa sposoby w jakich Agencja realizuje swoje zadania, a szczegółowe działania podejmowane przez PARP oraz szczegółowe warunki i tryb udzielania dotacji i pożyczek określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie działań podejmowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁷. Agencja świadczy usługi szkoleniowe, doradcze lub eksperckie podmiotom opracowującym lub realizującym programy promocji zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w poszczególnych województwach, finansuje działania podejmowane w celu realizacji takich programów, określone w umowach o wykorzystaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi oraz analizuje przebieg i efekty takich programów (§ 14). Zadania objęte projektem oraz zasady i tryb ich realizacji, a także zasady dokonywania płatności i rozliczeń finansowych określone zostały w umowach zawartych pomiędzy Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (Jednostką wdrażającą) a wykonawcami zadań. Obsługa finansowa powyższych projektów dokonywana jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ oraz zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej określonymi w zawartych umowach.

8. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁹ (w art. 3 stanowi, iż , zadania określone w ustawie realizuje minister właściwy do spraw pracy, samorząd województwa, wojewoda i samorząd powiatowy (..). Zadania samorządu województwa i wojewódzkich urzędów pracy zostały określone w art. 5 ustawy. Zadania WUP od lutego 2003 r. zostały rozszerzone o „programowanie i realizację projektów

¹⁷ Dz. U. Nr 39, poz. 336. Rozporządzenie to poprzedzone było rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie szczegółowych zadań PARP (Dz. U. Nr 29, poz. 321 oraz rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania dotacji przez Polską Agencję Rozwoju P (Dz. U. Nr 57, poz. 598 ze zm.), które utraciły moc z dniem 1 stycznia 2003 r.

¹⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2001 r. nr 6 poz. 56 ze zm.)

dotyczących rozwoju zasobów ludzkich, finansowanych z europejskich funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych(art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy)²⁰.

9. Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim²¹, język polski jest językiem urzędowym m.in. konstytucyjnych organów państwa, organów samorządu terytorialnego. Języka polskiego używa się w obrocie prawnym (w tym m.in. oferty, umowy) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy podmiotami polskimi oraz gdy choćby jedną ze stron jest podmiot polski (art.7). Zatem, jeżeli stroną umowy, której wykonanie ma nastąpić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest podmiot polski, umowę sporządza się w języku polskim (dopiero taka umowa może mieć wersje obcojęzyczne art. 8) także umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczypospolitą powinny mieć polską wersję językową. Podmiotem polskim w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej – prowadząca działalność na terytorium Rzeczypospolitej.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

3.1.2.1. W latach 2000-2001 Rząd Polski podpisał z Komisją Europejską memoranda finansowe w sprawie sfinansowania w latach 2001-2004 ze środków Unii Europejskiej zadań określonych w programach przedakcesyjnych PHARE 2000 i PHARE 2001, dotyczących rozwoju zasobów ludzkich.

Program Phare 2000 RZL realizowany na podstawie Memorandum Finansowego zawartego pomiędzy Komisją Europejską, które podpisał Szef przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce - i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, które podpisał Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej -. Data podpisania – 21.12.2000 r.

W ramach **Programu PHARE 2000 RZL**, realizowane były 3 projekty:

- szkolenia bezrobotnych i osób zagrożonych utratą pracy,
- szkolenia i doradztwo zawodowe dla pracowników małych i średnich przedsiębiorstw,
- pomoc w zawieraniu lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia.

Realizacja programu została zakończona do dnia 28 lutego 2004 r.

²⁰ dodany przez art. 1 pkt 5 lit. c) ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. zmieniającej ustawę z dnia 6 lutego 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. nr 6, poz. 65).

²¹ Dz. U. Nr 90 poz. 999 ze zm.

W celu realizacji zadań zawarte zostało 16 umów w 5 województwach (po 4 w warmińsko-mazurskim i podlaskim, po 3 w lubelskim i podkarpackim oraz 2 w śląskim).

Program PHARE 2001 RZL był realizowany na podstawie Memorandum Finansowego zawartego pomiędzy Komisją Europejską, które podpisał SzeF Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce oraz Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanym przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej dnia 20.12.2001 r.

Program był realizowany jako:

- 1) komponent krajowy dotyczący: problematyki poprawy standardów jakości usług rynku pracy oraz indywidualnych planów działania dla młodzieży poszukującej pracy
- 2) komponent regionalny dotyczący: usług dla osób bezrobotnych i rozpoczynających działalność gospodarczą; szkoleń dla pracowników małych i średnich przedsiębiorstw oraz szkoleń i doradztwa dla władz samorządowych, partnerów społecznych i szkół (priorytetem była restrukturyzacja szkół prowadzących edukację zawodową).

Program zakończono do 31 stycznia 2005 r.

Funkcję PAO, zgodnie z systemem wdrażania Phare 2000, – pełnił przedstawiciel Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Upoważnił on przedstawiciela Ministra do spraw pracy do: nadzorowania wdrażania projektów z zakresu rozwoju zasobów ludzkich, monitorowania stanu realizacji zadań, akceptacji raportów z realizacji projektów, zapewnienia zgodności projektów z polityką Rządu w zakresie zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, kontroli sposobu wdrażania projektów, a także opracowywania planów wydatkowania środków Phare oraz zarządzania finansowego projektami, w tym za zapewnienie współfinansowania krajowego projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich. za pośrednictwem jednostki wdrażającej.

W ramach Phare 2001 funkcję PAO w zakresie rozwoju zasobów ludzkich pełnił przedstawiciel Ministra do spraw pracy (zakres zadań taki sam jak w Phare 2000).

W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra do spraw Pracy pełnił: do 7.01.2003 – Minister Pracy i Polityki Społecznej, od 8 stycznia 2003 r. do 3 maja 2004 r. – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a od 4 maja 2004 r. – Minister Gospodarki i Pracy.

Administracyjną obsługę PAO pełniły następujące jednostki organizacyjne: Departament Programów Przedakcesyjnych i Strukturalnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Departament Rozwoju Zasobów Ludzkich i Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Od maja 2004 r. obsługę PAO sprawuje Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

3.1.2.2. W Memorandum Finansowym (z dnia 21 grudnia 2000 r. dla Phare 2000; z dnia 20 grudnia 2001 r. dla Phare 2001) ustalono, iż funkcję Jednostki Wdrażającej pełnić będzie Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARR), a od maja 2002 r. - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Zadania PARP w zakresie wdrażania programu Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz sposób ich finansowania określone zostały w „Systemie Wdrażania Phare 2000” i w „Systemie wdrażania Phare 2001” a w formie szczegółowej, w corocznych umowach z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej.

Najważniejsze z nich to:

- 1) pomoc dla samorządów województw w przygotowaniu założeń programowych (fisz) stanowiących podstawę do opracowania zakresu zadań (TOR) dla poszczególnych kontraktów
- 2) przeprowadzenie przetargów na wybór wykonawców 16 projektów w Phare 2000 RZL i 19 projektów w Phare 2001 RZL związanych z rozwojem zasobów ludzkich oraz podpisanie kontraktów,
- 3) zarządzanie środkami finansowymi na szczeblu centralnym w imieniu PAO,
- 4) monitorowanie programu na podstawie raportów i opinii wojewódzkich urzędów pracy oraz podejmowanie działań usprawniających wobec wykonawców,
- 5) obsługa księgową, prowadzenie dokumentacji programu.

3.1.2.3. Zadania samorządów województw, w tym wojewódzkich urzędów pracy

Zadania WUP w zakresie realizacji programów przedakcesyjnych (Phare), do stycznia 2002 r. nie zostały określone w obowiązujących aktach prawnych. W związku z tym, na zasadzie analogii do programów już realizowanych przez samorzady województw²² oraz Systemu Wdrażania Phare 2000²³ samorzady te identyfikowały się jako jednostki faktycznie realizujące programy Phare. Powyższy „System wdrażania” stanowił bowiem, iż „WUP jest odpowiedzialny za wszystkie czynności związane z zawarciem umów jako instytucja podległa

²² w ramach programów inicjowanych przez samorzady województw realizowanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad, warunków i trybu wspierania środkami budżetu programów inicjowanych przez samorzady województw (Dz. U. nr 68, poz. 806) oraz Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich realizowanego na podstawie umowy zawartej pomiędzy Rządem RP a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju dnia 25 lipca 2001 r. samorzady województw odpowiedzialne były m.in. za kontraktowanie zadań, monitoring oraz ewaluację wykonania zadań objętych kontraktami.

²³ Wersja zatwierdzona przez KIE przekazana do WUP dnia 2 maja 2001 r.

Zarządowi Województwa. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARR) jako jednostka wdrażająca dostarcza pomocy doradczej WUP przy przygotowaniu dokumentacji przetargowej i zawarciu umowy (kontraktu) z wykonawcami (...). Nadzór nad realizacją projektów oraz monitoring realizacji i efektów prowadzony będzie przez WUP (...). Także w piśmie podsekretarza stanu w MPiPS z 19 czerwca 2001 r. samorządy zostały poinformowane, że zakresy zadań wykonawców opracuje WUP zgodnie z Memorandum Finansowym oraz przyjętym przez KIE Systemem Wdrażania (...).

Sytuacja WUP w zakresie Programu Phare 2000 RZL uległa zmianie w związku z decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej przekazaną samorządom województw w piśmie z dnia 15 stycznia 2002 r. W cytowanym piśmie stwierdzono: „W związku z jednoznacznym stanowiskiem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w sprawie instytucji kontraktującej dla komponentu rozwój zasobów ludzkich programu Phare 2000 SSG (...) wojewódzkie urzędy pracy nie mogą w świetle obowiązujących zasad Programu Phare i Memorandum Finansowego pełnić funkcji instytucji kontraktującej. Instytucją powołaną do przeprowadzenia przetargów i zawarcia umów z wykonawcami jest PARR (...).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Programowanie i kontraktowanie zadań w zakresie rozwoju zasobów ludzkich (Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL)

3.2.1.1. Opracowanie propozycji zadań - korelacja ze Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju oraz strategiami regionalnymi

Na podstawie Systemu Wdrażania Phare 2000 w zakresie rozwoju zasobów ludzkich (wersja z maja 2001 r.) zadania związane z przygotowaniem projektów realizowały WUP w współpracy z PARR (rola pomocnicza) i Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (rola akceptująca).

W październiku 2001 r. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce oprotestowało zakres kompetencji WUP i wskazało na konieczność przeniesienia zadań związanych z przetargami i kontraktowaniem do PARR (potem PARR) określonej w Memorandum Finansowym jako Agencja a Wdrażająca.

O rozstrzygnięciu tej kwestii Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował marszałków województw dopiero w dniu 15 stycznia 2002 r., tj. po upływie ponad roku od podpisania Memorandum Finansowego (grudzień 2000 r.) Nowy zakres kompetencji WUP został znacznie ograniczony i sprowadzał się do współpracy z PARR przy tworzeniu dokumentacji przetargowej (rola opiniodawcza), uczestnictwa w komisjach przetargowych

(zarówno w procesie prekwalfikacji jak i wyboru najlepszej oferty) oraz do kontrasygnowania umów.

Ograniczenia kompetencji WUP, dokonano w okresie intensywnych uzgodnień warunków przetargów w ramach Phare 2000 RZL, które przeciągnęły się aż na II kwartał 2002 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie skontrolowane wojewódzkie urzędy pracy, działające z upoważnienia zarządów województw, uczestniczyły w procesie programowania zadań do realizacji w ramach programów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL, jednakże zmiana wykładni dotycząca roli WUP w programach Phare rzutowała na przebieg realizacji zadań. Ustalono, że 3 WUP (na 5 skontrolowanych) propozycje zadań do Phare 2000 RZL zgłosiły w listopadzie i grudniu 2000 r., a więc jeszcze przed podpisaniem Memorandum Finansowego a pozostałe - w 2001 r. Uzgodnienia z udziałem PARP i PAO trwały do maja 2002 r., tj. do czasu zatwierdzenia poszczególnych zadań w zakresie rzeczowym i finansowym przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Proces uzgadniania zadań przeciągał się ze względu na brak rozstrzygnięć w kwestii roli samorządów województw w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargów oraz przy zawieraniu umów.

W praktyce przyjęty podział kompetencji skomplikował organizację procesu decyzyjnego i stworzył nieprzejrzysty zakres uprawnień i odpowiedzialności instytucji biorących udział w zarządzaniu programem. Miało to także wpływ na osłabienie pozycji negocjacyjnej PAO i PARP z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej, do której w istocie należała kontrola „ex-ante” programów, to jest ostateczna akceptacja zawartości merytorycznej projektów, dokumentów przetargowych oraz zasad finansowania zadań..

Ocena przebiegu prac nad Memorandum Finansowym dla programu Phare 2000 SSG oraz zasad wdrażania programu, wskazuje iż postanowienie określające wielkość każdej umowy (minimum 2 mln EUR) preferowało duże firmy zagraniczne, co spowodowało, iż na 35 kontraktów w ramach Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL tylko 4 zostały zawarte z firmami polskimi.

Ponadto postanowienie, że umowy będą zawarte jedynie w języku angielskim było sprzeczne z przepisami ustawy o języku polskim.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne nie wynikały z postanowień Nowej Orientacji Phare²⁴ ani z zapisów umowy ramowej²⁵.

²⁴ Nowa Orientacja Phare przyjęta przez KIE 28 września 1998 r. określała, mechanizmy przygotowania i realizacji programów pomocowych Phare.

Rolę porządkującą w zakresie ustalenia kompetencji oraz zasad współdziałania z PARP miały spełnić zawarte we wrześniu 2002 r. porozumienia pomiędzy Prezesem PARP a marszałkami województw, w których określone zostały zobowiązania stron do współpracy w zakresie przeprowadzenia przetargów oraz wdrażania zadań wynikających z zawartych umów.

Zdaniem NIK działanie to było spóźnione, bowiem porozumienie określające udział samorządów w bardzo ważnym procesie przygotowania i przeprowadzenia przetargów oraz formułowania umów, zostało podpisane po zatwierdzeniu przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zakresów zadań i w końcowej fazie postępowania przetargowego w projekcie Phare 2000 RZL, (wyboru wykonawców dokonano w październiku 2002 r.).

Procedury opracowywania i uzgadniania zakresów zadań **dla Phare 2001 RZL** odbywały się w oparciu o „System Wdrażania Phare 2001”, którego wstępną wersję udostępniono na stronach internetowych UKIE na początku 2002 r. Przyjęto tu podział kompetencji, który był bardziej przejrzysty bowiem funkcja PAO została powierzona przedstawicielowi Ministra właściwego do spraw pracy, który nadzorował działania PARP a także koordynował współdziałanie PARP z samorządami wojewódzkimi.

Na każdym etapie konsultacji propozycje „zakresu zadań” były analizowane pod kątem zgodności z obowiązującymi strategiami rozwoju regionalnego.

Z ustaleń kontroli wynika, iż wszystkie kontrolowane samorzady województw podejmowały działania w celu dostosowania planów szkoleniowych w ramach Phare do strategii rozwoju województw. Ponadto zamierzenia te zostały skonsultowane z powiatowymi urzędami pracy oraz z organizacjami pozarządowymi.

Na poziomie krajowym, PAO analizował projekty programów pod kątem zgodności z „Narodową Strategią Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006” oraz ze Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju. Podobne kryteria ocen stosowała Komisja Europejska, gdyż wymienione dokumenty rządowe oparte były o dyrektywy UE.

Ustalone w tym trybie propozycje zadań (fisze programowe) dla poszczególnych projektów (ostatnia modyfikacja, po uzgodnieniu z Przedstawicielstwem KE, w grudniu 2002 r.) stanowiły podstawę do opracowania zakresów zadań będących integralną częścią dokumentacji przetargowej.

²⁵ Umowa ramowa pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich a Rządem RP zawarta została dnia 31 maja 1990r. określała jedynie zasady korzystania przez Polskę z programów przedakcesyjnych, struktury organizacyjne, dokumenty i akty prawa, które będą obowiązywały, mechanizmy programowania Phare oraz mechanizmy realizacji, zwłaszcza w zakresie obsługi transferów, przetargów i kontraktowania.

3.2.1.2. Przygotowanie i przeprowadzenie przetargów na wybór wykonawców zadań oraz zawieranie umów

W Memorandum Finansowym dotyczącym realizacji programu Phare 2000²⁶ i Phare 2001²⁷, wskazano Polską Agencję Rozwoju Regionalnego jako „Agencję Wdrażającą”, a w związku z jej likwidacją 31 maja 2002 r., zadania te przejęła PARP. Także w dokumentach: „System wdrażania Programu Phare 2000 Spójności Społecznej i Gospodarczej” oraz „System wdrażania Programu Phare 2001 SSG”²⁸ wskazano Polską Agencję Rozwoju Regionalnego jako „agencję wdrażającą” odpowiedzialną m.in. za przygotowanie i przeprowadzenie przetargów, zawarcie umów z wykonawcami, przygotowanie planów płatności, utrzymanie płynności finansowej, nadzór nad realizacją kontraktów i ich monitoring.

W umowach ustalono ponadto, iż programy będą zarządzane w oparciu o procedury określone w „Zdecentralizowanym Systemie Wdrażania DIS” a umowy będą zawierane według zasad zawartych w „Praktycznym przewodniku procedur zawierania umów w ramach programów Phare, Ispa oraz Sapard” (ang. Prag.).

Przetargi

Na mocy porozumień ramowych z września 2002 r. zawartych przez Prezesa PARP z marszałkami województw, na jednostkach tych ciążył obowiązek współudziału w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i uczestnictwa w komisjach przetargowych. Wynegocjowanie i zawarcie umów należało do obowiązków PARP.

Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno PARP jak i WUP, zadania w zakresie przygotowania dokumentacji przetargowej jak i przeprowadzenia przetargów zrealizowały z opóźnieniem. W efekcie umowy zostały zawarte dopiero w końcowym terminie przewidzianym w memorandum finansowym a realizacja projektów została przedłużona

Zbadania 14 spośród 35 dokumentacji przetargów. Zastosowane procedury jak i dokumentacje w poszczególnych przetargach, zgodne były z zasadami i zaleceniami zawartymi w „Praktycznym przewodniku procedur zawierania umów w ramach programów

²⁶ PL0008 „Program Krajowy dla Polski 2000 – Część II (Spójność Społeczna i Gospodarcza). Memorandum zawarto w dniu 21 grudnia 2000 r.

²⁷ Memorandum Finansowe na realizację programów PL0101-PL0107 „Narodowy Program Polski 2001” zawarto w dniu 20 grudnia 2001 r.

²⁸ Systemy wdrażania opracowane były przez PAO (Pełnomocnik do spraw Realizacji Projektu; Minister GPIPS, a od 6 stycznia 2003 r. - Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), a następnie zatwierdzone przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej. Ostatnia modyfikacja „Systemu wdrażania Programu Phare 2000 SSG” została zatwierdzona przez KIE w dniu 22 listopada 2002 r., a ostatnia modyfikacja „Systemu wdrażania Programu Phare 2001 SSG” w dniu 18 kwietnia 2003 r.

Phare, Ispa oraz Sapard”. Dokumenty były sporządzane wg wzorów i formularzy zawartych w załącznikach do „Praktycznego przewodnika (...)”.

Kryteria ekonomiczne dla kandydatów składających zgłoszenia przetargowe w ramach Phare 2000 RZL zostały opracowane przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego (PARR) i zastosowane w toku prekwalfikacji rozpoczętych w kwietniu 2002 r. W czerwcu 2002 r., po unieważnieniu (w wyniku sugestii Przedstawicielstwa KE w Polsce) wyników prekwalfikacji 10 projektów, kryteria zostały zmodyfikowane. W rezultacie w warunkach przetargów wymagane było od kandydatów m.in. aby przez 3 lata w okresie poprzedzającym przetarg ich średnie obroty roczne wynosiły od 100 % do 240% budżetu projektu. Wymagano ponadto by posiadały doświadczenia w realizacji co najmniej jednego dużego projektu. Spowodowało to, że w ramach obu badanych programów zwyciężyły w przetargach tylko firmy bardzo silne ekonomicznie. Jedna z firm wygrała 11 przetargów (6 w ramach Phare 2000 RZL i 5 w ramach Phare 2001 i zawarła z PARP umowy na łączną kwotę 30.890,9 tys. EUR, z tego na kwotę 17 mln EUR, tj. 56 % wartości całego projektu Phare 2000 RZL oraz 13.8 mln EUR, tj. 34 % projektu Phare 2001 RZL). Zdaniem NIK, przez zastosowanie wysokich kryteriów ekonomicznych w prekwalfikacjach, PARP ograniczyła dostępność mniejszych podmiotów do udziału w realizacji projektów.

Zawieranie umów

Po przeprowadzonych przetargach, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zawarła łącznie 35 umów z wykonawcami projektów. Ze względu na fakt, że wykonawcami były w większości podmioty zagraniczne, a także ze względu na obszerne programy szkoleniowe i doradcze, wykonawcy utworzyli konsorcja bądź też część zadań powierzyli podwykonawcom. Zgodnie z zawartymi kontraktami za realizację projektu odpowiadał wykonawca – lider kontraktu oraz od 2 do 4 członków konsorcjum i od 2 do 7 podwykonawców. W Phare 2000 RZL na 16 kontraktów funkcję lidera 3 projektów pełniły firmy polskie, a w Phare 2001 RZL tylko 1. Podwykonawcami były w większości podmioty polskie działające na podstawie odrębnych umów obejmujących zarówno zakres zadań jak i wynagrodzenie.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie wszystkie umowy precyzyjnie określały zadania, obowiązki i zakres odpowiedzialności stron. Kryteriom tym nie odpowiadała np. umowa zawarta pomiędzy Enterplan Limited (z Wielkiej Brytanii) i „spółką córką” – Enterplan sp. z o.o. z siedzibą w Polsce, gdzie wzajemne relacje zostały określone jedynie na podstawie umowy ramowej, zaś zadania do realizacji powierzane były na podstawie doraźnych zleceń.

Umowy związane z Phare 2000 RZL, były podpisywane w listopadzie 2002 r. a dla Phare 2001 RZL od 22 sierpnia 2003 r. do 15 grudnia 2003 r., tj. w końcowym terminie ustalonym w memorandum finansowym dla poszczególnych programów. Umowy i aneksy do umów były podpisywane również przez PAO i reprezentanta Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce oraz kontrasygnowane przez dyrektorów WUP. Zawarte umowy uwzględniały zadania oraz niezbędne środki finansowe przewidziane na realizację poszczególnych projektów w Memorandach Finansowych uszczegółowionych w „zakresach zadań”.

Z ustaleń kontroli wynika, że w toku uzgadniania zakresów zadań i związanego z nimi budżetu, przedstawiciele administracji publicznej (UKIE, MPiPS, WUP) zaakceptowali wysokie koszty realizacji szkoleń dla osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy. Dla jednego uczestnika w projekcie Phare 2000 RZL wynosiły one przeciętnie około 950 EUR a w Phare 2001 RZL – prawie 980 EUR. W ocenie NIK, koszt uczestnictwa 1 osoby w szkoleniach i sesjach poradnictwa zawodowego był zbyt wysoki i przekraczał prawie 4-krotnie koszty szkoleń z porównywalnymi programami realizowanymi w ramach Funduszu Pracy²⁹. Ponadto przyjęte rozstrzygnięcia odbiegały od dobrych praktyk krajowych stosowanych przy finansowaniu szkoleń przez urzędy pracy.

W toku negocjowania kontraktów nie doprowadzono do znaczącego obniżenia ich wartości w stosunku do kwot alokacji środków określonych w Memorandum Finansowym. Oszczędności środków Phare i budżetu państwa, w komponencie dotyczącym szkolenia osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy, na który przeznaczono prawie 64 % środków finansowych, wyniosły zaledwie 24 tys. EUR.

Z ustaleń kontroli wynika, że umowy w ramach Phare 2000 RZL zawarte zostały po 22 miesiącach po podpisaniu Memorandum Finansowego, a w ramach Phare 2001 RZL umowy zawierano po upływie od 20 do 24 miesięcy. Od terminu ustalenia skróconej listy kandydatów do momentu podpisania umów zawartych w ramach Phare 2000 RZL minęło ok. 3 miesięcy, zaś dla kontraktów zawartych w ramach Phare 2001 RZL minęło od 6 do 9 miesięcy. Zwłoka w podpisaniu umów z wykonawcami spowodowana była m.in. sprzecznościami pomiędzy zasadami obowiązującymi w programie Phare a rozporządzeniem

²⁹ Wydatki Funduszu Pracy na szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych w 2003 r. wyniosły 109.191 tys. zł, szkoleniami objęto ponad 134 tys. osób, jednostkowy koszt uczestnictwa – 813 zł, a koszt ponownego zatrudnienia wynosił nieco ponad 2 tys. zł (iloraz kwoty wydatków na szkolenia i liczby osób, które po zakończeniu znalazły zatrudnienie). W 2004 r. przeciętny koszt uczestnictwa w szkolenia 1 osoby wyniósł 1008 zł a koszt ponownego zatrudnienia – około 2,5 tys. zł.

Ministra Finansów w dotyczące podatku od towarów i usług³⁰. Dopiero nowelizacja rozporządzenia umożliwiła zawarcie przez PARP ww. umów i rozpoczęcie realizacji projektów.

Wszystkie umowy w ramach Phare 2000 RZL, zawarto na okres 15 miesięcy, z przewidywanym zakończeniem projektów do 28 lutego 2004 r., a umowy podpisane w ramach programu Phare 2001 – na okres 12 - 16 miesięcy. Projekty Phare 2000 RZL opiewały na kwotę ogółem 30.649 tys. EUR, a projekty Phare 2001 RZL - na kwotę 40.796 tys. EUR.

Kontrakty na świadczenie usług w ramach pomocy zewnętrznej Unii Europejskiej miały być sporządzone według procedur i formularzy stanowiących załączniki do „Praktycznego przewodnika procedur zawierania umów w ramach programów Phare, Ispa oraz Sapard”(Prag).

Z ustaleń kontroli wynika, że dokumentacja przetargów jak i umowy na wykonanie zadań Phare 2000 i Phare 2001 zostały sporządzone wyłącznie w języku angielskim co było sprzeczne z postanowieniami art. 8 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim³¹. Zdaniem NIK powinny być sporządzone również w języku polskim i obie wersje językowe powinny być podpisane przez kontrahentów.

W umowach z wykonawcami nie zawarto postanowień, które w dostatecznym stopniu chroniłyby interes zamawiającego. I tak:

- nie wpisano postanowień zapewniających korelację kwot i terminów płatności z wykonaniem zadań (np. liczbą osób objętych szkoleniem i działaniami doradczymi).

Zgodnie z art. 7 umów, wystarczającą podstawą do dokonania kolejnych płatności były faktycznie przepracowane dni oraz udokumentowane wydatki zwrotne. W przypadku znacznych rozbieżności pomiędzy np. udokumentowanym czasem pracy ekspertów i liczbą przeszkolonych osób, PARP nie miał możliwości skutecznego wywarcia nacisku na wykonawców w celu zwiększenia efektywności działań. *Za przykład może służyć raport z realizacji projektu nr PL0008.03.01.002 na terenie województwa lubelskiego z lipca 2003 r., według którego przeszkolono 9,6 % uczestników, a płatności wyniosły 36 % całkowitego budżetu.*

- w dokumencie p.n. „Zakres zadań”, stanowiącym załącznik do umowy nie określono szczegółowych zadań dla wykonawców w zakresie analizy rynku pracy, a zwłaszcza

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 27, poz. 268 ze zm.).

³¹ Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.

nie zobowiązano ich do przeprowadzenia u lokalnych pracodawców własnych badań w zakresie zawodów deficytowych, które by stanowiły wiarygodną podstawę ustalenia kierunków oraz tematyki szkoleń. Nie zalecono też organizowania szkoleń w oparciu o „trójstronne umowy szkoleniowe”, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r., które zostały sprawdzone w szkoleniach organizowanych przez powiatowe urzędy pracy³². Ponadto w umowach nie określono sankcji za nie osiągnięcie celów określonych w „zakresach zadań”, w rezultacie czego, mimo nie osiągnięcia planowanej efektywności szkolenia osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, nie dokonano potrąceń w rozliczeniach finansowych.

- Nie ustalono również sposobu zarchiwizowania dokumentacji dotyczącej wykonania i rozliczeń umów zawartych w ramach Phare 2000 i Phare 2001 RZL po zakończeniu ich realizacji i po ewentualnej likwidacji biur kontaktowych przez wykonawców. Brak wyraźnej regulacji w tych sprawach utrudnił weryfikację i ocenę zrealizowanych kontraktów, bowiem większość wykonawców dokumentację te wywozła i zarchiwizowała w swoich siedzibach za granicą (np. Enterplan Ltd., Danish Technological Institut, Bernard Brunhes International).

Zdaniem NIK, ograniczenie zakresu regulacji umów jedynie do zasad i formularzy zawartych w Podręczniku procedur zawierania umów w programach Phare, Sapard i Ispa. było działaniem niecelowym i nierzetelnym bowiem pozostawało w sprzeczności z przepisami ustawy o języku polskim, a także nie chroniło dostatecznie interesu zamawiającego. podręcznik ten, będący w istocie zbiorem zasad przewidzianych do stosowania w krajach uczestniczących w programie Phare, nie zawierał zamkniętego katalogu kwestii przewidzianych do regulacji w tych umowach i nie ograniczał możliwości stron do wpisania także innych postanowień lepiej chroniących interesy zamawiającego.

³² art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w organizacji szkoleń przewiduje wykorzystanie „umów szkoleniowych”, w których ustalane są w szczególności wymagania kwalifikacyjne w stosunku do organizowanych szkoleń. Wcześniej zalecenia stosowania umów szkoleniowych zwanych „umowami trójstronnymi” przewidziane były w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (Dz. U. z 2000 r. nr 12, poz. 146 ze zm.), które w § 8 ust. 7 przewidywało wykorzystywanie modelu „trójstronnych umów szkoleniowych”.

Za treść ww. umów odpowiedzialność ponoszą Prezes PARP i PAO, którzy negocjowali „zakresy zadań” oraz dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy, którzy te kontrakty kontrasygnowali.

3.2.2. Realizacja projektów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL

3.2.2.1 . Realizacja przez wykonawców zadań określonych w kontraktach

W ramach Phare 2000 RZL zrealizowano 16 projektów na terenie 5 województw, w ramach Phare 2001 RZL – 17 projektów regionalnych na terenie 16 województw.

Określone cele i zakresy zadań projektów Phare 2000 RZL i Phare 2001 dotyczyły:

- a) zwiększenia szans osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem na znalezienie zatrudnienia (30 % uczestników szkoleń i 10 % uczestników programu doradztwa biznesowego powinno znaleźć zatrudnienie),
- b) promocji przedsiębiorczości i pomocy przy zakładaniu nowych firm,
- c) zwiększenia zdolności adaptacyjnych i rozwojowych przedsiębiorstw poprzez podwyższanie kwalifikacji kadry kierowniczej i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw,
- d) promocji lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia poprzez szkolenie przedstawicieli samorządów lokalnych oraz partnerów społecznych, a dodatkowo w Phare 2001 RZL – szkolenie nauczycieli zawodu w szkołach ponadgimnazjalnych w zakresie funkcji doradcy zawodowego.

Powyższe cele miały zostać osiągnięte w wyniku przeprowadzonych szkoleń i doradztwa biznesowego dla ponad 37 tys. osób bezrobotnych i poszukujących pracy, ponad 5 tys. osób w ramach promocji przedsiębiorczości oraz 30 tys. pracowników małych i średnich przedsiębiorstw. Szkolenia miały być poprzedzone gruntownym rozpoznaniem rynku pracy pod kątem ustalenia potrzeb kadrowych dla działających tam firm oraz przeprowadzeniem działań promocyjnych i rekrutacyjnych.

Badania i analizy potrzeb rynku pracy

Zgodnie z kontraktami wykonawcy mieli przeprowadzić badania i dokonać oceny potrzeb rynku pracy w celu określenia, które sektory potrzebują dodatkowych pracowników, na jakie stanowiska pracy występuje zapotrzebowanie, jakie kwalifikacje i wiedza są potrzebne dla tych stanowisk. Raport z wynikami badań miał zawierać wnioski i rekomendacje dla tworzonych programów szkoleń i działań doradczych.

Z badań kontrolnych wynika, że badania te, w istocie kluczowe dla ustalenia kierunków szkoleń, zostały przez wykonawców na ogół zrealizowane głównie w oparciu o oficjalną statystykę i rutynowe analizy rynku pracy opracowywane przez urzędy pracy. Nierzetelne wykonanie badań oraz przygotowanie raportów z ocenami i wnioskami nieprzydatnymi do projektowania szkoleń stwierdzono w co trzecim zbadanym projekcie w Phare 2000 RZL i w co czwartym – w Phare 2001 RZL. Przypadki takie stwierdzono m.in. w województwie śląskim (w projekcie dotyczącym szkolenia bezrobotnych) i w województwie lubelskim (w projekcie dotyczącym szkolenia bezrobotnych oraz szkolenia pracowników małych średnich przedsiębiorstw (MŚP)). Działania te nie spełniały wymogów rzetelności bowiem dotyczyły one jedynie przetworzenia danych statystycznych nie popartych badaniami własnymi wzpubogacającymi zasoby informacyjne w tym zakresie.

Do pozytywnych przykładów należy firma ECORYS NEDERLAND B.V.), która przeprowadziła w przedsiębiorstwach na terenie województwa kujawsko-pomorskiego własne badania przy użyciu wiarygodnych metod statystycznych.

Działania promocyjne

Wykonawcy byli zobowiązani do przeprowadzenia kampanii promocyjnej projektów, w tym m.in. do:

- zidentyfikowania potencjalnych beneficjentów szkoleń i doradztwa zawodowego (bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem oraz zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą
- opracowania i upowszechnienia materiałów informacyjnych i ulotek – w łatwo dostępnych miejscach publicznych,
- publikowanie informacji w prasie lokalnej i w lokalnych rozgłoszeniach radiowych.

Podczas całego okresu realizacji projektów, wykonawcy zobowiązani byli do podejmowania działań w celu znalezienia miejsc pracy dla uczestników kursów.

Z ustaleń kontroli wynika, że działania promocyjne zostały na ogół przez szkoleniowców zrealizowane. Pozyskiwanie pracowników małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w szkoleniach w drodze bezpośrednich kontaktów z firmami stwierdzano sporadycznie.

Rekrutacja uczestników

Zasady i tryb prowadzenia rekrutacji zostały ustalone indywidualnie w poszczególnych kontraktach i uzupełnione w raportach wstępnych.

Zawierały one najczęściej następujące zadania dla wykonawców:

- 1) utworzenie komisji rekrutacyjnych i zapewnienie im odpowiednich warunków pracy (pomieszczenia biurowe, materiały). W skład tych komisji mieli wejść przedstawiciele powiatowych urzędów pracy (doradcy zawodowi, eksperci ds. szkoleń z powiatowych urzędów pracy), przedstawiciele ośrodków opieki społecznej i organizacji pozarządowych (stowarzyszeń bezrobotnych) oraz wykonawców,*
- 2) wyłonienie grup osób przewidzianych do objęcia programami szkoleniowymi i doradczymi,*
- 3) przeprowadzenie testów psychologicznych, testów orientacji zawodowej i indywidualnych wywiadów z każdym uczestnikiem w celu przygotowania indywidualnych profili dla każdego uczestnika projektu,*
- 4) podzielenie uczestników na grupy w oparciu o wyniki testów i sesje poradnictwa zawodowego.*

Z ustaleń kontroli wynika, że działania rekrutacyjne przeprowadzali doradcy zawodowi działający w ramach zespołów rekrutacyjnych w oparciu o własne plany rekrutacji, z wykorzystaniem informacji pozyskanych na otwartym rynku pracy. Zadania promocyjne realizowały wyspecjalizowane firmy działające w charakterze podwykonawców. W Phare 2000 RZL na ogół nie powoływano do zespołów rekrutacyjnych przedstawicieli powiatowych urzędów pracy ani też nie zapraszano ich do współpracy przy ocenie kandydatów przez nich zgłaszanych, pomimo że wynikało to z umów.

Zdaniem NIK, negatywnie należy ocenić nie wykorzystanie zasobów informacji o bezrobotnych będących w posiadaniu powiatowych urzędów pracy, a także wiedzy doradców zawodowych i pośredników pracy obsługujących bezrobotnych w tych urzędach. Nietrafny w znacznej części dobór uczestników szkoleń powodował mniejsze zainteresowanie zajęciami, rezygnację z udziału w kursach bądź absencję sięgającą nawet 20 % stanu osobowego. *Miało to negatywne odbicie w poziomie nabytej wiedzy, a także w małej aktywności w poszukiwaniu pracy w przyuczonym zawodzie (np. w projekcie Phare 2001 RZL w województwie lubelskim, tylko co piąty uczestnik odbytych szkoleń podejmował aktywne działania w poszukiwaniu pracy).*

Realizacja szkoleń i działań doradczych

Zgodnie z zawartymi umowami organizacja, przebieg i dokumentacja szkoleń powinny być zgodne z wymaganiami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych³³. Przepisy § 13 cytowanego rozporządzenia stanowią, iż organizatorzy szkoleń zobowiązani są do zapewnienia: planów i programów nauczania, kadry dydaktycznej posiadającej odpowiednie kwalifikacje zawodowe odpowiadające rodzajowi zajęć, a także warunków lokalowych z wyposażeniem dydaktycznym niezbędnym do prawidłowej realizacji zadań dydaktycznych.

Szczegółowy program zajęć³⁴ oraz zestaw materiałów szkoleniowych wykonawca zobowiązany był przedstawić do zatwierdzenia przez Kierownika projektu i WUP, nie później niż 15 dni roboczych przed rozpoczęciem danego rodzaju kursu. Wszelkie zmiany w programach kursu podlegały zatwierdzeniu przez Kierownika projektu (przedstawiciel PARP) po konsultacji z WUP.

Ramowe programy szkoleń stanowiły integralną część „zakresów zadań” będących załącznikami do poszczególnych kontraktów i podlegały zatwierdzeniu przed ich podpisaniem. Programy szkoleń i działań doradczych zostały uszczegółowione i zmodyfikowane w raportach wstępnych, które zatwierdzał PARP, po uprzednim zaopiniowaniu przez WUP. Zmiany doraźne programów dokonywane były za zgodą WUP i PARP.

Z ustaleń kontroli w WUP i w firmach wykonawczych wynika, że w tym trybie zostały zatwierdzone wszystkie programy szkoleń i doradztwa zawodowego w ramach Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL. Jednakże w dwóch jednostkach wykonawczych w województwie kujawsko-pomorskim i śląskim (20 % objętych kontrolą) miały miejsce opóźnienia terminów przedłożenia do WUP i PARP w celu zatwierdzenia programów szkoleń. Skala opóźnienia była zróżnicowana i np. w jednostce realizującej projekt dotyczący szkolenia osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy w województwie śląskim na 30 zbadanych zbiorów dokumentów szkoleniowych, w 14 stwierdzono opóźnienia w przedłożeniu dokumentów kursów do zatwierdzenia, przy czym opóźnienie to wynosiło od 1-23 dni, a w kujawsko-pomorskim - w dokumentach 150 kursów (na 173 ogółem) wykazane opóźnienie wynosiło przeciętnie 12,5 dnia.

³³ (Dz. U. z 1993 r. nr 103, poz. 472 ze zm.).

³⁴ Zgodnie z załącznikiem II do umowy „Zakres zadań” program szkolenia powinien zawierać następujące informacje: harmonogram realizacji wszystkich kursów i działań w zakresie poradnictwa, listę

Powszechnym natomiast zjawiskiem było przekazywanie z opóźnieniem wniosków uzupełniających zawierających np. propozycje zmian harmonogramu zajęć i terminów szkoleń, bądź też dodatkowe listy słuchaczy.

W większości województw zrealizowano od 30 do 40 rodzajów kursów szkolących w zawodach podstawowych³⁵ a także w zakresie zdobywania dodatkowych kwalifikacji lub uprawnień. Szkolenia odbywały się na ogół w grupach 15-20 osób a warsztaty, w zależności od warunków - w grupach 10-15 osób. W ramach każdego z programów zorganizowano ogółem ponad 2 000 kursów z udziałem od 37 tysięcy do 41 tysięcy osób. Liczba szkoleń w poszczególnych województwach była zróżnicowana i np. w Phare 2000 RZL wynosiła od 140 kursów w województwie warmińsko - mazurskim do prawie 400 w województwie lubelskim.

Zgodnie z przyjętą organizacją, za przygotowanie i wykonanie szkoleń i sesji doradztwa zawodowego objętych kontraktem odpowiadał wykonawca – lider kontraktu wraz z członkami konsorcjum i podwykonawcami. Nadzór nad wykonawcami sprawował PARP oraz Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Zdaniem NIK, w toku przygotowania szkoleń nie skorzystano z rozwiązań wynikających z przepisów dotyczących zasad organizowania szkoleń dla bezrobotnych³⁶, bądź też, doświadczeń krajowych (np. stosowanie „umów trójstronnych”).

Kontrola szkoleń pracowników małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Phare 2000 RZL w województwie lubelskim wykazała nieprawidłowości w ich przygotowaniu. Wskutek niedokładnego przeprowadzenia badań i analiz rynku zaprojektowano zbyt długie sesje szkoleniowe i doradcze oraz tematykę w małym stopniu interesującą pracodawców, co skutkowało odmową udziału w projekcie. Brak akceptacji pracodawców dla zbyt długich sesji szkoleniowych skutkowało niemożnością zrealizowania ustalonych programów szkoleniowych i doradczych przez Enterplan Limited. Interwencja Regionalnego Komitetu Monitorującego spowodowała podjęcie przez wykonawcę i PARP działań naprawczych, które polegały na weryfikacji nieakceptowanych tematów i połączeniu ich w mniejsze pakiety tematyczne

wyselekcjonowanych uczestników, miejsce prowadzenia szkoleń, standardowy kwestionariusz oceny kursu, opis miejsca prowadzenia wykładów i potrzebnego sprzętu.

³⁵ Np. pracownicy budowlani, agencji ds. sprzedaży, księgowi i rachmistrze ze znajomością programów finansowo-księgowych, pracownicy budowlani z umiejętnością robót wykończeniowych, monterzy instalacji sanitarnych, operatorzy maszyn budowlanych, pracownicy biurowi, informatycy i projektanci systemów komputerowych, pracownicy ochrony, magazynierzy i operatorzy wózków jezdnych, kierowcy, tapicerzy, szwacze, operatorzy maszyn i urządzeń do obróbki metali, drewna oraz obróbki chemicznej, specjaliści z dziedziny hotelarstwa i turystyki.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (Dz. U. nr 12, poz. 146 ze zm.).

przydatne menedżerom i pracownikom małych i średnich firm w ich bieżącej działalności. Po zaakceptowaniu ich przez PARP/WUP w czerwcu 2003 r. zostały one wdrożone do realizacji. W rezultacie przeszkolono planowaną liczbę beneficjentów przy zmniejszonej o prawie 30 % liczbie szkoleń i działań doradczych i zmniejszonych prawie o 45 % kosztach projektu.

Kontrolą objęto dokumentację³⁷ od 15 % do 30 % odbytych szkoleń w ramach Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL.

Z ustaleń kontroli wynika, że 5 % do 10 % dokumentacji szkoleń nie spełniało wszystkich wymogów określonych w umowach. Należały do nich m.in.: nie prowadzenie przez administracje kursów niektórych dokumentów, niezgodności zapisów w dokumentach w ramach tego samego kursu (np. różne dane występowały w programie kursu, harmonogramie, karcie pracy wykładowcy czy doradcy i listach obecności słuchaczy). W wielu przypadkach stwierdzono brak zgody PARP/WUP na zmianę miejsca, czasu kursu, składu osobowego słuchaczy lub też zmiany wykładowcy. Problem ten wystąpił np. w województwie podkarpackim, gdzie w wyniku sprawdzenia 19 list uczestników kursów akceptowanych przez WUP z listami osób, które te szkolenia ukończyły okazało się, iż w 1 przypadku były to zupełnie inne nazwiska, w 4 niezgodność dotyczyła 1 do 4 nazwisk, a w 4 dalszych – liczba uczestników na początku była mniejsza, niż na końcu kursu. Z ustaleń kontroli wynika, iż listy zawierały osoby wytypowane w trakcie naboru, który odbywał się na kilka miesięcy przed rozpoczęciem szkolenia i nie dokonano ich aktualizacji.

Sporadycznie natomiast stwierdzano przypadki odstępowania od ustalonego harmonogramu usług w zakresie doradztwa biznesowego. Występowały one tam, gdzie doradcy mieli prawo do swobodnego ustalania podmiotów przewidzianych do objęcia doradztwem biznesowym i zakresu realizowanego doradztwa. *Stwierdzono np. fakt, iż 5 doradców zawodowych świadczyło usługi doradcze dla zakładu gastronomicznego w Łukowie w województwie lubelskim zatrudniającego 5 najemnych pracowników, w tym 2 uczniów. Usługi świadczone były przez 112 dni, m.in. w zakresie: promocji i kreowania własnej marki – 25 dni, umiejętności prowadzenia negocjacji z klientem i odbiorcami - 20 dni, HACCP (produkcja i obrót artykułami spożywczymi) informacje ogólne oraz etapy wdrażania systemu – 30 dni, określenia zadań marketingowych i planu działania – 30 dni oraz zadań w zakresie zarządzania personelem – 7 dni.*

³⁷ Na dokumentację szkoleń składają się: program kursu i harmonogram prowadzenia zajęć, rejestry słuchaczy wraz z dokumentacją zmian składu osobowego kursu, dzienniki zajęć z podaną tematyką i listą obecności, ankiety i formularze sprawozdawcze wypełniane przez wykładowców, a także ankiety oceny przebiegu kursów i wykładowców wypełniane przez słuchaczy, rejestry wydanych świadectw ukończenia kursu.

„Zakres działań” w projektach Phare 2000 i Phare 2001 w zakresie rozwoju zasobów ludzkich obejmował szkolenia i sesje doradztwa zawodowego bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, kadry kierowniczej i pracowników MŚP oraz przedstawicieli samorządu lokalnego. Zestawienie planowanych i wykonanych działań szkoleniowych i doradczych w ramach programów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL w latach 2003-2004 (trzy kwartały)

(osoby)

Lp.	Kategoria działań	Liczba osób przewidziano udziału w projekcie	Planowane rezultaty (zatrudnienie / działalność gospod.)	Liczba osób, które ukończyły projekt	Osiągnięte rezultaty (zatrudnienie / działalność gospodarcza)	Wskaźnik % 6:5
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
I.	Phare 2000 RZL					
1.	Szkolenie osób bezrobotnych, w tym: szkolenie i doradztwo zawodowe w celu podjęcia działalności gospodarczej	19.422 x	5.706 1.018	19.757 x	3.346 310	16,9 x
3.	Szkolenie kadry kierowniczej i pracowników MŚP	15.355	x	15.870	x	x
4.	Promocja lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia	1.176	x	1.178	x	
II.	Phare 2001 RZL					
1.	Szkolenie i poradn. zawodowe	17.950	5.400	17.541	4.004	22,8
2.	Szkolenia i doradztwo zawodowe dla rozpocz. działalność gospod.	5.020	500	5.083	241	4,7
3.	Szkolenie kadry kierown. i pracown.	9.160	x	14.932	x	x
4.	Promocja lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia	3.500	x	4.165	x	x

X – nie dotyczy

Z danych zawartych w tabeli wynika, że określone w kontraktach cele dotyczące podjęcia zatrudnienia przez około 30 % osób, które ukończyły szkolenie zawodowe i przez

10 % osób, które uczestniczyły w szkoleniach i sesjach doradztwa zawodowego – nie zostały zrealizowane bowiem uzyskane wskaźniki zatrudnienia wyniosły w Phare 2000 RZL - 16,9 % a w Phare 2001 RZL – 22,8 % i 4,7 %.

Są one co najmniej dwukrotnie niższe od wyników uzyskiwanych w szkoleniach urzędów pracy w oparciu o Fundusz pracy³⁸, zarówno w skali kraju jak i w porównywalnych regionach.

3.2.3. Budżet, finansowanie zadań, efektywność wykorzystania środków Phare i współfinansowania budżetowego; zarządzanie finansami projektów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL.

Zgodnie z przyjętymi zasadami³⁹ PAO, w imieniu Rządu, był odpowiedzialny m.in. za oszczędne i gospodarne wykorzystanie funduszy oraz za prawidłowe zarządzanie finansami jak też za całokształt rozliczeń finansowych tych funduszy do czasu zamknięcia programu.

Część zadań w zakresie zarządzania finansowego PAO przekazał PARP na mocy zawartych umów. W umowach tych określono, że PARP jest zobowiązany wykonać min. następujące zadania: przygotować dla PAO wnioski do NAO o przekazanie środków na subkonto projektu z odpowiednimi raportami finansowo-merytorycznymi zapewniającymi płynność finansową, dokonywać płatności z subkonta programu na rzecz wykonawców, oraz prowadzić pełną obsługę finansową programu zgodnie z uregulowaniami prawa polskiego oraz zawartymi umowami.

Budżet projektów Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL

Budżet poszczególnych projektów przewidywał udział środków Phare (75 %), środków budżetowych (25 %).

Wykorzystanie publicznych środków finansowych na wydatki związane z rozwojem zasobów ludzkich w Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL prezentuje poniższe zestawienie:

³⁸ W wyniku realizacji programu aktywizacji zawodowej absolwentów w latach 2002-2003, uzyskano wskaźnik efektywności zatrudnieniowej około 42 %. Źródło: Informacja NIK o wynikach kontroli wykonania przez administrację publiczną zadań w zakresie aktywizacji zawodowej absolwentów; Warszawa, maj 2003. Wg. sprawozdania MPiPS za grudzień 2004 r. - na szkolenie osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy wydatkowano z Funduszu Pracy 125,8 mln zł; szkoleniem objęto 125 tys. osób; średni koszt szkolenia 1 bezrobotnego i poszukującego pracy wyniósł przeciętnie 1008 zł a koszt ponownego zatrudnienia - około 2,5 tys. zł.

(w tys. EUR)

Lp.	Kategoria	Środki publ. razem 5+6	Środki Phare	Środki publ. krajowe
1	2	4	5	6
I.	Phare 2000 RZL			
1.	Alokacja, w tym procentowy udział poszczególnych źródeł finansowania	30.651	22.988	7.663
2.	Wartość wynikająca z kontraktów	30.649	22.987	7.662
3.	Procent zakontraktowania (poz. 2/poz 1 x 100)	100	100	100
4.	Środki wydatkowane narastająco	28.196	20.559	7.637
5.	Różnica pomiędzy wartością kontraktów a wydatkowaniem	2.453	2.428	25
6.	Procent zaawansowania płatności w stosunku do kontraktów (poz. 4/2 x 100)	92,0	89,4	99,7
II.	Phare 2001 RZL			
1.	Alokacja, w tym procentowy udział poszczególnych źródeł finansowania	41.006	32.090	8.916
2.	Wartość wynikająca z kontraktów	40.796	31.933	8.863
	Procent zakontraktowania (poz. 2/poz 1 x 100)	99,5	99,8	99,4
4.	Środki wydatkowane narastająco	30.406	23.753	6.653
5.	Procent wydatkowania (poz. 4/poz. 3 x 100)	74,5	74,4	75,1

Z ustaleń kontroli wynika, że projekty Phare 2000 RZL zostały sfinansowane w wysokości 92,0 % w stosunku do wielkości określonych w umowach.

Wydatki związane z realizacją Phare 2001 RZL (według stanu na 31.12.2004 r.) wyniosły 30.406 tys. EUR, w tym ze środków Phare 23.753 tys. EUR, a ze środków budżetowych - 6.653 tys. EUR, tj. 74,5 % środków zakontraktowanych. Niski wskaźnik wykorzystania środków wynika głównie z faktu, iż realizacja większości projektów zakończyła się w styczniu 2005 r.

Niecelowe i niegospodarne zdaniem NIK, choć dopuszczalne z punktu widzenia zaleceń „Praktycznego podręcznika (...)”, było udzielanie wykonawcom zaliczek w wysokości 60 % prognozy przepływów gotówkowych na dwanaście miesięcy od daty rozpoczęcia kontraktu. Należy przypomnieć, że wykonawcami były firmy o dobrej kondycji finansowej i ekonomicznej, wyłonione podczas preselekcji, podczas której sprawdzana była ich sytuacja ekonomiczna (obroty, wynik finansowy). Ponadto w zawartych umowach nie określono terminów rozliczenia tych zaliczek. W związku z tym, na 16 udzielonych zaliczek w ramach Phare 2000 RZL, dziesięciu wykonawców rozliczyło zaliczki dopiero wraz z raportem końcowym otrzymując w międzyczasie kolejne płatności częściowe.

³⁹ Zasady te zostały określone w Memorandum Finansowym, w Nowej Orientacji Phare (dokument przyjęty przez KIE dnia 28 września 1998 r.), w Systemie Wdrażania Programu SSG, w podręczniku DIS z 5 stycznia

W ocenie NIK, powszechność i skala udzielanych zaliczek, a także nie określenie terminów ich rozliczenia prowadziły do nieuzasadnionego kredytowania wykonawców w zakresie realizacji kontraktów, a także pozostawały w sprzeczności z przepisami art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, które stanowią, iż „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”.

Z ustaleń kontroli wynika, że w toku realizacji obu projektów występowały naruszenia przyjętych zasad jak i odchylenia od przyjętych wielkości. I tak:

- 1) finansowanie zadań Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL napotykało okresowo na trudności. PARP realizując płatności dotyczące projektu Phare 2000 RZL w 25 na 111 przypadków dokonała płatności po terminach wskazanych w kontraktach średnio od kilku dni do jednego miesiąca. Na ten stan rzeczy wpływ miały zarówno przyczyny o charakterze wewnętrznym (np. opóźnienia w przekazywaniu rekomendacji płatniczych wraz z fakturami pomiędzy komórkami PARP) jak i zewnętrznym (okresowy brak środków finansowych na rachunkach programu).

W rezultacie np. zaległości płatnicze PARP względem beneficjentów kontrolowanych programów na dzień 30 czerwca 2004 r. wynosiły: dla programu Phare 2000 - 235,9 tys. EUR ze środków Phare oraz 167,4 tys. EUR ze środków budżetu państwa, a dla programu Phare 2001 - 527,1 tys. EUR ze środków Phare oraz 1.252,0 tys. EUR ze środków budżetu państwa. Ww. zaległości płatnicze dotyczące obu programów zostały zlikwidowane po otrzymaniu dotacji celowej w dniu 12 lipca 2004 r.

- 2) w marcu 2003 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej a PARP zawarta została umowa nr KW/01/03 o dotację przedmiotową w kwocie 13.771,7 tys. zł ze środków niewygasających z roku 2002, z przeznaczeniem na współfinansowanie ze środków budżetu państwa realizacji Projektu PHARE 2000 RZL. Na dzień zakończenia umowy, tj. 15 listopada 2003 r. niewykorzystana kwota tej dotacji wyniosła 1.501,5 tys. zł.

NIK ocenia jako niecelowe i niegospodarne - przekazanie do PARP kolejnej dotacji w wysokości 10.930,0 tys. zł, z której - na koniec 2003 r. - wykorzystana została jedynie kwota 936,5 tys. zł, tj. zaledwie 9,3 % .

- 3) obowiązek wykonywania przez PARP kontroli wykonawców w zakresie realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych, wynikający z zadań jednostki

wdrażającej, realizowany był jedynie w zakresie kosztów wynagradzania wykładowców szkoleń i doradców zawodowych. W przypadku kosztów zwrotnych związanych np. z wynajęciem sal, wypłatą dodatków szkoleniowych czy przejazdami beneficjentów do miejsc szkolenia, poprzestawano w zasadzie na opiniach audytu zewnętrznego, które przede wszystkim dotyczyły oceny prawidłowości dowodów księgowych i nie odnosiły się do celu ponoszonych wydatków.

Kontrole takie były uzasadnione, co znalazło potwierdzenie w toku monitorowania szkoleń przez WUP. Z raportów sporządzonych w związku z odbytymi wizytacjami i kontrolami wynika, iż stwierdzane były przypadki nie prowadzenia dzienników zajęć lekcyjnych i list obecności, niezgodności w danych dotyczących liczby słuchaczy, samowolnej zmiany terminów i miejsc szkolenia, nieprzestrzegania postanowień umów co do warunków odbywania szkoleń (np. braki w wyposażeniu sal szkoleniowych w sprzęt audiowizualny, nieodpowiednie posiłki regeneracyjne) lub fakty nieuzasadnionej odmowy zwrotu kosztów dojazdu lub wypłaty dodatków szkoleniowych.. Przypadki takie stwierdzano w około 5 % skontrolowanych szkoleń w województwie lubelskim i podkarpackim.

Efektywność wydatkowania środków finansowych na szkolenia i działania doradcze

Zgodnie z zasadami określonymi w „Systemie wdrażania programów Phare SSG” oraz z zawartymi umowami, odpowiedzialność za efektywność realizowanych zadań i wydatkowania środków finansowych ponosił PAO oraz jednostka wdrażająca.

Do czasu zakończenia kontroli (do końca grudnia 2004 r.) rozliczony został jedynie projekt Phare 2000 RZL.

Efektywność wydatkowanych środków finansowych w programach Phare 2000 RZL (dotyczy projektów szkoleniowych dla których w umowach określono wskaźnik zatrudnienia) prezentuje poniższe zestawienie :

Lp.	Województwo	Wydatki razem	Liczba osób, które ukończyły szkolenie	Koszt szkolenia 1 uczestnika	Liczba osób zatrudn. po zakończeniu szkolenia	Koszt zatrudn. 1 osoby po zak. szkoleń.	X)
1	2	3	4	5	6	7	
I.	Phare 2000 RZL						
1.	warmińsko-maz.	2.950.073	2.743	1.075,5	695	4.245	
2.	podlaskie	1.866.629	3.355	556,4	608	3.070	
3.	lubelskie	5.999.770	4.942	1.214	548	10.948	
4.	podkarpackie	2.818.000	4.521	623,3	508	5.547	
5.	śląskie	4.635.934	4.197	1.104,6	987	4.697	
Ogółem		18.270.406	19.757	924,8	3.346	5.460	

X) - Iloraz kwoty wydatków poniesionych w związku ze szkoleniem (kol.3) i liczby osób, które rozpoczęły pracę po upływie 3 miesięcy od zakończenia szkolenia (kol.6).

Z ustaleń kontroli wynika, że przeciętny koszt szkolenia jednej osoby poniesiony przez lidera projektu wyniósł prawie 925 EUR. W poszczególnych województwach wahał się on od 556 EUR (województwo podlaskie) do 1.214 EUR (województwo lubelskie).

Jednocześnie przeciętny koszt szkolenia i doradztwa zawodowego jednego uczestnika określony w umowach zawartych pomiędzy liderem a podwykonawcą i faktycznie poniesiony przez podwykonawcę był znacząco niższy od kosztu rozliczonego przez lidera, np. w województwie podlaskim o 40 % (koszt podwykonawcy 326,5 EUR a koszt lidera – 556 EUR), w warmińsko mazurskim - o 32 % (koszt podwykonawcy 796 EUR a koszt lidera 1.179 EUR), w opolskim o 40 % (koszt podwykonawcy – 536 EUR a koszt lidera 882 EUR), w śląskim o 68 % (koszt podwykonawcy – 350 EUR; koszt lidera 1.104 EUR), w lubelskim o 61 % (koszt podwykonawcy 200 EUR; koszt lidera 519 EUR).

W ocenie NIK, koszt uczestnictwa 1 osoby w szkoleniach i sesjach poradnictwa zawodowego był zbyt wysoki i przekraczał prawie 4-krotnie koszty szkoleń realizowanych w ramach Funduszu Pracy⁴⁰.

Do kwalifikowanych kosztów szkoleń zaliczono wydatki na honoraria oraz koszty zwrotne. Na koszt szkoleń miały wpływ następujące czynniki: czas trwania szkoleń, liczba droższych szkoleń specjalistycznych, zapewnienie uczestnikom wyżywienia i materiałów szkoleniowych.

Ponadto znaczący wpływ na przeciętne koszty szkoleń miały marże wliczone do stawek wynagrodzeń ekspertów, z których firma wykonawcy pokrywała koszty administracyjne projektu oraz zakupy sprzętu i urządzeń dla celów biurowych⁴¹.

Natomiast zróżnicowanie kosztów w poszczególnych województwach spowodowane było przede wszystkim tym, jakie firmy realizowały szkolenia w ramach partnerstwa lub podwykonawstwa. Np. najniższe koszty szkoleń w województwach podlaskim i podkarpackim były rezultatem powierzenia większości szkoleń bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem Zakładowi Doskonalenia Zawodowego, który dysponując własnymi programami szkoleń, bazą dydaktyczno - szkoleniową (placówki szkoleniowe w miastach powiatowych) oraz doświadczoną kadrą wykładowców, był w stanie znacznie taniej

⁴⁰ Wydatki Funduszu Pracy na szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych w 2003 r. wyniosły 109.191 tys. zł, szkoleniami objęto ponad 134 tys. osób, jednostkowy koszt uczestnictwa – 813 zł, a koszt ponownego zatrudnienia - 2.030 zł. W 2004 r. wydatki te wyniosły 125.850 tys. zł, szkoleniami objęto 124.889 osób, koszt szkolenia 1 osoby – 1.008 zł a koszt ponownego zatrudnienia około 2.5 tys. zł. Źródło: Sprawozdania MPiPS – 02 za grudzień 2003 r. i za grudzień 2004 r.

⁴¹ Np. wynagrodzenia personelu pomocniczego i administracyjnego, koszty wynajmu pomieszczeń na biura projektu (konieczne w przypadku wykonawców zagranicznych nie posiadających własnych oddziałów w Polsce), koszty podróży i zakwaterowania ekspertów, umeblowania i sprzętu biurowego.

wykonać powierzone zadania. Natomiast w województwie lubelskim, większość zadań realizowana była przez IMC Consulting - lidera projektu i Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie własnymi siłami, co spowodowało wzrost kwalifikowanych kosztów administracyjnych (prowadzenie biura projektu w Lublinie i biur lokalnych w powiatach do obsługi beneficjentów projektu) oraz kosztów szkoleniowych na terenie województwa.

Z liczby 19.757 przeszkolonych osób, 3.346 (16,9 %) znalazło zatrudnienie bądź rozpoczęło działalność gospodarczą. Najwyższy odsetek tych osób odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie co czwarta przeszkolona osoba znalazła zatrudnienie (25,3 %), najniższy zaś w województwach lubelskim i podkarpackim, gdzie zatrudnienie znalazła zaledwie co dziewiąta osoba (11 %)⁴². Przeciętny koszt zatrudnienia jednej osoby (będący wypadkową jednostkowych kosztów szkolenia i liczby zatrudnionych uczestników po zakończeniu projektu) wyniósł 5.460 EUR i wahał się od 3.070 EUR (województwo podlaskie) do 10.948 EUR (województwo lubelskie).

W ocenie NIK, tak duże zróżnicowanie efektywności i kosztów szkoleń było rezultatem braku trafności doboru kierunków szkoleń i ich uczestników, sposobu przeprowadzenia zajęć oraz nieskutecznego współdziałania z pracodawcami w zakresie pozyskiwania ofert pracy.

3.2.4. Nadzór i ewaluacja wykonania zadań, monitorowanie przebiegu szkoleń i uzyskanych rezultatów przez PARP I WUP

W załączniku II „zakres zadań” każdej z umów określono zasady zarządzania projektem oraz zadania i zakres odpowiedzialności wykonawcy, jednostki wdrażającej i WUP.

Zgodnie z pkt. 4.3.1. „zakresu zadań” nadzór nad wykonaniem projektów został powierzony Kierownikowi Projektu w PARP. WUP w imieniu marszałka województwa odpowiadał za realizację kontraktu i zarządzanie nim na szczeblu regionalnym, zapewniając aby realizacja projektu odbywała się zgodnie z założeniami regionalnej strategii rozwoju.

Tak określone zadania WUP były w istocie niewykonalne, bowiem porozumienie podpisane pomiędzy marszałkami województw a Prezesem PARP, przypisywało WUP jedynie rolę monitorującą i opiniodawczą w stosunku do działań wykonawców opisaną w pkt. 3.1.2.3 niniejszej informacji.

⁴² podany wynik dotyczył badań ankietowych beneficjentów przeprowadzonych przez wykonawców projektów po 3 miesiącach od ukończenia szkolenia.

Zatem realny nadzór i kontrola wykonania zadań skoncentrowane zostały w gestii PARP jako jednostki wdrażającej, co znalazło się w zapisach postanowień pkt. 4.3.1 „zakresu zadań”.

Nadzór ten sprawowany był poprzez:

- analizowanie, wnoszenie poprawek i zatwierdzanie planów realizacji zadań;
 - ocenę raportów (wstępnych, miesięcznych, śródkresowych i końcowych) z wykonania, zgłaszanie uwag oraz zatwierdzanie raportów,
 - zatwierdzanie programów i harmonogramów szkoleń i działań doradczych, dokumentacji szkoleniowo-doradczej a także zatwierdzanie listy ekspertów.
- Zadania nadzorcze realizowane były we współpracy z WUP, który miał obowiązek uprzedniego opiniowania ww. dokumentów.

Z ustaleń kontroli wynika, iż WUP z obowiązku tego wywiązały się zadawalająco, bowiem opracowane i przedłożone PARP opinie były rzeczowe, konsekwentnie zmierzające do pełnej realizacji postanowień zawartych w kontraktach.

Zastrzeżenia kontroli budziły natomiast przypadki zbyt późnego reagowania na zgłoszone przez WUP uwagi i propozycje, bądź też niewystarczającego ich wykorzystania przez PARP.

Dotyczyło to np. negatywnych opinii WUP w Lublinie w sprawie programów kursów dla pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w województwie lubelskim. WUP, znając opinie pracodawców, od początku projektu kwestionował zbyt długi czas trwania tych kursów, który dla kadry kierowniczej miał wynosić 13 dni a dla pracowników - 23 dni. Ponieważ realizacja tak długich kursów okazała się niemożliwa - w czerwcu 2004 r. (o pół roku za późno) zmodyfikowano te programy, co pozwoliło projekt zrealizować.

Możliwość niezwłocznego eliminowania uchybień w działalności wykonawców była ograniczona, bowiem WUP był uprawniony do kierowania uwag tylko za pośrednictwem PARP.

Z ustaleń kontroli jednakże wynika, iż merytoryczna ocena często nie była możliwa ze względu na bardzo duże obciążenie zadaniem pracowników nadzoru, np. w ramach 1 projektu pracownik PARP odpowiedzialny za nadzór musiał przeanalizować 18 raportów i sformułować opinie o stanie realizacji projektu. Najważniejsze były opinie dotyczące: raportów wstępnych zawierających pełny plan działania wykonawców i raportów końcowych zawierających pełne rozliczenie kontraktów, programów i dokumentacji szkoleniowej 140 do 400 kursów, a także zweryfikowanie pod względem merytorycznym nadesłanych faktur i

sformułowania rekomendacji do wniosków o kolejne płatności. Jak ustalono, 1 pracownik nadzorował 3 – 4 projekty.

Efektywne sprawowanie nadzoru utrudniała duża fluktuacja pracowników Zespołu RZL. Np. w czerwcu 2004 r. zatrudnione były 22 osoby, w tym tylko 7 spośród zatrudnionych w 2003 r. i zaledwie 5 spośród zatrudnionych w 2002 r.

Stan ten powodował, iż nie wszystkie zadania były realizowane terminowo.

Z ustaleń kontroli wynika, że np. weryfikacja informacji zawartych w miesięcznych raportach wykonawców z realizacji kontraktów trwała nawet do 21 dni, zamiast 12 dni. Stwierdzono także przypadki opóźnień (od kilku dni do jednego miesiąca) w weryfikacji faktur dokumentujących wydatki poniesione przez wykonawców.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

- 4.1.1. W założeniach kontroli przyjęto, iż zbadane zostanie wykonanie zadań oraz wykorzystanie publicznych środków finansowych, tj. środków Phare i budżetu państwa na programy przedakcesyjne Phare 2000 RZL oraz Phare 2001 RZL, w aspekcie kryteriów legalności, gospodarności przez wszystkie kontrolowane podmioty, a także pod względem celowości i rzetelności w jednostkach państwowych, tj. w PARP i MGIP.
- 4.1.2. Ze względu na podział kompetencji i zadań pomiędzy jednostki wykonawcze i nadzorujące oraz WUP (pełniącą funkcję opiniodawczą) kontrola „krzyżowa” w tych jednostkach miała dać odpowiedź czy i na ile ww. jednostki zrealizowały powierzone im zadania. Np. uzgadnianie z WUP i uzyskiwanie przez wykonawcę akceptacji PARP dla programów i dokumentacji szkoleń oraz raportów z wykonania zadań, a także wizytowanie szkoleń przez WUP zbadano w toku kontroli tych jednostek. Przygotowanie i przebieg szkoleń skontrolowano w jednostkach prowadzących szkolenia (głównie u podwykonawców). Zbadano dokumentację 15% - 20 % odbytych szkoleń. Doboru próby dokonano metodą losową z interwałem.
- 4.1.3. Wykorzystanie publicznych środków finansowych, w tym funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia nie było wcześniej kontrolowane przez NIK. Przeprowadzono jedynie kontrolę rozpoznawczą w WUP i jednostce wykonawczej z których ustalenia zostały wykorzystane w programie kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

- 4.2.1. W trakcie badań kontrolnych zasięgnięto w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) dodatkowych informacji w 6 jednostkach oraz skorzystano z usług biegłego. W toku kontroli odbyto 1 naradę pokontrolną.
- 4.2.2. Jednostki kontrolowane nie zgłosiły zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach ani też nie odnotowano przypadku odmowy podpisania protokołu. W rezultacie odbytych kontroli wystosowano 19 wystąpień pokontrolnych. W jednym przypadku złożono zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (PARP). Zastrzeżenia do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia zostały złożone po obowiązującym terminie i nie były rozpatrywane przez Komisję Orzekającą.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki i Pracy zgłoszono uwagi dotyczące działalności Pełnomocnika Programu (PAO), który w toku prac nad podstawami programowymi Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL nie wykorzystał posiadanych uprawnień do ustalania wydatków poszczególnych projektów na poziomie uzasadnionym rzeczywistymi kosztami, zaakceptował budżety poszczególnych projektów bez przeprowadzenia racjonalnej analizy rachunku kosztów (np. zaakceptowano proponowane przez wykonawców stawki honorariów, które nie znajdują uzasadnienia na rynkach regionalnych, a także zaakceptowano nieuzasadnione rozpiętości kosztów pomiędzy porównywalnymi szkoleniami). PAO nie sprawował należytego nadzoru nad PARP w zakresie wykonywania funkcji jednostki wdrażającej, w związku z czym, w zawartych umowach nie określono sankcji za nierzetelne wykonanie zadań oraz za nie osiągnięcie celów poszczególnych projektów.

Wobec faktu, że przetargi na wykonanie zadań w ramach Phare 2000 RZL – Phare 2003 RZL zostały już rozstrzygnięte, w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Gospodarki i Pracy formułowano wnioski dotyczące zwiększenia nadzoru nad treścią umów zawieranych przez PARP z wykonawcami, z uwzględnieniem efektywności wykorzystania środków publicznych. Zalecono także spowodowanie uporządkowania źródłowej dokumentacji programów Phare 2000 RZL oraz Phare 2001 RZL oraz dokonanie ich archiwizacji zgodnie z postanowieniami ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

W wystąpieniu do Prezesa PARP wnioskowano o:

1. Stosowanie w przetargach kryteriów ekonomicznych sporządzanych według jednolitych zasad, które stworzyłyby równe szanse dla wszystkich podmiotów biorących udział w przetargu.

2. Wprowadzenie do zawieranych umów postanowień dotyczących:
 - powiązania płatności z realizacją zadań ze szczególnym uwzględnieniem wypłacania i rozliczania zaliczek,
 - ustalenia kar za nieterminowe lub nierzetelne wykonanie poszczególnych zadań w ramach kontraktu,
 - sposobu archiwizowania dokumentacji źródłowej zrealizowanych projektów umożliwiającą ich kontrolę.
3. Wzmoczenie nadzoru PARP nad realizacją zadań poprzez wnikliwą analizę uwag zgłaszanych przez WUP oraz wizytacje terenowe.

W wystąpieniach do dyrektorów WUP wnioskowano o:

1. Wyeliminowanie nieprawidłowości w sprawie przekazywania przez wykonawców szkoleń baz danych dotyczących uczestników projektów poprzez podpisanie protokołów przekazania przez podmioty będące administratorami tych baz.
2. Przeprowadzenie w ustalonym, terminie odroczonej oceny efektywności projektów zrealizowanych w ramach Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL.
3. Zapewnienie terminowego przekazywania do PARP opinii dotyczących programów i dokumentacji szkoleniowej.
4. Rozważenie możliwości zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników do obsługi programów przedakcesyjnych oraz podjęcie działań w celu efektywnego ich wykorzystania, zwłaszcza w zakresie monitoringu i kontroli zadań realizowanych przez wykonawców.

W wystąpieniach do kierowników firm realizujących projekty wnioskowano o:

1. Rzetelniejsze realizowanie zadań określonych w kontraktach, zwłaszcza mających wpływ na dostosowanie kierunków i tematyki kursów do potrzeb lokalnych rynków pracy, przeprowadzenie szkoleń zgodnie z ustalonymi programami oraz uzyskanie efektywności określonej w kontraktach.
2. Przestrzeganie ustalonych w kontrakcie terminów dotyczących uzgadniania programów szkoleń z instytucją kontraktującą (PARP) i wojewódzkimi urzędami pracy.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali NIK o wykorzystaniu ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, a także o wykonaniu wniosków. I tak:

1) Minister Gospodarki i Pracy w odpowiedzi z dnia 6 kwietnia 2005 r. poinformował, że zrealizował wniosek dotyczący uporządkowania źródłowej dokumentacji Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL. Dokonana została inwentaryzacja dokumentacji, w tym dokumentów z okresu programowania działań z zakresu rozwoju zasobów ludzkich prowadzonych przez Ministerstwo, z uwzględnieniem wymogów narzuconych przez służby kontrolne Komisji Europejskiej.

2) Prezes PARP, w odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 23 lutego 2005 r. poinformował, iż wszystkie wnioski sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym zostały zrealizowane, a mianowicie:

- dążąc do zrównania szans firm na wygranie przetargu i uzyskanie kontraktu zostały obniżone do 1 mln zł wymagania co do doświadczenia w realizacji projektów.
- płatności na rzecz wykonawcy uzależnione są od stopnia realizacji zadań a zaliczki dla wykonawców zostały zmniejszone z 60 % do 20 % wartości projektu, a także realizowana jest zasada sukcesywnego ich rozliczania przy poszczególnych płatnościach,
- wzory umów określają wysokość i przesłanki stosowania kar za nie wywiązywanie się z umów,
- PARP dokonuje monitoringu w ośrodkach szkoleniowych poprzez własnych pracowników oraz przy pomocy wyspecjalizowanej niezależnej firmy audytorskiej.

Dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy przekazali informację o:

- wdrożeniu działań mających na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie terminowego przekazywania do PARP opinii dotyczących programów i dokumentacji szkoleniowej, a także prawidłowego udokumentowania przejęcia od wykonawców baz danych dotyczących uczestników projektów,
- rozpoczęciu odroczonej badań związanych oceną efektywności projektów zrealizowanych w ramach Phare 2000 RZL (po roku od zakończenia projektu),
- WUP w Toruniu poinformował ponadto o zwiększeniu zatrudnienia w urzędzie w zakresie obsługi projektów Phare oraz monitoringu i kontroli zadań realizowanych przez wykonawców.

Zarządy firm realizujących projekty w przesłanych odpowiedziach poinformowali o sposobie wykorzystania uwag i wniosków. Np. Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej poinformowała o podjętych działaniach w celu pełniejszej realizacji ustaleń w zawartych kontraktach, m.in. o wprowadzeniu procedur o charakterze podwójnego sprawdzania poprawności realizacji zadań i przestrzegania warunków określonych w kontraktach.

Wiceprezydent firmy Booz Allen Hamilton GmbH realizujący projekt Phare 2001 RZL m.in. poinformował, iż według danych na koniec lutego wskaźnik zatrudnienia uczestników kursów wzrósł do 327 osób (27,2 %), natomiast tylko 3 osoby (spośród 296 uczestników szkoleń biznesowych) podjęło działalność gospodarczą. Zdaniem zarządu firmy samozatrudnienie jest obciążone dużym ryzykiem i kosztami stałymi, w związku z czym szkolenia tego typu powinny być połączone z niskooprocentowaną linią kredytową lub grantami, do których beneficjenci mieliby preferencyjny dostęp.

Informacje te zostały uznane przez kierowników jednostek organizacyjnych NIK prowadzących kontrolę za wystarczające.

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek

objętych kontrolą „Wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia”

Lp.	Wyszczególnienie	Przedmiotowy zakres kontroli	Jednostka organizacyjna NIK
I. Województwo Warmińsko-Mazurskie			
1.	WUP w Olsztynie	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Olsztynie
2.	Fundacja Demokracji Lokalnej	Phare 2000	
3.	Olsztyńska Szkoła Biznesu	Phare 2000	
II. Województwo Podlaskie			
4.	WUP w Białymstoku	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Zakład Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku	Phare 2000	
III. Województwo Lubelskie			
6.	WUP w Lublinie	Phare 2000, Phare 2001	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
7.	Enterplan sp. z o.o.	Phare 2000	
8.	Booz Allen & Hamilton	Phare 2001	
IV. Województwo Podkarpackie			
9.	WUP w Rzeszowie	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Rzeszowie
10.	Zakład Doskonalenia Zawodowego	Phare 2000	
V. Województwo Śląskie			
11.	WUP w Katowicach	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Katowicach
12.	IMC Consulting	Phare 2000	
13.	BBJ	Phare 2001	
VI. Województwo Kujawsko-Pomorskie			
14.	WUP w Toruniu	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Bydgoszczy
15.	ECORYS NV	Phare 2001	
VII. Województwo Opolskie			
16.	WUP w Opolu	Phare 2000, Phare 2001	Delegatura NIK w Opolu
17.	BIT Schulungscener	Phare 2001	
18.	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Phare 2000, Phare 2001	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
19.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Phare 2000, Phare 2001	

Załącznik nr 2

Słowniczek najważniejszych nazw i skrótów

1) **„Phare” - Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies**”czyli: „Polska i Węgry: Pomoc dla Restrukturyzacji Gospodarek”– program pomocowy Unii Europejskiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej,,. Początkowo w 1989 r. pomoc dotyczyła tylko Polski i Węgier, stopniowo obejmowała swoim zasięgiem coraz więcej państw środkowoeuropejskich

2) **Program Phare SSG program** mający na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów poprzez współfinansowanie projektów infrastrukturalnych, wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju zasobów ludzkich

Phare 2000 RZL, Phare 2001 RZL program mający na celu rozwój zasobów ludzkich poprzez sfinansowanie:

- szkoleń i doradztwa biznesowego ułatwiającego znalezienie pracy przez osobę bezrobotną i zagrożoną utratą pracy bądź też rozpoczęcie działalności gospodarczej,
- szkolenia kadry kierowniczej i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- wspieranie lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia.

3) **KIE - Komitet Integracji Europejskiej** – kolejalny naczelny organ administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej

4) **NAC – Narodowy Koordynator Pomocy** (obowiązki te pełnił Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej) odpowiedzialny m.in. za koordynacje programowania i wdrażania poszczególnych programów i projektów, z upoważnienia Rady Ministrów przygotowuje i podpisuje Memorandum Finansowe (art. 1 ustawy dnia 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej - Dz. U. nr 106, poz. 494 ze zm.).

5) **NF - Narodowy Fundusz** utworzony przy Ministerstwie Finansów. Funduszem kieruje Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.

6) NAO– Krajowy Urzędnik Zatwierdzający - Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, który odpowiada za obsługę przepływów finansowych oraz kontrolę finansową środków z Unii Europejskiej i środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie programu Phare

7) PAO - Pełnomocnik do spraw Realizacji Programu (PAO) w zakresie rozwoju zasobów ludzkich odpowiada za prawidłowość procesów programowania i uzgadniania projektów regionalnych z regionalnymi strategiami rozwoju, ich wdrażania, monitorowania i ewaluacji oraz za nadzór nad działalnością jednostki wdrażającej projekty. Nominowany przez NAC po konsultacji z NAO. Usytuowanie: PAO do Phare 2000 - w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (potem w Ministerstwie Gospodarki) do Phare 2001 RZL – w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (od 8 stycznia 2003 r. w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 maja 2004 r. w Ministerstwie Gospodarki i Pracy).

8) Agencja (jednostka) wdrażająca projekty (w Phare 2000 RZL i Phare 2001 RZL funkcję tę pełniła Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, a od 8 maja 2002 r.- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Odpowiedzialna za przygotowanie przetargów, zawarcie umów z wykonawcami usług oraz realizację umów; utrzymuje płynność finansową programu i dokonuje płatności. Odpowiedzialna jest także za raportowanie w standardach Phare, monitorowanie i kontrolowanie z ramienia PAO przebiegu realizacji projektu, świadczy pomoc doradczą beneficjentom Phare.

9) Wykonawca – jednostka realizująca zadania na podstawie kontraktu z PARP.

10) Regionalny Komitet Monitorujący – w jego skład wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (Ministra do spraw pracy, Ministra do spraw gospodarki), Wojewody, Zarządu Województwa, samorządów powiatów i samorządów gminnych, partnerów społecznych i gospodarczych. Komitetem kieruje Wojewoda lub jego przedstawiciel.

11) Nowa Orientacja Phare – dokument określający struktury, mechanizmy programowania i realizacji programów pomocowych w Polsce przyjęta przez Komitet Integracji Europejskiej w oparciu o ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494).

12) UR – umowa ramowa zawarta pomiędzy Rządem RP i przedstawicielstwem Unii Europejskiej określająca ogólne warunki na jakich Polska otrzymuje środki z Unii Europejskiej,

13) DIS – system Zdecentralizowanego Wdrażania Phare – podręcznik procedur zawierania umów w ramach programów przedakcesyjnych (dotyczy przygotowywania i przeprowadzania przetargów, zawierania umów, płatności, a także standardowych dokumentów), przyjęty decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10.11.1999 r.

14) System Wdrażania Programu Phare (...) jest to dokument przyjęty przez KIE określający najważniejsze zasady wdrażania programu Phare, m.in. podział kompetencji i zasady wykonywania koordynacji działań, system instytucjonalny, zasady i tryb monitorowania programu, system finansowania.

15) FM – Memorandum Finansowe – umowy zawierane między Komisją Europejską i Rządem RP, określające wielkość bezzwrotnych funduszy przekazywanych w ramach programu Phare oraz cele, na które środki te będą przeznaczone. Określa też tryb i podział odpowiedzialności i kompetencji podczas realizacji projektów.

16) UF – umowa finansowania – u mowa zawierana pomiędzy NAO i PAO danego projektu. Określa zasady na jakich środki zostaną przekazane Jednostce Wdrażającej (zasady transferu środków finansowych, sprawozdawczości, odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystanie, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej itp.). Do Umowy finansowania dołączony jest Plan Finansowy.

17) Plan Finansowy - plan przygotowywany przez NAO na podstawie harmonogramów płatności poszczególnych projektów, stanowiący podstawę obsługi płatności i zapewniający płynność finansową środków pomocowych z Unii Europejskiej.

18) Perseus – system sprawozdawczości finansowej Komisji Europejskiej dla programów Phare.

19) Karta projektowa – (Projekt Fische) – dokument opisujący samodzielny element programu, przedsięwzięcia służące realizacji danego projektu

20) Wojewódzki program operacyjny rozwoju regionalnego – dokument przyjęty przez Zarząd Województwa na podstawie rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego określający cele strategiczne i operacyjne rozwoju danego województwa, wynikające z analizy jego sytuacji społeczno-gospodarczej oraz instrumenty służące ich realizacji ze wskazaniem priorytetów i instrumentów współfinansowanych przez Phare.

21) Samorządy wojewódzkie - wojewódzkie urzędy pracy (WUP).

**Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych dotyczących
kontrolowanej działalności**

Prawo Wspólnotowe

1. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z 23.12.1989 r. (OJ L 375).
2. Rozporządzenie Rady Wspólnot Europejskich nr 1266/95 z dnia 21 czerwca 1995 r. (zmieniające rozporządzenie nr 3906).
3. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi (rozdział „współpraca finansowa” rozdz. VIII art. 96-101)
4. Rozporządzenie Finansowe Rady Wspólnot Europejskich nr 1605/02 z dnia 25 czerwca 2002 r.
5. Zdecentralizowany System Wdrażania (ang. Ccentralized Implementation Under New Phare Orientation – DIS) z 14 lipca 1998 r.

Prawo Krajowe

1. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz. U. nr 76, poz. 694 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. nr 90, poz. 999 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. nr 109, poz. 1158 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 8 maja 2002 r. o likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. nr 66, poz. 596).
- 3) Rozporządzenie Rady ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie działań podejmowanych przez Polską Agencję Rozwoju przedsiębiorczości (Dz. U. 39, poz. 336).
- 4) Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (j.t. Dz. U. z 2003, nr 58, poz. 514 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001).
- 6) Nowa Orientacja Phare – dokument przedstawiający koncepcję struktur, mechanizmów programowania i realizacji programów pomocowych w Polsce zatwierdzona przez Komitet Integracji Europejskiej w oparciu o ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494).

- 7) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (Dz. U. nr 76, poz. 494).
- 8) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad , warunków i trybu wspierania środkami budżetu państwa programów inicjowanych przez organy samorządu województw (Dz. U. nr 68 poz. 806 ze zm.).
- 9) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (Dz. U. nr 134, poz.146 ze zm.)

Załącznik nr 4

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. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Gospodarki i Pracy
8. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Przewodniczący Sejmowej komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący senackiej Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia