

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Nr ewid.: 7/2008 P/07/078/KNO
KNO-41002/2007

Informacja o wynikach kontroli realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat

W a r s z a w a l u t y 2 0 0 8 r .

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

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

Informacja o wynikach kontroli realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński

Zatwierdzam:
Józef Górny

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 22 lutego 2008 r.

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

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	1
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Wnioski	7
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych- organizacyjnych	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	20
3.2.1. Tworzenie warunków przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w zakresie wypełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat	20
3.2.2. Realizacja projektu w ramach działania 1.5 pn. „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006	23
3.2.3. Realizacja projektów w ramach działania 2.2. pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006	34
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	45

Załączniki:

1. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności.
2. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami
3. Ważniejsze ustalenia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącej wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego w przeciwdziałaniu wczesnemu porzucaniu nauki, na podstawie informacji ETO.
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Kontrola planowa (niekoordynowana, równoległa z kontrolą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) pn. „Realizacja obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16–18 lat” (nr P/07/078), przeprowadzona w okresie od 8 maja 2007 r. do 26 października 2007 r., została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęto lata 2004 – 2007 (I półrocze).

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji przez Ministra Edukacji Narodowej zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty¹ w zakresie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16–18 lat a także ocena prawidłowości wdrażania przez urzędy² – projektów w ramach działania 2.2. pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR) oraz przez Ochotnicze Hufce Pracy w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (SPO RZL).

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK w Ministerstwie, w Komendzie Głównej OHP oraz 3 komendach wojewódzkich OHP na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a także w 5 urzędach (4 starostwach powiatowych i 1 urzędzie miasta w mieście na prawach powiatu) – na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli NIK, przeprowadzonej w 2006 r.⁴

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie kontroli uzasadniało stanowisko Rady Europejskiej, wynikające ze strategii lizbońskiej, nakładające na państwa UE obowiązek podjęcia (do 2010 r.) działań służących obniżeniu wskaźnika procentowego młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę⁵.

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

² Przez urząd rozumiemy starostwa powiatowe oraz miasta na prawach powiatu.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701. Ustawa ta jest zwana dalej „ustawą o NIK”.

⁴ „Informacja o wynikach kontroli organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego” z czerwca 2006 r. (nr ewid. 136/2006/P/05/077/KNO).

⁵ Wskaźnik ten wynosił w UE w 2000 r. średnio 19,3% młodzieży w wieku 16-18 lat – na podstawie Informacji o ustaleniach kontroli ETO (załącznik nr 3).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Ministra Edukacji Narodowej zadań ustawowych, dotyczących realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat.

Negatywna ocena Ministra Edukacji Narodowej wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących:

- 1) pominięcia problematyki spełniania obowiązku nauki w przyjmowanych corocznie podstawowych kierunkach polityki oświatowej państwa,
- 2) braku kompletnej i zgodnej ze stanem faktycznym bazy danych w zakresie liczby młodzieży realizującej obowiązek nauki,
- 3) niezrealizowania wniosku pokontrolnego, sformułowanego po kontroli NIK przeprowadzonej w 2005 r., w sprawie nowelizacji ustawy o systemie oświaty związanej z kontrolą spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat.

NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Komendę Główną OHP i skontrolowane komendy wojewódzkie OHP projektu w ramach SPO RZL, w zakresie umożliwiania spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 15 – 18 lat.

Stwierdzone nieprawidłowości to:

- 1) nieprzestrzeganie zasad, określonych we wnioskach o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i w umowach, dotyczących harmonogramu działań oraz weryfikacji wniosków o płatność,
- 2) brak prowadzenia, w Komendzie Głównej OHP, wyodrębnionej ewidencji księgowej w zakresie zasad ewidencjonowania wydatków poniesionych na realizację projektu,
- 3) dokonywanie zakupów w drodze zamówienia publicznego z naruszeniem postanowień umów o dofinansowanie, a także z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

NIK pozytywnie ocenia realizację, przez skontrolowane urzędy, projektów dotyczących stypendiów dla młodzieży wiejskiej w ramach działania 2.2. pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”.

W działaniach tych stwierdzono uchybienia polegające na opóźnieniach w podpisywaniu umów z Instytucją Wdrażającą (IW) oraz w wypłacie stypendiów wynikających z konieczności korygowania wniosków o dofinansowanie.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Minister Edukacji Narodowej nie uwzględnił problematyki spełniania obowiązku nauki w przyjmowanych corocznie podstawowych kierunkach realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego.

W roku szkolnym 2005/2006 (wg danych GUS) nie spełniało obowiązku nauki w formach szkolnych 81,8 tys. osób w wieku 16-18 lat, tj. około 4,9% młodzieży w tym wieku. Zdaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej, biorąc pod uwagę uczniów w wieku 16-18 lat wykazanych przez szkoły, liczba osób niespełniających obowiązku nauki wynosi około 55 tys., tj. 3,3% populacji w tym wieku.

Minister Edukacji Narodowej nie zwracał się do kuratorów oświaty w sprawie uzyskania informacji i sprawozdań w sprawie realizacji obowiązku nauki oraz nie organizował w tym zakresie szkoleń, narad i konferencji. Ministerstwo nie przeprowadzało również kontroli w przedmiotowym zakresie. [str. 15 i 20]

2. Prowadzona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej baza danych o liczbie młodzieży realizującej obowiązek nauki, wprowadzona do Systemu Informacji Oświatowej (SIO) w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007, nie spełniała kryterium rzetelności, ponieważ była niekompletna i niezgodna ze stanem faktycznym stwierdzonym w trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie w 2005 r.

Dane osób realizujących obowiązek nauki i niespełniających tego obowiązku wykazane w SIO nie odpowiadały danym z prowadzonej w gminach ewidencji ludności, a liczba osób spełniających obowiązek nauki w formach szkolnych wykazana w SIO, była niezgodna z liczbą uczniów wykazaną przez szkoły.

Minister Edukacji Narodowej nie realizował obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 4 ustawy o SIO ponieważ dysponując informacjami w sprawie niezgodności ze stanem faktycznym danych w SIO w zakresie liczby młodzieży spełniającej obowiązek nauki, nie powiadomił właściwych jednostek samorządu terytorialnego (gmin) o występujących nieprawidłowościach. [str. 21-23]

3. Minister Edukacji i Nauki, nie zrealizował wniosku pokontrolnego NIK po kontroli organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego przeprowadzonej w Ministerstwie w 2006 r.

Wniosek pokontrolny w sprawie nowelizacji ustawy o systemie oświaty w zakresie kontroli przez gminy spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat, dotyczył zobowiązania dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych oraz innych podmiotów, prowadzących kształcenie w formach umożliwiających realizację obowiązku nauki, do powiadomienia gmin o spełnianiu tego obowiązku przez zamieszkałych na ich terenie absolwentów gimnazjów, którzy nie ukończyli 18 lat. Zmiana ta, zapewni gminom możliwość pozyskiwania i egzekwowania rzetelnych danych o liczbie osób spełniających obowiązek nauki na ich terenie.[str. 20-21]

4. NIK pozytywnie ocenia realizację przez Komendę Główną (KG) OHP i skontrolowane komendy wojewódzkie (WK) OHP projektu realizowanego w ramach działania 1.5 pn. „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka”, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w KG OHP oraz Lubuskiej WK OHP. Programem pomocy objęto 19.144 osób w wieku 15-24 lata, z których 10.815 stanowiła młodzież w wieku 15-18 lat (tj. 56,5% ogółu uczestników) narażona na wykluczenie z systemu edukacji. W skontrolowanych jednostkach wsparciem objęto 2.826 młodzieży.

W latach 2004 – 2007 (I półrocze) na finansowanie realizowanego przez OHP projektu wydatkowano łącznie 81.938,4 tys. zł. Na koniec czerwca 2007 r. z EFS dokonano refundacji wydatków w wysokości 68.571,4 tys. zł, tj. 83,7% całości wydatków. W ramach realizacji projektu przez trzy skontrolowane komendy wojewódzkie OHP (na 16 biorących udział w realizacji projektu) wsparciem objęto 2.826 młodzieży w wieku 15 – 18 lat (co stanowi 14,7% wszystkich uczestników projektu). Wydatkowano na ten cel 9.850,1 tys. zł, tj. 12,2% łącznej wartości projektu, w tym 9.460,3 tys. zł wydatków

podlegało refundacji z EFS (co stanowi 13,8% refundacji uzyskanej w ramach całego projektu).

NIK negatywnie ocenia wystąpienie wydatków nie kwalifikujących się do refundacji ze środków z funduszy strukturalnych na łączną kwotę 13,8 tys. zł, stanowiącej 0,02% wartości projektu. W związku z tym, NIK wystąpiła do beneficjenta o ponowne przeanalizowanie i rozliczenie ww. wydatków, które zdaniem Izby nie spełniały warunków uzyskania wyżej wspomnianej refundacji od IW. Ponadto w trakcie realizacji projektu naruszone zostały warunki określone we wnioskach o dofinansowanie oraz w umowach, dotyczące w szczególności:

- 1) przekazywania do IW wniosków o płatność z naruszeniem terminów określonych w harmonogramach płatności załączonych do ww. umów (opóźnienia do 6 miesięcy),
- 2) utrudnień w rekrutacji uczestników III edycji projektu i opóźnienia z tego powodu rozpoczęcia zajęć,
- 3) nierzetelnego sprawozdawania przez skontrolowane komendy wojewódzkie OHP przebiegu II i III edycji projektu,
- 4) braku właściwego monitorowania, kontroli i nadzoru przestrzegania warunków realizacji projektu. [str. 23-30]

5. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęte w Komendzie Głównej OHP zasady ewidencjonowania wydatków umożliwiły w praktyce wyodrębnienie i jednoznaczne zidentyfikowanie wszystkich wydatków poniesionych na realizację projektu, pomimo braku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej.

W zasadach polityki rachunkowości brak było zasad prowadzenia analityki dla wyodrębnienia operacji związanych z projektem.

Badanie poprawności ujmowania dowodów finansowo-księgowych w księgach rachunkowych wykazało przypadki nieprawidłowego dekretowania i klasyfikowania wydatków związanych z projektem, tj. klasyfikowania wydatków kwalifikowalnych pokrywanych ze środków EFS do paragrafów dotyczących bieżącej działalności Komendy Głównej lub dekretowania dokumentów bez wskazania odpowiedniego paragrafu. [str. 31-32]

6. W Komendzie Głównej OHP stwierdzono nieprawidłowości przy dokonywaniu zakupów w drodze zamówienia publicznego z naruszeniem postanowień umów

o dofinansowanie, a także z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Komendzie Głównej OHP na potrzeby projektu zakupiono sprzęt komputerowy, sprzęt kopiujący oraz sprzęt audiotele na łączną wartości 3.066,5 tys. zł nieprzestrzegając przepisów umów o dofinansowanie w zakresie obowiązku powiadamiania IW o zamiarze wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne oraz przed zawarciem umowy z wykonawcą o wyniku postępowania w sprawie zamówienia publicznego o wartości powyżej 6 000 Euro.

Ponadto w Lubuskiej WK OHP w 32% zbadanej dokumentacji zamówień publicznych stwierdzono naruszenie art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. [str.33-34]

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację projektów, dotyczących stypendiów dla młodzieży wiejskiej, przez skontrolowane urzędy mimo stwierdzonych uchybień.

W latach szkolnych 2004/2005, 2005/2006 i 2006/2007, w ramach wspomagania działań na rzecz spełnienia obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat, ze środków EFS i budżetu państwa wypłacano stypendia ukierunkowane na wyrównanie szans edukacyjnych młodzieży wiejskiej. W 4 powiatach oraz 1 mieście na prawach powiatu objętych kontrolą, stypendia otrzymywało blisko 20% uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

Wykonanie projektów stypendialnych zapewniło generalnie osiągnięcie zakładanych efektów. Na 15 projektów jedynie w dwóch przypadkach uzyskano wskaźniki niższe od zakładanych. W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego projektami stypendialnymi objęto 6.876 uczniów. W sposób prawidłowy odpowiednie urzędy (starostwa powiatowe, urząd miejski miasta na prawach powiatu) dokonywały kwalifikacji uczniów ze względu na miejsce zamieszkania i typ szkoły oraz weryfikacji sytuacji materialnej ich rodzin. [str. 37-38]

W realizacji projektów przez urzędy stwierdzono jedynie uchybienia polegające na opóźnieniach w podpisywaniu umów z IW oraz w wypłacie stypendiów (opóźnienia wynosiły od 2 do 9 miesięcy).

W przypadku dwóch sprawozdań końcowych (Starostwo powiatowe w Przysusze) stwierdzono, iż nie wykazano w nich wydatków niekwalifikowalnych. W trzech sprawozdaniach (Starostwo powiatowe w Przysusze i Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego) stwierdzono naruszenie terminów ich składania wynikających z zawartych umów o dofinansowanie. Opóźnienia te wynosiły od 3 do 33 dni. [str. 34-40]

2.3. Wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Edukacji Narodowej o:

- 1) podjęcie działań wobec gmin w celu rzetelnego wywiązywania się z obowiązku przekazywania danych do bazy SIO w zakresie liczby młodzieży realizującej obowiązki nauki,**
- 2) uwzględnianie w zadaniach z zakresu polityki oświatowej państwa i nadzoru nad działalnością kuratorów oświaty, problematyki spełniania obowiązku nauki,**
- 3) przygotowanie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty związanej z kontrolą spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat, dotyczącego zobowiązania dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych oraz innych podmiotów, prowadzących kształcenie w formach umożliwiających realizację obowiązku nauki, do powiadomienia gmin o spełnianiu tego obowiązku przez zamieszkałych na ich terenie absolwentów gimnazjów, którzy nie ukończyli 18 lat.**

Komendant Główny Ochotniczych Hufców Pracy powinien w szczególności:

- 1) podjąć działania zmierzające do usprawnienia systemu wykorzystania środków pozyskiwanych z funduszy strukturalnych w tym z EFS, umożliwiające właściwy nadzór i koordynację realizowanych projektów,**
- 2) zapewnić wyodrębnienie w ewidencji księgowej wydatków związanych z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.**

Wojewódzcy komendanci Ochotniczych Hufców Pracy powinni w szczególności:

- 1) zapewnić realizację projektów współfinansowanych ze środków EFS zgodnie z przyjętym harmonogramem i warunkami umów o dofinansowanie,**

- 2) rzetelnie prowadzić monitoring realizacji projektów oraz przedstawiać sprawozdania z ich realizacji,
- 3) dokonywać terminowych rozliczeń środków pozyskanych na projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych UE i wydatkować środki zgodnie z zasadą kwalifikowalności.

Starostowie oraz prezydenci miast na prawach powiatu powinni w szczególności:

- 1) podjąć skuteczne działania zmierzające do rzetelnego sporządzania wniosków o dofinansowanie jak i wniosków o płatność,
- 2) rzetelnie planować wielkości środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Europejskiego, przeznaczonych na programy stypendialne.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych-organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę realizacji obowiązku nauki przez młodzież jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia, przy czym art. 16 ust. 5a stanowi, że po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej lub przez uczęszczanie na zajęcia realizowane w formach pozaszkolnych, w placówkach publicznych i niepublicznych, posiadających akredytację, o której mowa w art. 68b ww. ustawy, a także przez:

- 1) uczęszczanie na zajęcia realizowane w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby fizyczne lub prawne na podstawie art. 83a ust. 2⁷ ww. ustawy dla której osoby te uzyskały akredytację, o której mowa w art. 68b⁸,
- 2) realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy.

Kontrolowanie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat oraz prowadzenie ewidencji w tym zakresie należy do zadań własnych gmin (art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi, właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nadzoruje

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

⁷ Art. 83a ust. 2 stanowi, iż działalność oświatowa nieobejmująca prowadzenia szkoły, placówki lub zespołu, o którym mowa w art. 90a ust. 1, może być podejmowana na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

⁸ Zgodnie z art. 68b. akredytacja stanowi potwierdzenie spełniania określonych wymogów oraz zapewnienie wysokiej jakości prowadzonego kształcenia i może obejmować całość lub część prowadzonego kształcenia. Przyznaje ją kurator oświaty właściwy dla siedziby placówki lub ośrodka, w drodze decyzji administracyjnej wydawanej po przeprowadzeniu przez zespół powołany przez kuratora oświaty.

działalność kuratorów oświaty w tym zakresie (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty).

Szczegółowy zakres działań ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, podejmowanych w celu realizacji zadań określonych w art. 21 i art. 35 ust. 1 pkt 2, ustalony został w art. 35 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

2. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej⁹, zwanej dalej „ustawą o SIO”, ustawa ta określa organizację i zasady działania systemu informacji oświatowej służącego uzyskiwaniu danych niezbędnych do prowadzenia polityki edukacyjnej państwa, podnoszenia jakości i upowszechniania edukacji oraz do usprawniania finansowania zadań oświatowych. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, system informacji oświatowej obejmuje bazy danych oświatowych, w skład których wchodzi m.in. zbiory danych o spełnianiu obowiązku nauki zaś do prowadzenia i aktualizacji ww. baz danych, według stanu na dzień 31 marca, zostały zobowiązane gminy (art. 4 ust. 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o SIO). Kuratorzy oświaty prowadzą bazy danych oświatowych obejmujące m.in. zbiory danych z baz danych oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa (art. 4 ust. 8 ustawy o SIO). Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania prowadzi bazę danych oświatowych obejmującą m.in. zbiory danych z baz danych oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty oraz właściwych ministrów (art. 4 ust. 9 pkt 1 ustawy o SIO).

3. Art. 69 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że zadania w zakresie kształcenia i wychowania młodzieży wykonują także Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) organizowane na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Od 1 maja 2004 r. zasady działania Ochotniczych Hufców Pracy normują przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰, zwanej dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

OHP są państwową jednostką budżetową nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw pracy (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia). OHP wykonują zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania (art. 12 ust. 1).

⁹ Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.

W myśl art. 12 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie kształcenia i wychowania OHP w szczególności prowadzą działania mające na celu: 1] umożliwienie młodzieży, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół, zdobycie kwalifikacji zawodowych oraz uzupełnienie wykształcenia podstawowego lub gimnazjalnego; 2] umożliwienie młodzieży uzupełniania ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego. W zakresie kształcenia i wychowania OHP organizują rekrutację młodzieży do OHP, prowadzą działalność edukacyjno – szkoleniową oraz w porozumieniu z kuratorami oświaty i organami prowadzącymi szkoły kierują uczestników OHP do szkół i placówek, o których mowa w przepisach o systemie oświaty (art. 12 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia).

W myśl § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w OHP oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych¹¹, OHP umożliwia uczestnikom uzupełnienie wykształcenia podstawowego, gimnazjalnego lub ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz zdobycie kwalifikacji zawodowych przez:

- 1) kierowanie uczestników OHP do szkół i placówek, o których mowa w ustawie o systemie oświaty;
- 2) kierowanie uczestników OHP do instytucji szkoleniowych, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia;
- 3) kierowanie uczestników OHP do pracodawców lub zatrudnianie ich w jednostkach OHP w celu odbycia przygotowania zawodowego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 4) prowadzenie zajęć praktycznych i praktyk zawodowych w warsztatach szkoleniowo - produkcyjnych funkcjonujących w jednostkach OHP realizujących zadania w zakresie kształcenia i wychowania uczestników OHP;
- 5) prowadzenie kształcenia w formach pozaszkolnych, w szczególności z wykorzystaniem modułowych programów kształcenia zawodowego.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie przypadków, w których do szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat¹², uczestnika OHP, który najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć dydaktyczno – wychowawczych ukończył 15 lat, można przyjąć do szkoły

¹¹ Dz. U. Nr 262, poz. 2604.

¹² Dz. U. Nr 169, poz. 1768.

podstawowej lub gimnazjum dla dorosłych, jeżeli osoba ta ma opóźnienie w cyklu kształcenia i nie rokuje ukończenia szkoły podstawowej lub gimnazjum dla dzieci i młodzieży.

4. Problematykę związaną z samorządem powiatowym regulują przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej.

5. Podstawowe ramy i zasady przygotowania i realizacji ZPORR oraz SPO RZL zostały unormowane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹⁴, zwaną dalej „ustawą o NPR”. Zgodnie z art. 20 ustawy o NPR, prawa i obowiązki beneficjenta, związane z realizacją projektu, w zakresie zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli określa umowa o dofinansowanie projektu albo (w przypadku kiedy Instytucja Zarządzająca albo Instytucja Pośrednicząca jest jednocześnie beneficjentem) decyzja, o której mowa w art. 11 ust. 7.

Priorytety i działania wdrażane w ramach ZPORR oraz zasady finansowania i system wdrażania tego programu zostały określone rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006¹⁵, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ZPORR”, a uszczegółowienia niezbędne dla wdrażania ZPORR – rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006¹⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Uzupełnienia ZPORR”. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem stypendia (na czas trwania nauki w danym roku szkolnym, nie dłużej niż na 10 miesięcy) mogły być przyznane uczniom szkół ponadgimnazjalnych, pochodzącym z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, z obszarów wiejskich, miast do 5 tys. mieszkańców, miast od 5 tys. do 20 tys. mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych publicznych kończących się maturą, posiadającym stałe zameldowanie w tych obszarach lub miastach, podejmującym naukę lub uczącym się w szkole, umożliwiającą uzyskanie świadectwa dojrzałości/maturalnego.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 166, poz. 1745

¹⁶ Dz. U. Nr 200, poz. 2051, ze zm.

Poza ww. kryteriami obligatoryjnymi dla wszystkich beneficjentów ostatecznych (uczniów) ubiegających się o wsparcie stypendialne, tj. kryterium dochodowym i kryterium stałego zameldowania na określonym obszarze, w Ramowym Planie Realizacji Działania, mogły być zdefiniowane dodatkowe kryteria wyboru, wskazujące na priorytetowe traktowanie wybranych grup beneficjentów ostatecznych.

Do dnia 18 października 2005 r. stypendia dla uczniów mogły być udzielane w formie:

- 1) rzeczowej (zakup podręczników dla uczniów),
- 2) dofinansowania, w szczególności na zakwaterowanie, wyżywienie, bursę, internat,
- 3) refundacji kosztów poniesionych wcześniej przez ucznia (po przedstawieniu dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków na zakupy dla ucznia, tj. faktur, rachunków itp.).

Od dnia 19 października 2005 r. dopuszczono możliwość wypłaty stypendiów uczniom w formie zaliczkowej, w transzach odpowiadających miesięcznej wysokości całego stypendium (tj. 1/10 kwoty na rok szkolny), przy czym wypłata kolejnej transzy mogła być dokonana po rozliczeniu się przez ucznia z wcześniej otrzymanych środków.

Od 15 kwietnia 2006 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 24 marca 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006¹⁷, które spowodowało uproszczenie systemu przyznawania pomocy stypendialnej uczniom, polegające na rezygnacji z obowiązku poświadczania przez uczniów wydatków poniesionych na cele edukacyjne fakturami lub innymi dokumentami. Stypendium uczniowskie mogło być wydatkowane na całkowite lub częściowe pokrycie:

- 1) kosztów zakwaterowania w bursie, internacie lub na stacji,
- 2) kosztów posiłków w stołówce szkoły, internatu lub prowadzonej przez inny podmiot,
- 3) kosztów zakupu słowników lub podręczników do nauki w szkole ponadgimnazjalnej,
- 4) kosztów związanych z transportem do i ze szkoły środkami komunikacji zbiorowej,
- 5) czesnego za naukę w szkole ponadgimnazjalnej niepublicznej posiadającej uprawnienia szkoły publicznej,
- 6) innych kosztów związanych z pobieraniem nauki, określonych przez dyrektora szkoły (w formie zarządzenia), o ile regulamin przyznawania stypendium przewidywał taką pozycję wydatku niezbędnych do realizacji procesu dydaktycznego.

¹⁷ Dz. U. Nr 58, poz. 404.

6. Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o NPR do publicznych środków wspólnotowych zalicza się m.in. środki finansowe pochodzące z budżetu Wspólnot Europejskich, a w szczególności z funduszy strukturalnych dot. EFS¹⁸. Priorytety i działania wdrażane w ramach SPO RZL oraz zasady finansowania i system wdrażania tego programu zostały przedstawione w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006¹⁹, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie SPO RZL”, a uszczegółowienia niezbędne dla wdrażania SPO RZL – w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006²⁰ zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie Uzupełnienia SPO RZL”.

Do dnia 31 grudnia 2005 r. ogólne zasady gospodarowania i wydatkowania środków z funduszy strukturalnych określały przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²¹. Od 1 stycznia 2006 r. kwestie te analogicznie reguluje ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²². Środki pochodzące z budżetu UE są środkami publicznym (art. 3 ust. 1 pkt 2 ufp z 1998 r., art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp z 2005 r.).

Zasady prowadzenia rachunkowości przez jednostki samorządu terytorialnego i państwowe jednostki budżetowe reguluje ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³, zwana dalej „ustawą o rachunkowości” (art. 2 ust. 1 pkt 4). Szczególne kwestie związane z prowadzeniem rachunkowości przez ww. jednostki normowało do dnia 30 czerwca 2006 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych²⁴, a od 24 sierpnia 2006 r. normuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie jak wyżej²⁵.

¹⁸ Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego finansowane są głównie szkolenia zawodowe i rozwój zatrudnienia. Problematyka dot. EFS została szczegółowo określona w rozporządzeniu Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 listopada 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

¹⁹ Dz. U. Nr 166, poz. 1743, ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 197, poz. 2024, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

²² Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

²³ Dz. U. Nr 2002 r., Nr 76, poz. 694, ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 153, poz. 1752, ze zm.

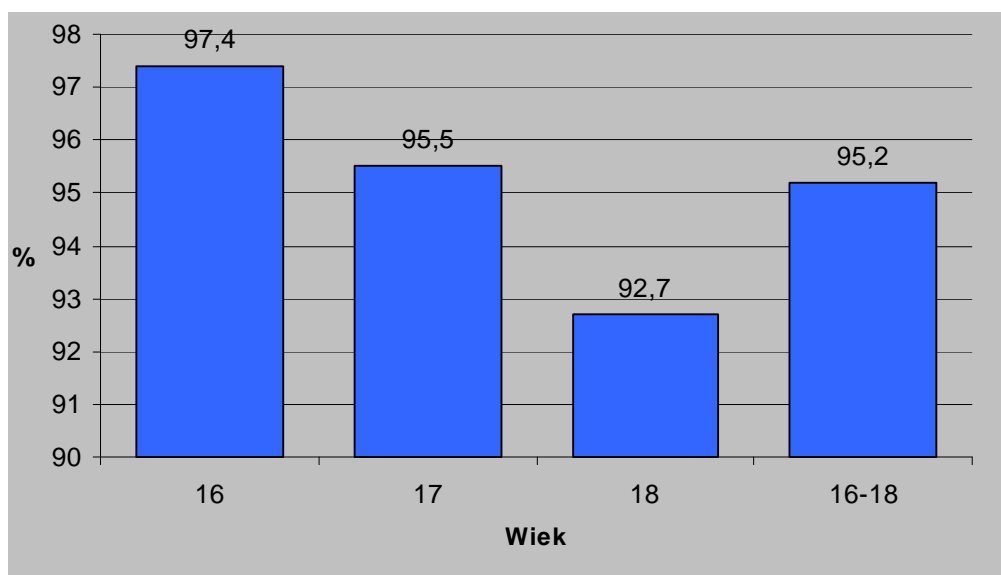
²⁵ Dz. U. Nr 142, poz. 1020.

Zasady, na jakich jednostki sektora finansów publicznych mogą dokonywać zakupu towarów lub usług, reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁶, zwanej dalej „ustawą - Prawo zamówień publicznych”.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

1. Definicje wczesnego porzucania nauki (WPN) stosowane przez państwa członkowskie UE wywodzą się z ich własnych systemów edukacyjnych. W 1999 r. Rada Europejska jako podstawę wyznacznika poziomu referencyjnego, w stosunku do którego należy mierzyć zmniejszenie skali zjawiska WPN, przyjęła następującą definicję: „młodzi ludzie, którzy ukończyli naukę na poziomie drugim (poziom gimnazjum) na rok przed Badaniem Europejskiej Siły Roboczej i którzy nie pobierają już nauki ani nie uczestniczą w szkoleniach.”

W Polsce WPN zdefiniowano w odniesieniu do osób w wieku 16 – 18 lat, które spełniają ww. warunki²⁷. Procent uczniów w wieku 16 – 18 lat w stosunku do populacji, w roku szkolnym 2005/2006 (wg danych GUS) w Polsce, przedstawia wykres nr 1 :



Źródło danych: GUS – Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006.

2. Podejmowane w krajach UE działania zmierzające do zmniejszenia skali zjawiska porzucania nauki lub do ponownego włączania młodych ludzi do systemu edukacyjnego wspierane są ze środków EFS. W Polsce działania takie, dofinansowywane z EFS, zostały uwzględnione w ramach:

²⁶ T. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655, ze zm.

- 1) Programu SPO RZL 2004 - 2006; w priorytecie 1 „Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej” SPO RZL przewidziano działanie 1.5 pn. „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka”, którego celem było ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej i przygotowanie osób narażonych na wykluczenie społeczne do wejścia na rynek pracy, utrzymanie zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego, w tym schemat b) pn. „Wspieranie młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym” poprzez projektowanie, wdrażanie programów profilaktycznych i programów specjalnych (szkoleniowych) oraz finansowanie działań terapeutycznych i edukacyjnych dla młodzieży,
 - 2) Programu ZPORR 2004 – 2006; w priorytecie 2 pn. „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach” ZPORR ujęto działanie 2.2. pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, którego celem było podniesienie dostępu do kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym i wyższym dla uczniów pochodzących z obszarów wiejskich i studentów pochodzących z obszarów zagrożonych marginalizacją, w tym w szczególności obszarów wiejskich i obszarów restrukturyzacji przemysłu.
3. Funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) dla działania 1.5 SPO RZL do dnia 31 października 2005 r. pełnił Minister Gospodarki i Pracy (MGiP), a od 1 listopada 2005 r. - Minister Rozwoju Regionalnego. Właściwi Ministrowie zadania Instytucji Pośredniczącej (IP) powierzyli (odpowiednio) Departamentowi Zarządzania EFS w MGiP oraz Departamentowi Zarządzania EFS w MRR, a zadania Instytucji Wdrażającej (IW) – Departamentowi Wdrażania EFS w MGiP oraz Departamentowi Wdrażania EFS w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Na wsparcie finansowe dla działania 1.5 SPO RZL w latach 2004 - 2006 zaplanowano 100,4 mln Euro, z tego 80,3 mln Euro ze środków UE (EFS) oraz 20,1 mln Euro ze środków krajowych, przy założeniu, że wkład wspólnotowy stanowić będzie 80,0% środków publicznych, a wkład krajowy 20,0% tych środków.

²⁷ Źródło: Komunikat Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat sprawozdania n 1/2006 dotyczącego wkładu EFS w przeciwdziałanie zjawisku wczesnego porzucania nauki.

4. Projekty przewidziane do realizacji w ramach schematu b) obejmowały:

- 1) szkolenia dla młodzieży z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym dotyczących przewycięzania problemów, którymi są obarczone, metod integracji społecznej oraz zwiększania samodzielności życiowej,
- 2) szkolenia i warsztaty edukacyjno-wychowawcze na rzecz młodzieży trudnej mające na celu powrót do nauki w celu zdobycia zawodu i usamodzielnienia się oraz zapobieganie dysfunkcjom społecznym wśród ludzi młodych, takim jak: alkoholizm, narkomania, przestępczość,
- 3) pomoc w organizowaniu grup wsparcia i samopomocy poprzez doradztwo i poradnictwo zawodowe,
- 4) kampanie promujące wolontariat na rzecz integracji z rynkiem pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym.

Beneficjentem (projektodawcą) ww. projektów niepodlegającym procedurze konkursowej, były Ochotnicze Hufce Pracy, które w latach 2004 – 2007 (I półrocze) zrealizowały trzy edycje projektu pn. „Twoja wiedza – Twój sukces”. Pierwsza edycja (realizowana w okresie od początku maja do końca grudnia 2004 r. w 88 jednostkach organizacyjnych OHP) uzyskała dofinansowanie z EFS w kwocie 23 mln zł, zaś druga edycja (realizowana w okresie od marca 2005 r. do grudnia 2005 r. pod nazwą „Edukacja kluczem do przyszłości” w 100 jednostkach organizacyjnych OHP) – została dofinansowana kwotą 29 mln zł. Nowością drugiej edycji w stosunku do pierwszej było poszerzenie grupy uczestników projektu o osoby nie będące absolwentami czy uczestnikami OHP, a wyrażające chęć udziału w kursach. W okresie od 1 kwietnia 2006 r. do 1 kwietnia 2007 r. OHP wdrażało trzecią edycję projektu noszącą podtytuł „Nauka -Wiedza-Praca”. Projekt zrealizowany został w 131 jednostkach organizacyjnych OHP i jak w poprzednich edycjach, skierowany był do uczestników – młodzieży i osób dorosłych w wieku od 15 do 24 lat.

Pierwsza z grup beneficjentów, to młodzież w wieku 15 –18 lat, wykazująca symptomy niedostosowania społecznego, mająca problemy z nauką, w tym osoby zaniedbujące realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, które „wypadły” z systemu edukacji lub są zagrożone utratą statusu ucznia, a także młodzież ucząca się w szkołach gimnazjalnych (w tym uczestnicy OHP i uczniowie nie będący uczestnikami

OHP), pochodząca z rodzin zaniedbanych, dysfunkcyjnych, dotkniętych bezrobociem, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

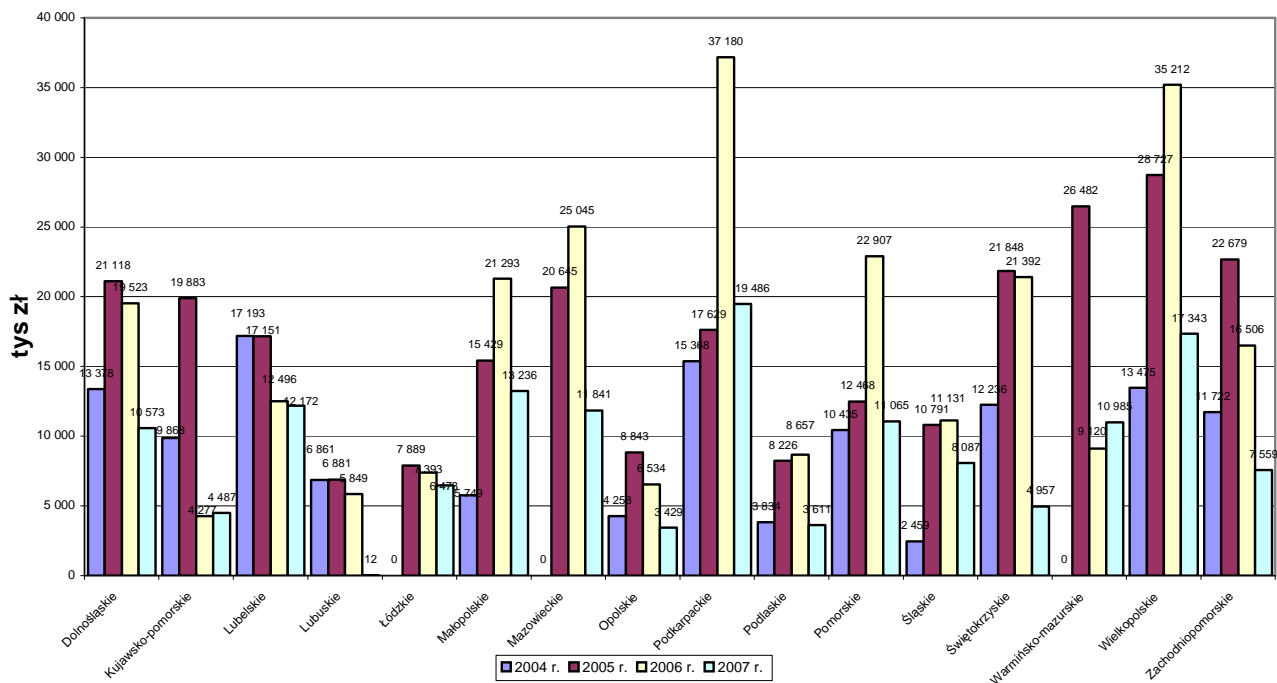
Drugą grupę beneficjentów tworzyła młodzież i osoby dorosłe w wieku 18 - 24 lat, w szczególności:

- 1) młodzież posiadająca wykształcenie na poziomie gimnazjum, która z powodu osiągnięcia pełnoletności nie może zawrzeć umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego i nie może zdobyć zawodu,
- 2) młodzież nieucząca się i niepracująca, w tym absolwenci zasadniczych szkół zawodowych, absolwenci liceów ogólnokształcących i profilowanych, którzy nie złożyli egzaminu dojrzałości lub nie zdali zewnętrznych egzaminów kwalifikacyjnych, a także osoby, które po maturze nie dostały się na uczelnie, a pochodzą z rodzin dysfunkcyjnych,
- 3) młodzież pochodząca z rodzin ubogich, niepełnych, wielodzietnych o niskim statusie społecznym, w tym absolwenci OHP, posiadający kwalifikacje zawodowe nieodpowiadające lokalnemu rynkowi pracy, potrzebujący uzyskać nowy zawód, bądź dodatkowe kwalifikacje.

5. Funkcję IZ dla działania 2.2. ZPORR do dnia 31 października 2005 r. pełnił Minister Gospodarki i Pracy (MGiP), a od 1 listopada 2005 r. - Minister Rozwoju Regionalnego (MRR). Zadania Instytucji Pośredniczącej (IP) przypisano wojewodom, a zadania IW - samorządom województw, które mogły powierzyć te zadań innej instytucji, w trybie określonym w ustawie o NPR.

Beneficjentami (projektodawcami) w ramach działania 2.2. ZPORR były (co do zasady) urzędy oraz ich związki, a uczestnikami projektów – uczniowie publicznych i niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą, pochodzący z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i zamieszkali (zameldowanie stałe) na obszarach wiejskich.

Wykres 2. Wielkość środków przekazanych z EFS w ramach działania 2.2. ZPORA na projekty stypendialne w latach 2004 – 2007 (I półrocze)



W latach 2004 - 2007 (I półrocze), dofinansowanie z EFS projektów stypendialnych w ramach działania 2.2. ZPORA, wyniosło ogółem 803.356 tys. zł (odpowiednio 126.836 tys. zł, 266.689 tys. zł, 264.515 tys. zł, 145.316 tys. zł).

Źródło danych: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tworzenie warunków przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w zakresie wypełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat

1. W latach 2006 – 2007 (do dnia 30 kwietnia) Minister Edukacji Narodowej ustalając podstawowe kierunki realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego, nie uwzględniał problematyki spełniania obowiązku nauki - do czego zobowiązywały go przepisy art. 35 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

W okresie objętym kontrolą Minister Edukacji Narodowej nadzorując i koordynując wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju²⁸, w szczególności nadzorując działalność kuratorów oświaty w tym zakresie, nie zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty i nie przeprowadzał żadnych kontroli sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego dotyczących problematyki spełniania przez młodzież w wieku 16 – 18 lat obowiązku nauki. Kontrola wykazała również, że w okresie tym w ramach współpracy z kuratorami oświaty, nie żądano od kuratorów oświaty informacji i sprawozdań w kwestiach związanych z realizowaniem obowiązku nauki, do czego zobowiązywał Ministra art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

Problematyka spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat nie była również, z powodu zaniechania, przedmiotem organizowanych przez Ministerstwo szkoleń, narad i konferencji kuratorów oświaty, a także przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym, Minister Edukacji Narodowej nie wypełniał właściwie obowiązków nałożonych na niego przepisami art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

2. Minister Edukacji Narodowej nie zrealizował wniosku sformułowanego przez NIK po kontroli organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji i Nauki w 2006 r. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Edukacji i Nauki, NIK wnioskowała o podjęcie działań zmierzających

²⁸ Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

do właściwego określenia zasad prowadzenia przez gminy kontroli obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat.

Zapowiedź stosownej zmiany przepisów ustawy o systemie oświaty zawarta została w piśmie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 6 marca 2006 r. (nr DKOS-ZF-0701-8/06) skierowanym do Prezesa NIK. Minister zobowiązał się, że w przygotowywanym projekcie nowelizacji ww. ustawy zawarte zostaną zmiany, które przyczynią się do bardziej efektywnego prowadzenia przez gminy kontroli spełniania przez młodzież obowiązku nauki. Projektowana zmiana rozszerzała regulację zawartą w art. 16 ustawy o systemie oświaty poprzez dodanie zapisów zobowiązujących dyrektorów szkół i placówek, osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność oświatową oraz pracodawców do powiadamiania gmin o spełnianiu przez młodzież obowiązku nauki. Do zrealizowania wniosków wynikających z opublikowanej informacji NIK o wynikach kontroli organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego, Minister Edukacji Narodowej zobowiązał się ponownie w piśmie z dnia 29 czerwca 2006 r., stanowiącym odpowiedź na wnioski zawarte w informacji NIK.

W latach 2006 – 2007 (do czasu zakończenia kontroli w MEN), pomimo dwukrotnych zapewnień ze strony Ministra Edukacji Narodowej, w żadnej z pięciu nowelizacji ustawy o systemie oświaty Ministerstwo nie wnioskowało o zmianę przepisów, dotyczących kontroli przez gminy spełniania obowiązku nauki. Po zakończeniu kontroli przez NIK Ministerstwo poinformowało o podjęciu kroków w kierunku zmiany ww. ustawy dotyczące kontroli przez gminy spełniania obowiązku nauki oraz zapewniania skutecznej kontroli realizacji tego obowiązku²⁹.

3. Baza danych w zakresie liczby młodzieży realizującej obowiązek nauki, która została wprowadzona do systemu informacji oświatowej (SIO) w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007, była prowadzona nierzetelnie ponieważ była niekompletna oraz niezgodna ze stanem faktycznym³⁰.

²⁹ Projekt z 16 października 2007 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i wychowania oraz o zmianie niektórych innych ustaw (pismo Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 listopada 2007 r. informujące o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych NIK).

³⁰ Badanie danych SIO dotyczących liczby młodzieży realizującej obowiązek nauki w roku szkolnym 2004/2005 było przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie w roku 2005 pn. „Organizacja i finansowanie szkolnictwa ponadgimnazjalnego” (P/05/077), której rezultaty zostały zamieszczone w „Informacji o wynikach kontroli organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego”. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in., że dane statystyczne o spełnianiu obowiązku nauki nie odpowiadały rzeczywistości (wykazano niezgodność danych GUS i SIO).

Dane dotyczące osób realizujących obowiązek nauki i niespełniających tego obowiązku w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 (odpowiednio: 1.737.796 i 1.603.368 osób) zamieszczone w SIO były niezgodne z danymi pochodzącymi z prowadzonej w gminach ewidencji ludności dotyczącymi liczby osób zameldowanych na terenie poszczególnych gmin (odpowiednio: 1.433.993 i 1.456.340 osób). Liczba młodzieży w wieku 16 – 18 lat zameldowanej na terenie gmin powinna być równa liczbie młodzieży wykazywanej jako suma młodzieży realizującej i nierealizującej obowiązku nauki. W przypadku roku szkolnego 2005/2006 liczba zameldowanych była mniejsza o 303.803 osoby, a w roku szkolnym 2006/2007 o 147.028 osób.

Stwierdzono, że liczba osób spełniających obowiązek nauki w formach szkolnych w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 (odpowiednio: 1.661.819 i 1.525.504 osoby) zamieszczone w SIO była niezgodna z liczbą uczniów szkół wykazaną przez poszczególne szkoły (odpowiednio: 1.611.147 i 1.580.096 osób). W przypadku roku szkolnego 2005/2006 liczba uczniów według danych pochodzących z gmin była większa o 50.672 osoby, a w roku szkolnym 2006/2007 odpowiednio o 54.592 osoby.

Występujące rozbieżności dotyczyły także różnic w liczbie osób w wieku 16 – 18 lat wykazanych w SIO i według danych pochodzących z GUS. Według danych SIO liczba osób w wieku 16 – 18 lat wynosiła w latach szkolnych 2004/2005, 2005/2006 i 2006/2007 odpowiednio: 1.289.926, 1.737.796 i 1.603.368 osób, a z danych GUS liczba tych osób wynosiła odpowiednio: 1.767.552, 1.707.865 i 1.672.354 osób. Wielkość występujących rozbieżności wahała się więc w przedziale od 29.931 do 477.626 osób.

W ocenie NIK, do przyczyn powstania ww. nieprawidłowości zaliczyć należy nieskuteczne egzekwowanie przez Ministerstwo poprawnych danych od gmin w zakresie liczby młodzieży realizującej obowiązek nauki.

4. W latach 2004 – 2007 (I półrocze) Ministerstwo Edukacji Narodowej nieskutecznie i niezgodnie z prawem reagowało na występujące rozbieżności w danych liczbowych dotyczących liczby młodzieży realizującej obowiązek nauki, zawarte w SIO i w danych GUS.

Minister Edukacji Narodowej, posiadając informacje w sprawie niezgodności ze stanem faktycznym danych w SIO, w zakresie liczby młodzieży spełniającej obowiązek nauki, nie powiadomił gmin o stwierdzonych nieprawidłowościach. Tym samym, Minister Edukacji Narodowej nie wypełnił nałożonego na niego obowiązku wynikającego

z art. 7 ust. 4 ustawy o SIO, dotyczącego przypadku stwierdzenia niekompletności lub niepoprawności danych przekazanych z innych baz danych oświatowych lub powzięcia wątpliwości, co do ich zgodności ze stanem faktycznym oraz niezwłocznego powiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach podmiotu, który wprowadził te dane do bazy danych oświatowych.

Ministerstwo podejmowało działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez przekazanie kuratorom oświaty informacji o błędach gmin oraz zobowiązaniu kuratorów do wyjaśnienia nieprawidłowości i ponownego przekazywania zweryfikowanych baz danych do Ministerstwa. Nieprawidłowości te nie zostały usunięte, ponieważ nie wszystkie kuratoria dostarczyły do Ministerstwa zweryfikowane dane.

Stwierdzono także, że w sytuacji występowania niezgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w SIO, mogło wyczerpywać znamiona wykroczenia opisanego w art. 14 ustawy o SIO³¹, Minister nie kierował zawiadomień o podejrzeniu popełnieniu wykroczenia.

3.2.2. Realizacja projektu w ramach działania 1.5 pn. „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006

Zarządzanie projektem

1. W latach 2004 – 2007 Ochotnicze Hufce Pracy zrealizowały trzy edycje projektu „Twoja wiedza – Twój sukces” (zwanego dalej projektem) w podległych Komendzie Głównej OHP jednostkach organizacyjnych (odpowiednio w ww. latach 88, 100 i 131) dla 19.144 osób w wieku 15 – 24 lat, pochodzących z rodzin i środowisk zagrożonych patologiami społecznymi, dotkniętymi ubóstwem i długotrwałym bezrobociem, nieuczących się (bądź mających poważne problemy z nauką) i niepracujących, z których 10.815 osób, stanowiła młodzież w wieku 15 -18 lat (tj. 56,5% ogółu uczestników). Wybór jednostek organizacyjnych realizujących ww. projekt dokonywany był na szczeblu Komendy Głównej OHP przy uwzględnieniu: warunków umożliwiających efektywną

³¹ Zgodnie z art. 14. ust. 1 ustawy o SIO, kto wbrew obowiązкови nie prowadzi baz danych oświatowych albo, będąc obowiązany do przekazywania danych do baz danych oświatowych, nie przekazuje tych danych, albo przekazuje dane niezgodne z prawdą, podlega karze grzywny, natomiast ust. 2 stanowi, iż orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

realizację procesu dydaktycznego, poziomu i kwalifikacji zatrudnianej kadry, a przede wszystkim liczby młodzieży wymagającej wsparcia na danym terenie.

2. W celu zapewnienia właściwej koordynacji działań w zakresie pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych na realizację projektów o zasięgu ogólnopolskim oraz odpowiednio o zasięgu wojewódzkim i regionalnym³², w Komendzie Głównej OHP powołany został komitet sterujący zaś w Komendach Wojewódzkich OHP odpowiednie zespoły sterujące, które zobowiązano do wypracowania i wdrażania mechanizmów służących monitorowaniu osiągniętych efektów, ich jakości oraz zbieżności z zakładanymi celami.

3. Projekt zarządzany był centralnie przez Komendę Główną OHP. Dla zapewnienia sprawnej realizacji ww. projektu, w każdej edycji powoływany był zespół koordynujący, któremu przewodniczył Główny Koordynator projektu³³. Za wdrażanie, monitorowanie i ewaluację projektu na szczeblu wojewódzkim odpowiedzialni byli koordynatorzy wojewódzcy oraz podlegli im koordynatorzy realizujący projekt w jednostkach organizacyjnych³⁴, których zobowiązano do stałej współpracy z powołanymi w Komendach zespołami sterującymi. W skontrolowanych Komendach Wojewódzkich OHP system zarządzania projektem w I edycji projektu odbiegał od ww. założeń, bowiem:

- *W Lubuskiej WK OHP wdrażanie, monitorowanie oraz rozliczanie poniesionych kosztów przez podległe jednostki organizacyjne w I edycji projektu przebiegało niezgodnie z Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 5/BPZ z dnia 25 marca 2004 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku współpracy koordynatorów z zespołem sterującym. Ponadto w trakcie realizacji wszystkich trzech edycji projektu w żadnej z skontrolowanej Komendy Wojewódzkiej posiedzenia zespołu sterującego nie odbywały się zgodnie z zaleceniami Komendy Głównej OHP. Działania podejmowane przez komitety sterujące nie były także przedmiotem kontroli Komendy Głównej OHP.*

4. Rekrutacja uczestników do udziału w projekcie odbywała się we współpracy z odpowiednimi służbami (policja), jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego: (szkoły, ośrodki pomocy społecznej) oraz organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problematyką młodzieży. Obowiązkiem powoływanych w jednostkach wdrażających komisji rekrutacyjnych było wydanie opinii o uczestniku i zakwalifikowanie go (lub nie) do odpowiedniej grupy. Kontrola NIK ustaliła że:

³² Zarządzeniem Komendanta Głównego OHP nr 5/BPZ z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie powołania komitetu oraz zespołów sterujących ds. projektów europejskich koordynujących projekty OHP realizowane z udziałem środków UE powołany Zespół Sterujący zobowiązany był do: 1] bieżącej analizy problemów związanych z wdrażaniem poszczególnych edycji projektu na organizowanych w tym celu spotkaniach (dwa razy w miesiącu), 2] sporządzania raportów przesyłanych do Komendy Głównej OHP.

³³ Zarządzenia Komendanta Głównego OHP w sprawie powołania Zespołu Koordynującego dla realizacji kolejnych edycji: I edycji – nr 20/BPOA z dnia 21 czerwca 2004r., II edycji – nr 13 z dnia 30 marca 2005 r. oraz III edycji – nr 11/BWPE z dnia 12 maja 2006r.

³⁴ Zarządzenie Komendanta Głównego OHP nr 17/BWPE z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie wdrażania w Ochotniczych Hufcach Pracy projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

- W Lubuskiej WK OHP w I i II edycji projektu nie powołano komisji rekrutacyjnej zgodnie z wytycznymi Komendy Głównej OHP³⁵ zaś komisje HP w Żarach, nie określiły kryteriów zakwalifikowania poszczególnych osób do udziału w projekcie.

Realizacja projektu „Twoja wiedza – Twój sukces”

1. W umowach o dofinansowanie – podpisywanych dla każdej edycji projektu oddzielnie - Beneficjent końcowy (KG OHP) zobowiązany został do realizacji projektu w terminie oraz zgodnie z przyjętym harmonogramem. W każdej z edycji projektu stwierdzono naruszenie warunków określonych we wnioskach o dofinansowanie, jak i postanowień umów.

Umowy o dofinansowanie wszystkich trzech edycji podpisane zostały w terminach od 7 dni do 6,5 miesiąca po rozpoczęciu realizacji kolejnych edycji projektu. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że opóźnienia w podpisaniu umów spowodowane były brakiem odpowiednich przepisów regulujących tryb składania i wzór wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach SPO RZL³⁶ oraz długotrwałością procedur weryfikacji wniosków przez IW. Dla przykładu:

- *Umowa o dofinansowanie I edycji podpisana została w dniu 22 listopada 2004 r., tj. w 205 dni od jej rozpoczęcia i nie zawierała wszystkich stosownych załączników. W miesiąc od rozpoczęcia wdrażania II edycji projektu, w dniu 1 kwietnia 2005 r. podpisana została umowa o jej dofinansowanie.*

2. Wszystkie wnioski o płatność zostały przekazane IW z naruszeniem terminów określonych w harmonogramach płatności (stanowiącymi załącznik nr 1 do poszczególnych umów o dofinansowanie), bowiem:

- *wniosek dotyczący I edycji projektu złożony został w dniu 29 kwietnia 2005 r., tj. w 6 miesięcy po terminie,*
- *wnioski dotyczące II edycji projektu: wniosek nr 1 i 2 - w dniu 14 lipca 2005 r., tj. 14 dni po terminie, wniosek nr 3 – w dniu 14 października 2005 r., tj. 16 dni po terminie,*
- *wnioski dotyczące III edycji projektu: wszystkie 5 wniosków złożone zostały po upływie terminu przewidzianego w harmonogramie, odstępstwa od planu wynosiły od jednego dnia w przypadku wniosku nr 2 do 23 dni w przypadku wniosku nr 4.*

3. W wyniku kontroli NIK przeprowadzonych w jednostkach wojewódzkich OHP, stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia dotyczące niezrealizowania projektu – na obszarze województwa - w terminie przewidzianym umową, głównie z powodu problemów związanych z rekrutacją uczestników do projektu:

³⁵ W zarządzeniu Komendanta Głównego OHP nr 17/BWPE z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie wdrażania w OHP projektu zobowiązano koordynatorów wojewódzkich m.in. do powoływania komisji rekrutacyjnych we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych wdrażających projekt.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 października 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie projektu, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 2434, poz. 2348, ze zm.) weszło w życie w dniu 28 października 2004 r.

- W Warmińsko – Mazurskiej WK OHP utrudnienia w rekrutacji beneficjentów ostatecznych do III edycji zadecydowały, iż zajęcia w ramach projektu rozpoczęto z miesięcznym opóźnieniem (w trzech z siedmiu jednostek wdrażających), co spowodowało, niemożność przeprowadzenia szeregu zajęć w terminach przewidzianych w harmonogramie np. zajęcia językowe i indywidualne poradnictwo psychologiczne zaplanowane na II półrocze 2006 r. przełożono w całości na I kwartał 2007 r.
- W Mazowieckiej WK OHP zajęcia przewidziane w harmonogramie na II kwartał 2006 r. rozpoczęły się z kilkumiesięcznym opóźnieniem zaś młodzież deklarująca uczestnictwo w projekcie rezygnowała z uczestnictwa ze względu na podejmowaną, w okresie wakacyjnym, pracę zarobkową.

4. Projekty realizowane w obszarze rozwoju zasobów ludzkich finansowane z EFS przewidywały osiągnięcie, tzw. rezultatów twardych (np. dotyczących liczby przeszkolonych osób, liczby zrealizowanych godzin szkolenia) oraz rezultatów miękkich, tj. podniesienie zdolności motywacyjnych, predyspozycji i umiejętności praktycznych beneficjentów ostatecznych.

Tabela nr 1 przedstawia założenia i osiągnięte rezultaty poszczególnych edycjach projektu:

Edycja	Założenia	Rezultaty
I.	<p>1. Zaktywizowanie społeczno - zawodowe młodzieży w wieku 15 – 24 lat, 5.000 osób nieuczących się i niepracujących oraz absolwentów OHP, w tym powrót do powszechnego systemu edukacyjnego przez 90% spośród 2.250 osób w wieku 15 – 18 lat.</p> <p>2. Zwiększanie aspiracji osobistych i zawodowych w 90% uczestników projektu, tj. 4.500 osób oraz wyrównanie szans edukacyjnych młodzieży ze środowisk zaniedbanych społecznie – 2.250 osób.</p> <p>Wartością dodaną projektu było objęcie projektem absolwentów OHP, kończących w 2004 r. ostatnią klasę szkoły zawodowej lub ostatni rok rzemieślniczy nauki zawodu (2.500 osób) i umożliwienie im zdobycie dodatkowych kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności aktywnego poruszania się po rynku pracy.</p>	<p>Osiągnięto zakładane wartości wskaźników.</p> <p>Wsparciem objęto 5.006 osób w wieku 15 – 24 lat.</p> <p>Edycję zakończyło 4.717 osób (tj. 94,2%). Nie ukończyło 289 osób.</p>
II.	<p>1. Wyrównanie zaległości edukacyjnych, uzyskania promocji do następnej klasy oraz zdobycia dodatkowych umiejętności zawodowych przez 70% młodzieży w wieku 16 -18 lat (1.600 osób).</p> <p>2. Powrót do systemu edukacyjnego 80% młodzieży gimnazjalnej w wieku 15 -17 lat (2.600 osób) poprzez przystąpienie do OHP (w trakcie projektu lub po jego ukończeniu).</p> <p>3. Zdobycie kwalifikacji zawodowych 70% młodzieży nieuczącej się i niepracujących w wieku 18 – 24 lata (2.000 osób). Wartością dodaną projektu było stworzenie zintegrowanego systemu pomocy młodzieży zagrożonej poprzez udział w zajęciach wyrównawczych (zajęcia z przedsiębiorczości, nauki obsługi komputera i języków obcych).</p>	<p>Osiągnięto zakładane wartości wskaźników.</p> <p>Wsparciem objęto 6.140 osób w wieku 15 – 24 lat.</p> <p>Edycje zakończyło 5.907 osób (tj. 99,03%).</p>
III.	<p>1. Powrót do systemu edukacyjnego przez 85% młodzieży w wieku 15 -18 lat , mającej problemy z nauką, w tym osób zaniedbujących realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Objęcie opieką osób, które „wypadły” z systemu edukacji lub były zagrożone utratą statusu ucznia (1.800 osób) oraz młodzieży uczącej się w szkołach gimnazjalnych (2.200 osób); Zdobycie umiejętności poruszania się po rynku pracy młodzieży nieuczącej się i niepracującej w wieku 18 -24 lat.</p> <p>2. Wartością dodaną projektu był udział młodzieży w grupach terapeutycznych.</p>	<p>Osiągnięto zakładane wartości wskaźników.</p> <p>Wsparciem objęto 1.972 osób w wieku 15 – 24 lat.</p> <p>Edycję zakończyło 7.428 osób (92,9%).</p>

Źródło danych: na podstawie sprawozdań KG OHP składanych IW w trakcie realizacji projektu.

Z powyższej tabeli wynika, że KG OHP wykazało IW zrealizowanie zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników. W celu dokonania kompleksowej oceny realizowanego projektu oraz określeniu stopnia osiągnięcia zakładanych w nim rezultatów, beneficjent zobowiązany był do przeprowadzenia ewaluacji projektu w trakcie jego trwania oraz po zakończeniu³⁷.

5. Zakładane rezultaty miękkie zostały osiągnięte gdyż w badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród uczestników projekt, większość wyraziła swoje zadowolenie z uczestnictwa w projekcie i wysoko oceniła poziom zaangażowania realizatorów przedsięwzięcia. Wszyscy beneficjenci ostateczni objęci zostali wsparciem towarzyszącym: opieką wychowawczą, możliwością uczestnictwa w grupowych i indywidualnych zajęciach psychologicznych, uzyskaniem częściowej refundacji kosztów przejazdu oraz wyżywienia. Dzięki uzyskanemu wsparciu, pozyskali nowe kwalifikacje zawodowe i umiejętności przydatne w trakcie poszukiwania pracy np. napisania CV lub listu motywacyjnego oraz umiejętności w zakresie komunikacji interpersonalnej. Uczestnicy projektu poszerzyli zakres swojej wiedzy na temat własnych predyspozycji, co miało pozytywny wpływ na wzrost aspiracji zawodowych, edukacyjnych i osobistych.

W założeniach projektu, Komenda Główna OHP zobowiązała się do pozyskania informacji na temat osiągniętych przez uczestników projekty rezultatów „twardych”, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia poszczególnych edycji.

6. Komenda Główna OHP, w wyniku zaniedbań, nie pozyskiwała informacji odnośnie uzyskanych efektów, związanych z realizacją obowiązku nauki w wieku 15 – 18 lat, mimo iż prowadzenie badań w tym zakresie było jednym z podstawowych założeń projektu. Ponadto Komenda Główna OHP nie egzekwowała od Komend Wojewódzkich i innych jednostek wdrażających, rzetelnych opracowań odnośnie uzyskiwanych rezultatów twardych przez uczestników w wieku 18 – 24 lat, bowiem:

- *W Lubuskiej WK OHP badania ewaluacyjne odnośnie osiągniętych w II edycji projektu rezultatów twardych przez uczestników 18 – 24 lat, zostały przeprowadzone w dwóch z wszystkich pięciu jednostek wdrażających projekt. Ustalono ponadto, że tylko dwie jednostki dokonały podsumowania przeprowadzonych wśród uczestników ankiet. Zostały one przesłane do Komendy Głównej OHP jako zestawienie reprezentujące ewaluację ze wszystkich jednostek wdrażających projekt w Lubuskiej WK OHP.*

³⁷ Głównym celem ewaluacji (oceny uzyskanych rezultatów projektu) było badanie jakości działań realizowanych w ramach projektu oraz możliwość zidentyfikowania słabych i mocnych stron projektu. Stanowi to również ważne narzędzie pomagające w określeniu stopnia zgodności realizacji przedsięwzięcia z przyjętymi założeniami.

- *W Mazowieckiej WK OHP wiedzę o losach uczestników w 6 miesięcy po ukończeniu projektu pozyskiwano jedynie w formie telefonicznej. Stwierdzono, że na 609 uczestników I i II edycji, ankiety w powyższej formie przeprowadzone zostały wśród 195 uczestników, co stanowiło 32%.*

Do czasu zakończenia kontroli nie zostały przeprowadzone badania ankietowe podsumowujące rezultaty twarde uzyskane w III edycji projektu, gdyż nie minęło 6 miesięcy od jej zakończenia. Komenda Główna OHP nie dysponowała zatem danymi odnośnie efektów projektu związanych z realizacją obowiązku nauki przez młodzież w wieku 15 – 18 lat.

7. Skala i zasięg realizowanego projektu utrudniały należyłą kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem warunków jego realizacji oraz rzetelności sporządzania sprawozdań z realizacji jego przebiegu.

W ocenie NIK, Komenda Główna OHP oraz skontrolowane wojewódzkie jednostki organizacyjne nierzetelnie sporządzały sprawozdania z przebieg II i III edycji projektu, bowiem:

- *W sprawozdaniach z II edycji projektu Lubuska WK OHP nie informowała o trudnościach, w jego realizacji zgodnie z przyjętym wcześniej harmonogramem, jakie wystąpiły w dwóch jednostkach organizacyjnych (HP w Żarach i HP w Krośnie Odrzańskim). Z ustaleń kontroli wynika, że zaplanowane w powyższych jednostkach zajęcia w II kwartale 2005 r., rozpoczęły się we wrześniu 2005 r., tj. z dwumiesięcznym opóźnieniem.*
- *Mazowiecka WK OHP w sprawozdaniu końcowym z II edycji projektu podała, że w okresie objętym sprawozdaniem przeprowadzone zostały kontrole w jednostkach realizujących projekt - zgodnie z planem kontroli projektu - mimo iż Komenda nie opracowała ww. planu.*
- *Lubuska WK OHP w sprawozdaniach z przebiegu II edycji nie informowała o wszystkich trudnościach w realizacji projektu zgodnie z harmonogramem. Poinformowano Komendę Główną OHP o wydłużeniu rekrutacji jedynie w ŚHP Elbląg, w sytuacji, gdy powyższe problemy skutkowały również opóźnieniami w realizacji zajęć w CEiPM Elbląg - zajęcia z informatyki i z przedsiębiorczości rozpoczęły się z miesięcznym opóźnieniem.*

W trakcie realizacji II i III edycji, wszyscy komendanci wojewódzcy zobowiązani byli do przesyłania Komendzie Głównej OHP sprawozdań po zakończeniu danego okresu sprawozdawczego do dnia 5 każdego miesiąca w formie elektronicznej, w celu umożliwienia weryfikacji przekazywanych informacji źródłowych oraz uzupełnienia ich o dane wymagane przez IW. Podstawą do opracowania sprawozdania zbiorczego miały być zweryfikowane i zaakceptowane przez Komendę Główną sprawozdania jednostkowe realizatorów projektu³⁸.

Wystąpiły przypadki przekazywania IW sprawozdań końcowych z realizacji poszczególnych edycji projektu pomimo braku kompletnych i zweryfikowanych danych

³⁸ Obowiązek ten wynikał z punktu 19 wytycznych do realizacji projektu „Twoja wiedza – Twój sukces” z 2005 r.

o jego przebiegu w Komendach Wojewódzkich i realizujących projekt Centrach Kształcenia i Wychowania. Na przykład:

- *Ostateczną wersję sprawozdania z realizacji w II kwartał 2006 r. III edycji projektu w CKiW Dobieszków, przesłano Komendzie Głównej OHP w 14 dni po przedłożeniu Instytucji Wdrażającej sprawozdania końcowego.*
- *Sprawozdanie końcowe z III edycji przesłane zostało w dniu 25 maja 2007 r., mimo iż weryfikacja sprawozdań jednostkowych dokonywana przez Komendę Główną nie została zakończona w 3 wojewódzkich jednostkach wdrażających.*

8. Komendant Główny OHP lub jego zastępca zarządzał kontrolą projektu (w obszarach organizacji, zarządzania oraz jego finansowania).³⁹ Kontrolę wewnętrzną I edycji projektu regulował dokument *Tezy do kontroli jednostek OHP wdrażających projekt*, który zgodnie z zaleceniami IW⁴⁰ poszerzony zostały o opis procedury dotyczącej sposobu kontrolowania realizacji projektu, obiegu dokumentu oraz wykazu terminu kontroli, dlatego też w 2005 r. opracowane zostały *Procedury postępowania w zakresie kontroli projektu*. W każdej z edycji w skontrolowanych przez Komendę Główną OHP jednostkach organizacyjnych wdrażających projekt kontrola wewnętrzna stwierdzała uchybienia i nieprawidłowości w realizacji projektu⁴¹.

Nieprawidłowości w zakresie kontroli projektu, stwierdzone w kontrolowanych przez NIK Komendach Wojewódzkich, polegały na nieprzestrzeganiu wymienionych procedur:

- *W Warmińsko – Mazurskiej WK OHP i Lubuskiej WK OHP nie przewidziano comiesięcznych kontroli projektu (w planach kontroli wewnętrznej II edycji), do całości realizowanego projektu. W Mazowieckiej WK OHP nie opracowano planów kontroli wewnętrznej dla wszystkich trzech edycji projektu.*
- *W Lubuskiej WK OHP zaniechano comiesięcznych kontroli wykonywania zadań w zakresie realizacji wszystkich trzech edycji projektu jak i kontroli finansowej w zakresie prawidłowości wydatkowania środków przeznaczonych na jego realizację. Częstotliwość przeprowadzonych kontroli projektu w jednostkach Mazowieckiej WK OHP wynikała z „liczby kontroli przewidzianych wnioskiem” choć we wniosku o dofinansowanie powyższa kwestia nie została zawarta. Cztery z wszystkich sześciu kontroli wewnętrznych dotyczących stopnia realizacji II edycji projektu, przeprowadzone zostały w siedzibie Komendy, podczas gdy sporządzone z nich sprawozdania wskazują, iż kontrole te odbyły się bezpośrednio w jednostkach wdrażających.*
- *W Lubuskiej WK OHP nie sporządzano sprawozdań z kontroli wewnętrznej II edycji projektu – zgodnie z „Procedurami postępowania kontrolnego w zakresie kontroli projektu „Twoja wiedza – Twój sukces” przez co nie informowano Komendy Głównej, o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz trudnościach zaistniałych w trakcie realizacji powyższej edycji projektu.*

³⁹ Kontrolą wewnętrzną projektu w Komendach Wojewódzkich zarządzali Komendanci Wojewódzcy OHP, zaś osobami odpowiedzialnymi za jej realizację byli podlegli mu koordynatorzy wojewódzcy.

⁴⁰ Zalecenie pokontrolne zawarte w Informacji pokontrolnej nr 1/1.5B/05 po kontroli przeprowadzonej w Komendzie Głównej w dniach 20 – 22 kwietnia 2005 r.

⁴¹ W 46 na 106, co stanowi 43% ogółu skontrolowanych jednostek stwierdzono uchybienia w realizacji projektu polegające m.in. nieprzestrzeganiu kryterium wiekowego przy rekrutacji uczestników do projektu, brakach w dokumentacji przetargowej, dotyczącej uczestników projektu oraz dokumentacji finansowej.

9. W umowach o dofinansowanie Beneficjent zobowiązany został do poddania się wszelkim kontrolom przeprowadzonym przez uprawnione jednostki w zakresie prawidłowości realizacji projektu, udzielenia wszelkich informacji dotyczących jego realizacji oraz wykonania zaleceń pokontrolnych.

Kontrola NIK ujawniła, że Komenda Główna OHP nie wywiązywała się z tego obowiązku w zakresie dotyczącym wykonania wniosku pokontrolnego oraz terminowości udzielania informacji:

- *Komenda Główna OHP nie zrealizowała wniosku pokontrolnego, sformułowanego w związku z kontrolą przeprowadzoną w 2005 r. przez IW. Nie został bowiem opracowany wewnętrzny dokument regulujący sposób prowadzenia, gromadzenia, porządkowania i kontroli dokumentacji z jednostek realizujących projekt.*
- *W związku z nieprawidłowościami w zakresie kwalifikowania wydatków w skontrolowanych 4 komendach wojewódzkich OHP⁴², Urząd Kontroli Skarbowej zalecił Komendzie Głównej OHP uzgodnienie sposobu ich rozliczenia z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Komenda Główna OHP nie dotrzymała terminu powiadomienia UKS o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych oraz nie poinformowała ww. Urzędu o podjętych działaniach mających na celu usunięcie nieprawidłowości⁴³.*

Finansowanie projektu środkami z EFS i budżetu państwa

1. W latach 2004 – 2007 na finansowanie projektu wydatkowano łącznie z budżetu państwa 81.938,4 tys. zł, w tym na I edycję – 20.274,8 tys. zł, II – 26.511,6 tys. zł, III – 35.152,1 tys. zł. Na realizację projektu ze środków EFS, OHP otrzymało kwotę w wysokości 68.571,4 tys. zł, co stanowiło 83,7% wszystkich środków. W trzech skontrolowanych przez NIK Komendach Wojewódzkich na realizację projektu wydatkowano łącznie 9.850,1 tys. zł co stanowiło 12,2 % całości środków, z tego 9.460,3 tys. zł pochodziło z EFS.

W każdej z edycji projektu we wnioskach o płatność beneficjent wystąpił o refundację wydatków kwalifikowalnych, które były zgodne z zapisami umowy i wniosku o dofinansowanie. Stwierdzono, iż w wyniku weryfikacji wniosków o płatność, IW nie uznała za kwalifikowalne⁴⁴ wydatków w kwocie 1.234 tys. zł (1,5 % ogółu wydatków na realizację projektu). Na dzień 5 lipca 2007 r. (tj. zakończenia kontroli w KG OHP) nie zostały zakończone uzgodnienia z IW w sprawie uznania powyższych wydatków i ich refundacji.

⁴² W wyniku kontroli projektu „Twoja wiedza - Twój sukces” UKS ustalił, że łączna kwota wydatków niekwalifikowalnych wynosiła 309.982,41 zł.

⁴³ Informacja o podjętych działaniach przez Komendę Główną OHP przesłana została do UKS w 58 dni po wyznaczonym terminie.

⁴⁴ Wydatki niekwalifikowalne to wydatki, które ponoszone w trakcie realizacji projektu oraz wdrażania i monitorowania, nie spełniają warunków do otrzymania refundacji ze środków funduszy strukturalnych.

Wymiarem finansowym nieprawidłowości jest kwota 13,8 tys. zł wykazana w trakcie kontroli NIK jako wydatki niekwalifikowane bowiem:

- *W I i II edycji projektu wśród objętych badaniem 30 dowodów finansowo-księgowych zaliczonych i zaakceptowanych przez IW do wydatków kwalifikowalnych znajdowały się 2 dowody na kwotę 695,43 zł niespełniające kryterium tychże wydatków. Dotyczyło to kosztów m.in. wyjazdu służbowego (674,43 zł) do CKiW w Gołdapi niezwiązanego z realizacją projektu.*
- *Kontrola w Lubuskiej WK OHP wykazała, że wśród wydatków kwalifikowanych projektu uwzględniono dowody w kwocie 12.680,23 zł, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, co stanowiło 1,67% wszystkich poniesionych w I edycji wydatków. Dotyczyło to środków wydatkowanych na wyposażenie biblioteki w OSiW w Strzelcach Krajeńskich (1.077,93 zł) oraz nieprawidłowo rozliczonych środków wydatkowanych na wyżywienie uczestników projektu (11.602,23 zł).*
- *Kontrola wykazała ponadto niekompletność dokumentacji księgowej dotyczącej: refundacji kosztów przejazdu, zakupu książek polegającej na braku potwierdzenia odbioru podręczników przez uczestników szkolenia oraz dokumentacji dotyczącej finansowania wyżywienia uczestników projektu, wśród której brakowało specyfikacji wydanych posiłków z listą słuchaczy i terminami zajęć. Wykazane braki w przywołanej wyżej dokumentacji uniemożliwiały dokonanie rzetelnej oceny czy wydatki poniesione w ramach projektu można uznać za kwalifikowalne. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nieprzestrzeżenie przez objęte kontrolą jednostki organizacyjne OHP „Wytucznych do realizacji projektu”⁴⁵.*

W powyższych przypadkach Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia do beneficjenta o ponowne przeanalizowanie i rozliczenie wydatków, które zdaniem Izby nie spełniały warunków uzyskania refundacji przez IW.

Ustalenia kontroli NIK wskazują ponadto, że wdrażanie projektu wbrew zaleceniom zawartym w *Wytucznych do projektu* uniemożliwiły należyłą ocenę prawidłowości oszacowania dokonanych wydatków, w niżej podanym zakresie:

- *Przy realizacji I i II edycji Gospodarstwo Pomocnicze Lubuskiej WK OHP nie dokonało kalkulacji kosztów wynajmu pomieszczeń do obsługi projektu zgodnie z zaleceniami Komendy Głównej OHP⁴⁶. Zastosowana kalkulacja opierała się na wyliczeniu kosztu utrzymania 1 m² oraz kosztu dozoru wynajmowanych pomieszczeń, co było niezgodne z zaleceniem Komendanta Głównego OHP.*

2. Umowy o dofinansowanie projektu zobowiązywały beneficjenta do prowadzenia odrębnej ewidencji środków na realizację projektu.

Stwierdzono, iż w Komendzie Głównej OHP nie prowadzono prawidłowo wyodrębnionej ewidencji środków finansowych pozyskiwanych z EFS mimo iż zasady ewidencjonowania wydatków umożliwiały w praktyce wyodrębnienie i jednoznaczne zidentyfikowanie wszystkich wydatków poniesionych na realizację projektu:

- *Kontrola wykazała, że pomimo 6-krotnej nowelizacji dokumentacji dotyczącej zasad polityki rachunkowości, w tym zmian w zakładowym planie kont w związku z realizacją projektu, nie opisano*

⁴⁵ Kontrola stwierdziła naruszenie *Wytucznych* w zakresie zasad obiegu dokumentacji finansowo-księgowej projektu oraz sposobu przechowywania dokumentów związanych z projektem.

⁴⁶ W piśmie Komendanta Głównego z dnia 12 lipca 2004 r. poinformowano KW OHP i wdrażające projekt CKiW, że wartość wkładu własnego w postaci lokalu, stanowiącego wkład własny do projektu, powinna zostać obliczona zgodnie z faktycznie ponoszonymi kosztami utrzymania tego lokalu.

zasad prowadzenia analityki dla wyodrębnienia operacji związanych z projektem. Obowiązująca w OHP klasyfikacja paragrafów wydatków nie uwzględniała paragrafu z końcówką „9” na potrzeby klasyfikowania wydatków na wynagrodzenia ponoszonych w ramach tzw. wkładu własnego projektu. Na podstawie badania poprawności ujmowania dowodów finansowo-księgowych w księgach rachunkowych stwierdzono przypadki nieprawidłowego dekretowania i klasyfikowania wydatków związanych z projektem, tj. klasyfikowania wydatków kwalifikowalnych pokrywanych ze środków EFS do paragrafów dotyczących bieżącej działalności Komendy Głównej lub dekretowania dokumentów bez wskazania paragrafu. W szczególności dotyczyło to:

- *w I edycji wydatki związane z zakupem telewizorów i magnetowidów w kwocie 189,3 tys. zł sklasyfikowane zostały w § 4300, poz. 10 pozostałe usługi,*
- *w II edycji 6 spośród 10 badanych dowodów finansowo-księgowych wykazanych w zestawieniu wydatków kwalifikowalnych projektu sklasyfikowano w paragrafach dotyczących bieżącej działalności Komendy,*
- *w III edycji do paragrafów wydatków bieżących zakwalifikowano koszty noclegu dotyczące wyjazdu służbowego związanego z monitoringiem projektu. W 4 z 10 badanych dowodach nie wskazano paragrafu potwierdzającego sklasyfikowanie wydatków do środków EFS lub wkładu własnego.*

3. Kontrola wykazała, że pomimo obowiązku wynikającego z polityki rachunkowości dla jednostek budżetowych, w KG OHP nie prowadzona była analityka do konta 998 - zaangażowanie wydatków budżetowych, bowiem:

- *Zaangażowanie wydatków związanych ze zleceniem opracowania podręcznika dla uczestników I edycji projektu (16.000 zł) oraz wydatków związanych z zakupem w III edycji projektu zestawów komputerowych i drukarek laserowych (585.963,45 zł) zaewidencjonowano na podstawie wyciągu bankowego.*

Dodać należy, iż kontrola NIK nie ujawniła nieprawidłowości związanych z zawyżeniem lub zaniżeniem w ewidencji księgowej kwoty określonej w dowodzie, ani nieterminowych płatności skutkujących zapłatą odsetek. Każdy z analizowanych dowodów finansowo-księgowych posiadał wymaganą adnotację o treści „EFS”, a w opisie merytorycznym adnotację o powiązaniu wydatku z realizacją projektu.

Wypełnianie obowiązku w zakresie promocji projektu oraz realizacja obowiązku przechowywania i archiwizowania dokumentacji

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendy Głównej OHP i podległych jej jednostek realizujących projekt w zakresie jego promocji oraz wg zasad określonych przez Komendę Główną OHP w *Wytycznych do realizacji projektu*. Charakterystykę poszczególnych edycji projektu (ze wskazaniem na źródła ich finansowania) prezentowano na stronach internetowych, w miesięczniku pn. Biuletyn Informacyjny OHP oraz w mediach lokalnych. W ramach promocji i informacji o realizacji projektu organizowano spotkania w powiatowych urzędach pracy, poradniach psychologiczno-pedagogicznych ośrodkach pomocy społecznej oraz szkołach. Jednostki OHP wdrażające projekt nawiązały współpracę z przedstawicielami władz wojewódzkich, jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi. Publikowano

materiały w formie ulotek i plakatów oraz przygotowano upominki dla uczestników projektu z logo EFS.

2. W umowach o dofinansowanie beneficjenci zostali zobowiązani do przechowywania i archiwizowania dokumentacji związanej z realizacją projektu do dnia 31 grudnia 2013 r., z zastrzeżeniem możliwości przedłużenia tego terminu. Z ustaleń kontroli wynika, że warunki przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej projektu zapewniały jej nienaruszalność. Krytyczne uwagi NIK, dotyczyły sposobu przechowywania dokumentacji merytorycznej projektu w Komendzie Głównej, która nie została w należyty sposób zabezpieczona. Ponadto, nie zostały wypracowane procedury udostępniania i gromadzenia dokumentacji, co skutkowało jej zdekompletowaniem:

- *Stwierdzono, że pismo IW w sprawie weryfikacji wniosku nr 1 o płatność w ramach I edycji projektu zostało zagubione, zaś dokumentacji z ewaluacji II edycji projektu nie udało się przedłożyć kontroli NIK w ustalonym przez nią terminie.*
- *W Lubuskiej WK OHP nie dopełniono ponadto obowiązku przechowywania pełnej dokumentacji z przebiegu I i II edycji projektu. Stwierdzone w trakcie kontroli NIK braki uniemożliwiły przesłanie przebiegu projektu w poszczególnych jednostkach organizacyjnych i nie pozwalały na ocenę skuteczności prowadzonych w ramach projektu zajęć. Kontroli nie przedłożono bowiem wszystkich dzienników zajęć, szczegółowych harmonogramów opracowanych w poszczególnych jednostkach oraz wymaganych list obecności uczestników (sytuacja ta dotyczyła w I edycji HP Nowa Sól w II edycji - OSiW Międzyrzecz, OSiW Strzelcach Krajeńskich).*

Udzielanie przez Beneficjenta zamówień publicznych dotyczących realizowanego projektu

1. Zgodnie z ar. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy finansach publicznych⁴⁷ środki z funduszy strukturalnych są środkami publicznymi. Procedura przetargowa na wybór wykonawców usług w ramach projektu, jak również związane z przetargiem procedury odwoławcze muszą odbywać się zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Obowiązek stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych jest wymogiem niezbędnym do uznania środków wydatkowanych na realizację projektu za koszty kwalifikowalne, tj. podlegające refundacji z funduszy strukturalnych.

2. Na potrzeby realizacji projektu w Komendzie Głównej OHP zakupiono sprzęt komputerowy o wartości ponad 2.600 tys. zł, sprzęt kopiujący o wartości 277,2 tys. zł oraz sprzęt audiotele o wartości 189,3 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie przestrzegano zapisanego w umowie o dofinansowanie projektu obowiązku powiadamiania IW o zamiarze wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne

oraz przed zawarciem umowy z wykonawcą informacji o wyniku postępowania w sprawie zamówienia o wartości powyżej 6.000 Euro. Naruszenie postanowień umowy nie miało, w ocenie NIK, wpływu na kwalifikowalność wydatków ponieważ nie naruszało przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych stwierdzono również w Lubuskiej WK OHP, niemniej jednak były to uchybienia formalne nie mające wpływu na rezultat projektu:

- *W dokumentacji 14 z 43 zamówień publicznych udzielanych w trybie zamówienie z wolnej ręki naruszono przepis art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 2 rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁸. Nieprawidłowości te polegały m.in. na nieuwzględnieniu w ww. protokole: oszacowania wartości zamówienia i informacji o spełnieniu przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu.*

3.2.3. Realizacja projektów w ramach działania 2.2. pn. „Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne”, w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 - 2006

Realizacja projektów dotyczących stypendiów dla młodzieży wiejskiej realizowanych przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego

1. W latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007 wspomaganie działań na rzecz spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat służył system pomocy stypendialnej ukierunkowanej na wyrównanie szans edukacyjnych młodzieży wiejskiej, a finansowanej ze środków EFS i budżetu państwa. W okresie tym, w 5 skontrolowanych powiatach z terenów województw: warszawskiego i łódzkiego stypendia przyznano odpowiednio 19,6%, 19,2% i 19,8% uczniom szkół ponadgimnazjalnych (kończących się maturą).

We wszystkich skontrolowanych 5 urzędach (4 starostwach powiatowych i 1 urzędzie miejskim dla miasta na prawach powiatu) opracowywane zostały regulaminy przyznawania stypendiów w oparciu o kryteria określone w dokumentach programowych ZPORR, odrębnie dla każdego projektu. Obsługa programów stypendialnych, w tym przyznawanie i przekazywanie stypendiów oraz rekrutacja beneficjentów ostatecznych

⁴⁷ Ustawa z dn 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - do czasu wejścia w życie powołanej ustawy, tj. 1 stycznia 2006 r. kwestia regulowana była w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dn 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn 19 maja 2006 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 87, poz. 606), do dn 25 maja 2006 r. kwestie te regulowało rozporządzenie Prezesa R. M. z dn 7 kwietnia 2004 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 71, poz. 646). Z dn 15 listopada 2007 r. w życie weszło rozporządzenie Prezesa R. M. z dn 24 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 202, poz. 1463).

przebiegała prawidłowo i należała do zadań powoływanych na czas trwania kolejnych edycji projektów komisji stypendialnych. Komisje te, każdorazowo dokonywały kwalifikacji uczniów do otrzymania stypendium, z którymi następnie podpisywano stosowne umowy stypendialne. Kontroli NIK stwierdziła w ww. zakresie następujące uchybienia:

- *W Starostwie powiatowym w Przysusze nie przewidziano skutków regulacji wypłat gotówkowych stypendiów w kasach Starostwa dla 832 uprawnionych, która uniemożliwiła sprawną wypłatę ww. stypendiów. Potrzeba szybkiego usprawnienia spowodowały konieczność wygenerowanie z budżetu Starostwa dodatkowych kosztów w kwocie 1.200 zł i wypłatę stypendiów w szkołach, co oznaczało podjęcie działań wbrew wcześniejszym ustaleniom w Regulaminach.*
- *Zawiadomienia kierowane do uczniów o przyznaniu (bądź odmowie przyznania) stypendium uczniowskiego nie spełniały wszystkich wymogów jakie przewiduje dla decyzji administracyjnej przepis art. 107 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁹. W regulaminach przyznawania i przekazywania stypendium nie określony został tryb rozwiązania umowy i tryb odwoławczy od decyzji Komisji Stypendialnej.*

2. Warunkiem wdrażania projektu pomocy stypendialnej dla młodzież wiejskiej było złożenie wniosku o dofinansowanie do Urzędu Marszałkowskiego, uzyskania akceptacji komisji oceniającej projekty oraz podpisywanie umowy o dofinansowanie z Marszałkiem Województwa. Umowa o dofinansowanie określała, związane z realizacją projektu, prawa i obowiązki beneficjenta w zakresie zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości oraz kontroli⁵⁰.

Kontrola NIK wykazała, że wnioski beneficjentów o dofinansowanie zostały złożone do IW w określonych przez te Instytucje terminach. Na etapie weryfikacji wniosków pod względem formalno-prawnym przez uprawnione podmioty, większości wniosków została zwrócona beneficjentom do uzupełnienia bądź dokonania poprawek⁵¹. W trakcie kontroli ustalono, że na skutek nierzetelnie przygotowywanych wniosków wszystkie umowy o dofinansowanie projektów zostały podpisane z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 6 miesięcy od złożenia przez beneficjentów w Urzędach Marszałkowskich pierwotnego wniosku o dofinansowanie. Największe opóźnienia wskazano w tabeli nr 2.

⁴⁹ Zgodnie z art. 107 §1 kpa decyzja powinna zawierać m.in. pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

⁵⁰ Zgodnie z art. 20 ustawy o NPR.

Okres realizacji Projektu	Data złożenia pierwszego wniosku przez powiat	Data przesłania IW poprawionych wniosków	Data podpisania umowy o dofinansowanie	Okres opóźnień*	Przyczyny Opóźnień
Powiat Wyszkowski					
Rok szkolny 2004/2005	15 listopada 2004 r.	30 listopada 2005 r.	22 kwietnia 2005 r.	5,5 mies.	Braki formalne wniosków
Powiat Przysuski					
Rok szkolny 2004/2005	29 października 2004 r.	15 lutego 2005 r.	6 kwietnia 2005 r.	ok. 5 mies.	Braki formalne wniosków
Rok szkolny 2005/2006	8 lipca 2005 r.	26 września 2005 r.	30 stycznia 2006 r.	6 mies.	Braki formalne wniosków
Miasto Piotrków Trybunalski					
Rok szkolny 2005/2006	17 lipca 2005 r.	8 sierpnia 2005 r.	8 grudnia 2005 r.	5 mies.	Braki formalne wniosków

* okres pomiędzy dniem złożenia do IW wniosku o dofinansowanie a datą podpisania umowy

Źródła danych: ustalenia kontroli NIK.

Długotrwałość procedury weryfikacyjnej wniosków o dofinansowanie oraz opóźnienia w zawieraniu umów z beneficjentami powodowała konieczność zmian terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektów, co w konsekwencji spowodowało zawieranie aneksów do umów przedłużających m.in. termin realizacji projektów.

Wnioski o płatność nie były składane w terminach określonych w umowach o dofinansowanie. 47% wniosków (19 z 40 sporządzonych przez kontrolowane urzędy) zawierało błędy bądź braki formalne. Niestaranność sporządzania wniosków o płatność przez beneficjentów powodowało, iż były one zwracane przez IW w celu uzupełnienia i dokonania niezbędnych poprawek. W konsekwencji, konieczność poprawnego sporządzenia wniosków o płatność przez beneficjentów spowodowała opóźnienia w przekazywaniu środków przez IW dla urzędów oraz nieterminową wypłatę stypendiów uczniom (co miesiąc). Refundacja wydatków następowała w terminie od 10 do 260 dni od wpływu pierwotnego wniosku o płatność. Przykładowo:

- *Podczas realizacji I i II edycji projektu w Starostwie powiatowym w Przysusze od dnia złożenia przez Starostwo pierwotnego wniosku o płatność do otrzymania dofinansowania w ramach pierwszej*

⁵¹ Braki we wnioskach polegały w szczególności na: niezgodnym z Instrukcją wypełnianiu załączników, niepełnym określeniu kryteriów wyboru beneficjentów ostatecznych w odniesieniu do wymogów rozporządzenia w sprawie Uzupelnienia ZPORR oraz Ramowych Planów Realizacji, niekonsekwentnie podawanej liczbie beneficjentów.

transzy minęło odpowiednio 68 dni i 65 dni zaś drugiej transzy odpowiednio 96 dni i 69 (max. 21 dni). Końcowe wnioski o płatność zostały złożone odpowiednio w 365 dni i 58 dni od daty zakończenia realizacji projektu (max. 25 dni).

- Podczas realizacji II edycji projektu w Urzędzie Miasta Piotrków Trybunalski od dnia złożenia pierwotnego wniosku o płatność do otrzymania dofinansowania w ramach drugiej transzy minęło około 240 dni.

3. We wszystkich skontrolowanych urzędach wypłaty stypendiów dokonywane były nieterminowo (w stosunku do planowanego terminu zakończenia projektów) opóźnienia te zostały zawarte w tabeli nr 3.

Lp.	Jednostka kontrolowana	I edycji	II edycji	III edycji
1.	Starostwo powiatowe w Skierniewicach	4 miesiące	4 miesiące	-
2.	Starostwo powiatowe w Piasecznie	6 miesięcy	3 miesiące	2 miesiące
3.	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski	4 miesiące	4 miesiące	-
4.	Starostwo powiatowe w Przysusze	9 miesięcy	7 miesięcy	3 miesiące
5.	Starostwo powiatowe w Wyszowie	9 miesięcy	6 miesięcy	3 miesiące

Źródła danych: ustalenia kontroli NIK.

W związku z tym, 14 z 15 edycji projektów zakończyła się od 3 do 8 miesięcy później niż zakładano w umowie. Tylko w jednym skontrolowanym urzędzie (Starostwo powiatowe w Skierniewicach) projekt stypendialny roku szkolnego 2006/2007 został zrealizowany zgodnie z harmonogramem.

Kontrolowane urzędy prowadziły dla każdego z realizowanych w latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007 projektów stypendialnych odrębną ewidencję księgową. Wydatki dotyczące wniosków o płatność księgowane były na wyodrębnionym koncie (137 – rachunek środków funduszy pomocowych).

4. Zasadniczym celem realizowanych projektów dotyczących młodzieży wiejskiej realizowanych w ramach ZPORR było, zwiększenie udziału młodzieży z obszarów wiejskich znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej w ogólnej liczbie uczniów. Poziom osiągnięcia powyższego celu oceniano poprzez pomiar wskaźników⁵².

Z informacji przekazywanych przez Beneficjentów do IW wynika, iż osiągnięte zostały zakładane efekty realizacji projektów. Na 15 edycji projektów (5 projektów x 3 edycje), w 11 osiągnięte zostały zakładane wskaźniki produktu od 95%

⁵² Poziom osiągnięcia zakładanego celu oceniany był poprzez pomiar wskaźników: 1] produktu (liczba uczniów, którzy otrzymali stypendium w celu kontynuowania nauki), 2] rezultatu (liczba uczniów promowanych do następnej klasy w ogólnej liczbie otrzymujących stypendia – 90%), 3] oddziaływania (udział osób, które uzyskały pełne średnie wykształcenie wśród osób, które otrzymały stypendia).

do 99,9 %. Osiągnięcie wskaźników realizacji projektów niższych niż planowano dotyczyło dwóch projektów:

- W projektach realizowanych przez Starostwo powiatowe w Przysusze w latach szkolnych 2005/2006 - 2006/2007 nie zostały osiągnięte rezultaty produktu. Zakładano udział odpowiednio 850 i 610 osób stypendia otrzymało 772 (91%) i 562 (92%),
- W projekcie realizowanym przez Urząd Miasta Piotrków Trybunalski nie osiągnięto zakładanych wskaźników. W I edycji stypendia otrzymało 504 osób z 531 osób zaplanowanych, tj. 94,91%. Nie osiągnięto również poziomu zakładanego we wniosku o dofinansowane wskaźnika rezultatu gdyż z 525 uczniów otrzymujących wsparcie promocje do klasy następnej uzyskało 495 osób (94,29%).

W dwóch przypadkach Beneficjenci zakładane wskaźniki dotyczące liczby beneficjentów zostały przekroczone (w jednym z nich powyżej 50%), tj.

- W projekcie realizowanym przez Starostwo powiatowe w Przysusze w roku szkolnym 2004/2005 stypendia przyznano 855 uczniom przy planowanej liczbie 492 uczniów (zakładane wskaźniki dotyczące liczby beneficjentów zostały przekroczone o 74% ze względu na podjęcie decyzji o przyznaniu mniejszych środków, co umożliwiło wypłatę większej ilości stypendiów.) Dodać należy, że Starostwo dokonało zmian we wniosku o dofinansowanie rezultatów realizowanego projektu w części dotyczącej liczby beneficjentów ostatecznych bez uprzedniego zgłoszenia tego faktu do Urzędu Marszałkowskiego. Obowiązek zgłaszania takiej zmiany wynikał z § 16 ust. 1 umowy o dofinansowanie.
- W projekcie realizowanym przez Starostwo powiatowe w Wyszkowie w roku szkolnym 2005/2006 osiągnięto wyższy o 4,8% poziom wykonania (we wniosku o dofinansowanie zakładano wsparcie dla 565 stypendia zostały przyznane 592 osobom) ponieważ do projektu zakwalifikowano uczniów z listy rezerwowej.

5. W latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007 w skontrolowanych urzędach realizowano 5 projektów stypendialnych (w trzech edycjach każdy), w wyniku których stypendia przyznano 6. 876 uczniom (w I edycji – 2.308 , II edycji – 2.231, III edycji – 2.337). Dane dotyczące liczby młodzieży, która złożyła wnioski o przyznanie stypendium oraz uczniów, którzy otrzymali stypendia spełniając kryteria do uzyskania stypendium, w badanym okresie przedstawia tabela nr 4.

1.	Uczniowie:				%	%	%
	uczęszczający do szkół ponadgim. kończących się maturą	którzy złożyli wniosek o uzyskanie stypendium	którym zostały przyznane stypendia	którym wypłacono stypendia			
2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	
Edycja I 2004/2005	11.749	3.948	2.308	2.228	33,6	58,5	19,6
Edycja II 2005/2006	11.610	2.318	2.231	2.199	19,2	96,3	19,2
Edycja III* 2006/2007	11.827	2.483	2.337	1.877	20,1	94,1	19,8

*na dzień kontroli NIK edycja projektu w trakcie realizacji

Źródło danych: wyniki kontroli NIK.

W rezultacie postępowania komisji stypendialnych odrzucono 1873 wniosków, tj. ok. 21,4% złożonych ogółem, w tym 256 (13%) wniosków odrzucono gdyż nie zostały spełnione kryteria określone w regulaminie. Inne przyczyny to: niezłożenie kompletnej

dokumentacji przez ubiegających się o stypendia uczniów, złożenie wniosków przez uczniów pobierających naukę poza terenem kontrolowanych powiatów.

W roku szkolnym 2004/2005 we wszystkich skontrolowanych powiatach wypłaty stypendiów dokonywano w formie refundacji wydatków poniesionych przez uczniów. Wymagało to zaangażowania środków własnych beneficjenta, co w trudnej sytuacji materialnej rodzin stypendystów nie zawsze było możliwe. Wystąpiły przypadki, iż mimo podpisania umów, uczniowie nie byli zainteresowani przystąpieniem do projektu. Przykładowo:

- *W Starostwie powiatowym w Wyszkowie w latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007 przyznano stypendium 1.892 uczniom, wypłacono 1.556 (72,5%). Nie wypłacono stypendiów dla 336 uczniów (17,7%), którym zostały one przyznane.*

W roku szkolnych 2005/2006 uproszczono system przyznawania stypendium gdyż dopuszczono możliwość pobierania stypendium w formie zaliczkowej, pod warunkiem przedłożenia przez ucznia zaświadczenia o uczestnictwie w zajęciach szkolnych i uzyskania promocji (lub ukończenia szkoły).

W każdym roku szkolnym przyznawano stypendia na okres od 8 do 10 miesięcy (od września do czerwca) w wysokościach określanych przez Rady Powiatów. Miesięczna stawka wypłacanego stypendium w kolejnych edycjach przedstawia tabela nr 5.

Edycja	Powiat Piaseczyński	Powiat Wyszkowski	Powiat Skierniewicki/	Powiat Przysuski*	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski**
I edycja	150	103,7	250	ok. 69	od 150 do 250
II edycja	146,68	136	150	ok. 75	150
III edycja	103,06	85,8	250	ok. 72,6	250

* miesięczne stypendium była pochodną wielkości przyznanego stypendium na dany rok szkolny

** wysokość stypendium była uzależniona od miesięcznego dochodu

Źródła danych: ustalenia kontroli NIK.

6. W świetle przepisów rozporządzenia w sprawie Uzupełnienia ZPORR⁵³ oraz umów o dofinansowanie beneficjent (projektodawca) zobowiązany jest do monitorowania⁵⁴ i sprawozdawania z realizacji projektu: okresowo, rocznie i na koniec realizacji projektu. Szczegółowe zasady monitorowania projektów przez kontrolowane urzędy zostały opisane we wniosku o dofinansowanie, które stanowiły załącznik do umowy. W ramach tych zasad

⁵³ Załącznik do rozporządzenia w sprawie Uzupełnienia ZPORR –Rozdział IV pt. „Opis priorytetów i działań”.

⁵⁴ Pojęcie monitorowania określone w przywołanym wyżej rozporządzeniu obejmowało monitorowanie finansowe (tzw. monitorowanie zarządzania środkami z funduszy strukturalnych przyznanymi na realizację programów-projektów i będące podstawą oceny sprawności ich wydatkowania) oraz monitorowanie rzeczowe (tj. monitorowanie postępu realizacji programów i projektów poprzez system wskaźników określonych w dokumentach programowych).

dla każdego z projektów przewidziano m.in. przeprowadzenie ankiety wśród beneficjentów ostatecznych.

Kontrola NIK ustaliła, że we wszystkich skontrolowanych urzędach prowadzono okresowe, roczne i końcowe monitorowanie postępu realizacji projektów poprzez system wskaźników osobowych (liczba uczniów, którzy otrzymali stypendium). W latach szkolnych 2004/2005 i 2005/2006 monitoring projektów polegał na ustaleniu liczby osób promowanych do następnej klasy w ogólnej liczbie uczniów otrzymujących stypendia (ustalenie wskaźnika rezultatu) zaś liczbę tę określono na podstawie informacji przesyłanych przez dyrektorów szkół.

Sprawozdania z realizacji projektów: okresowe, roczne i końcowe z realizacji projektów składane były w większości przez beneficjentów IW w obowiązujących terminach. W dwóch skontrolowanych urzędach stwierdzono następujące przypadki nierzetelnego sporządzania sprawozdań IW z przebiegu realizacji projektów:

- *W sprawozdaniach końcowych z projektów realizowanych w Starostwie powiatowym w Przysusze w latach szkolnych 2004/2005 i 2005/2006 nie wykazano tzw. wydatków niekwalifikowanych, a ponadto w sprawozdaniu końcowym z roku szkolnego 2005/2005 nie wymieniono żadnego beneficjenta ostatecznego, który nie ukończył projektu, podczas gdy kontrola wykazała jeden taki przypadek. W roku szkolnym 2005/2006 w dwóch przypadkach naruszono obowiązujące terminy składania sprawozdań (sprawozdanie okresowe i końcowe odpowiednio o 12 i o 3 dni).*
- *Sprawozdanie roczne z projektu realizowanego w roku szkolnym 2005/2006 w Urzędzie Miasta Piotrków Trybunalski zostało przesłane Instytucji Wdrażającej 33 dni po wymaganym terminie.*

Finansowanie projektów stypendialnych realizowanych w ramach ZPORR

1. Na realizację projektów objętych kontrolą NIK zaplanowano wydatki w kwocie 10.460.518 zł. Do dnia zakończenia kontroli beneficjenci wydatkowali 5.344.044 zł (51,1%). Wielkość otrzymanych z IW środków na wypłatę stypendiów w stosunku do zaplanowanych przedstawiono w tabeli nr 6.

edycje projektów	wartość projektów określona w umowie /zł/	wysokość wydatkowanych środków /zł/	% 3:2
1.	2.	3.	4.
I edycja	2.071.119	1.471.697	71
II edycja	2.682.588	2.495.870	93,3
III edycja*	5.706.811	1.376.477	24,1
razem	10.460.518	5.344.044	51,1

*na dzień kontroli projekt stypendialny III edycji w trakcie realizacji

Źródło danych: wyniki kontroli NIK.

Niewykorzystanie tak dużych środków zaplanowanych w umowach o dofinansowanie było wynikiem znacznych opóźnień w podpisywaniu umów beneficjentów z IW, a w konsekwencji podpisywaniu umów szkół z uczniami objętych

projektem oraz niemożnością terminowej wypłaty stypendiów. Przykładowe wykonanie wydatków w I i II edycji:

- W powiecie skierniewickim wykonanie wydatków w latach szkolnych 2004/2005 i 2005/2006 wyniosło odpowiednio 54% i 68%,
- W powiecie wyszkowskim wykonanie wydatków zakończonego w roku szkolnym 2004/2005 projektu wyniosło na poziomie 84,1%.

2. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie kwalifikowalności wydatków na realizację projektów stypendialnych w latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007.

Kontrolowane urzędy prowadziły dla każdego z realizowanych w latach szkolnych 2004/2005 – 2006/2007 projektów stypendialnych odrębną ewidencję księgową. Wydatki dotyczące wniosków o płatność księgowane były na wyodrębnionym koncie (137 – rachunek środków funduszy pomocowych).

Kontrole projektów przeprowadzone przez uprawnione instytucje

1. W umowach o dofinansowanie projektów⁵⁵ Beneficjenci zostali zobowiązani do poddania się kontroli w zakresie prawidłowości realizacji projektu dokonywanej przez IW, IZ oraz inne podmioty uprawnione do jej przeprowadzenia.

2. Ustalono, że 6 spośród 15 projektów objętych kontrolą NIK, poddanych zostało badaniu przez inne podmioty uprawnione do kontroli. Przeprowadzonych zostało 9 kontroli projektów stypendialnych, z tego 4 przez Instytucję Wdrażającą, 2 – przez Najwyższą Izbę Kontroli, 2 – przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi (IW) oraz jedna przez Urząd Kontroli Skarbowej. W 7 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które najczęściej dotyczyły: niestarannego opracowywania wniosków o płatność oraz niewłaściwego sposobu przechowywania dokumentacji z przebiegu projektu.

W trzech przypadkach stwierdzone nieprawidłowości miały negatywne skutki w zakresie finansowania realizowanych projektów:

- *Kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu Kontroli Skarbowej w Starostwie powiatowym w Wyszkowie ustaliła, że wydatki na kwotę 5.036,71 zł zostały udokumentowane fakturami i rachunkami wystawionymi przez nieistniejące podmioty przez co powyższe wydatki uznać należy jako niekwalifikowalne⁵⁶. Do dnia zakończenia kontroli Starosta nie wniósł zastrzeżeń do ww. ustaleń.*
- *Kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego (IW) w Starostwie powiatowym w Skierniewicach stwierdziła przekroczenie kwalifikowalnego progu dochodowego*

⁵⁵ W myśl § 10 ust 1. umowy o dofinansowanie projektów realizowanych w latach szkolnych 2004/2005 i 2005/2006, a w przypadku projektu na rok szkolny 2006/2007 - zgodnie z § 9 ust. 1 umowy.

⁵⁶ Do dnia 29 czerwca 2007 r. Starosta nie wniósł zastrzeżeń do i wyjaśnień do ustaleń zawartych w protokole kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej.

na członka rodziny w przypadku 5 uczniów LO w Wyszkowie, co skutkowało nieuprawnioną wypłatę stypendiów w kwocie 5.462,71 zł. Wskazano ponadto na podejrzenie poświadczenia nieprawdy w dokumentach księgowych z uwagi na fakt, prawdopodobieństwa przedłożenia przez beneficjentów ostatecznych (uczniów Zespołu Szkół w Długosiodle) fałszywych dokumentów, na podstawie których zrefundowano stypendia dla 9 uczniów na kwotę 3.497,32 zł. Starosta odmówił podpisania informacji gospodarczego wystawiającego dokumenty zakupu, a same dokumenty nie wzbudziły podejrzeń co do ich autentyczności. Mimo iż Marszałek Województwa polecił dokonania zwrotu ww. kwoty (wraz z odsetkami) Starosta ponownie zakwestionował ustalenie kontroli i zwrócił się z prośbą do Urzędu Marszałkowskiego o ich weryfikację. Do dnia zakończenia kontroli NIK odwołanie to nie zostało rozpatrzone.

- Kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego (IW) w Starostwie powiatowym w Przysusze stwierdziła wydatki niekwalifikowalne w wysokości 909 zł. Z powodu nienależnie wypłaconych stypendiów, zobowiązano Starostwo do zwrotu ww. środków. Do dnia zakończenia kontroli NIK powyższy wydatek nie został rozliczony.

3. Stwierdzono, że spośród 15 kontrolowanych projektów tylko jeden projekt (realizowany przez Urząd Miasta Piotrków Trybunalski) został poddany audytowi zewnętrznemu⁵⁷, w ramach którego nie stwierdzono nieprawidłowości w przebiegu projektu.

Nie został przeprowadzony audyt zewnętrzny projektu realizowanego przez powiat wyszkowski pn. „Pokonywanie barier w dostępie do edukacji młodzieży z terenów wiejskich” mimo iż obowiązek ten wynikał z postanowień § 11 umowy⁵⁸. Wartość projektu na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie, tj. na 25 października 2005 r. wyniosła 170.215 EUR (wg kursu NBP z 25 października 2005 r.).

W żadnej z jednostek, w planach kontroli wewnętrznej na lata 2004 – 2007 nie przewidziano kontroli zadań w zakresie przygotowywania i realizacji projektów stypendialnych. Urzędy nie prowadziły w swoich jednostkach organizacyjnych kontroli w tym zakresie.

Wypełnianie obowiązku przez Beneficjentów w zakresie promocji oraz realizacji obowiązku przechowywania dokumentacji

1. Obowiązki w zakresie promocji wynikające z postanowień umów o dofinansowanie⁵⁹ zostały spełnione w przypadku realizacji wszystkich 15 projektów.

⁵⁷ Audyt zewnętrzny projektu został przeprowadzony przez WASKO S.A. z siedzibą w Gliwicach.

⁵⁸ W § 11 umowy zobowiązano Beneficjenta do przeprowadzenia ww. audytu w przypadku, gdy wartość dofinansowania określonego w umowie wynosi co najmniej równowartość w złotych 150 000 EUR (wg kursu NBP z dnia złożenia wniosku).

⁵⁹ W §§ 14-15 umów o dofinansowanie zobowiązano do: zapewnienia informowania społeczeństwa o finansowaniu realizacji Projektów przez UE, zamieszczenia we wszystkich dokumentach, które przygotowywały z związku z realizacją Projektów, informacji o udziale UE oraz budżecie państwa we współfinansowaniu Projektów oraz logo EFS i logo UE.

Promocja informacji o realizowanych projektach dotyczących stypendiów dla młodzieży szkolnej polegała na: publikowaniu w lokalnej prasie artykułów poświęconych tej tematyce, zamieszczaniu na stronach internetowych Urzędów oraz na tablicy informacyjnej dla potencjalnych beneficjentów informacji o możliwości i warunkach ubiegania się (uzyskania) o ww. wsparcie finansowe. Wszystkie pisma urzędowe dotyczące projektu opatrzone zostały logo EFS, UE, ZPORR.

2. W ramach umów o dofinansowanie beneficjenci zobowiązani zostali do przechowywania i archiwizowania dokumentacji związanej z realizacją projektów do dnia 31 grudnia 2013 r. W trakcie kontroli stwierdzono, że dokumentacja dotycząca realizowanych projektów była na bieżąco aktualizowana i przechowywana w warunkach zapewniających ich nienaruszalność.

Ocena projektów stypendialnych w świetle przeprowadzonego sondażu wśród dyrektorów szkół

1. W trakcie kontroli przeprowadzony został sondaż ankietowy wśród 29 dyrektorów szkół z których rekrutowała się młodzież pobierająca stypendia. W ocenie ankietowanych w ramach programu „Wyrównanie szans edukacyjnych przez programy stypendialne” działanie 2.2. ZPORR na lata 2004-2006:

- 1) wszyscy uczniowie szkół byli wystarczająco poinformowani o kryteriach i procedurze przyznawania pomocy materialnej, w ramach przywołanego wyżej programu - 100% pozytywnych odpowiedzi,
- 2) przyjęte (dla danego) Powiatu procedury przyznawania stypendiów są przejrzyste i w sposób bezstronny zapewniają przyznawanie stypendiów – 100% pozytywnych odpowiedzi,
- 3) uproszczenie w 2006 r. systemu przyznawania pomocy materialnej uczniom korzystnie wpłynęło na możliwość uzyskania stypendiów przez rzeczywiście potrzebujących – 99% pozytywnych odpowiedzi,
- 4) wspomnianą wyżej pomoc materialną otrzymują wyłącznie uczniowie spełniający wymagane kryteria do jej otrzymania – pozytywnie oceniło – 90% pozytywnych odpowiedzi, 20% ankietowanych podało, że nie było przypadków udzielenia pomocy osobom nieuprawnionym zaś 80% nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

- 5) uczniowie otrzymujący stypendia najczęściej wydawali je na: zakup podręczników i innych pomocy naukowych (80% wskazań); pokrycie kosztów zakwaterowania w bursie, internacie lub na stacji i kosztów dojazdu do szkoły (60% wskazań), pokrycie kosztów posiłków w stołówce szkoły lub internacie (40% wskazań), na inne koszty wymagane obligatoryjnie przez szkołę (20% wskazań),
- 6) należałoby zwiększyć kwoty przyznawanych stypendiów (20% ankietowanych), co w większym stopniu niż dotychczas spełniłoby rolę wyrównywania szans edukacyjnych.

Żadna osoba wśród ankietowanych nie wskazała na wydatkowanie stypendiów na pokrycie czesnego w szkole niepublicznej.

2. Ponadto wszyscy ankietowani stwierdzili, że nie znają uczniów uczestniczących w projektach europejskich prowadzonych przez OHP oraz, że w kierowanych przez nich szkołach brak jest jakichkolwiek – informacji dotyczących form działań edukacyjnych prowadzonych przez OHP⁶⁰.

⁶⁰ Komentarz kontrolujących; Można stwierdzić, że zasięg działań OHP- w ramach projektu - był ograniczony gdyż został przeprowadzony w jednostkach organizacyjnych odpowiednio 88, 100 i 131 w kolejnych edycjach projektu i wiedza o nim była rozpowszechniana głównie w lokalnym środowisku.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach analizy przedkontrolnej NIK zwróciła się na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK do Urzędu Marszałkowskich Województwa Mazowieckiego i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o przekazanie dokumentów i informacji związanych z wdrażaniem ZPORR. Wykorzystano ponadto informacje publikowane na stronie internetowej ZPORR, a także publikacje dotyczące kontrolowanej problematyki. Przy opracowaniu tematyki i metodyki kontroli oraz niniejszej informacji o wynikach kontroli wykorzystano wyniki kontroli NIK w zakresie organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego z 2006 r.

W trakcie kontroli przeprowadzono anonimowe ankiety wśród losowo wybranych dyrektorów szkół, w celu uzyskanie opinii na temat wdrażanych projektów. Doboru próby do kontroli ewidencji dowodów księgowych pod kątem zasady przejrzystości umożliwiającej identyfikację poszczególnych operacji związanych z realizacją projektów dokonano z wykorzystaniem narzędzia informatycznego z zastosowaniem tzw. metody losowania z rejestrów.

Wyboru jednostek do kontroli w Ochotniczych Hufcach Pracy dokonano metodą niestatystyczną na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli w Komendzie Głównej OHP. Przy doborze jednostek uwzględniono następujące czynniki: ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz wielkość wydatkowanych środków na realizację poszczególnych edycji projektu.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania powiatowe z dwóch województw: mazowieckiego i łódzkiego, wybrano do kontroli w oparciu o kryterium wielkości wykorzystanych środków. Dodać należy, że o wyborze ww. województw zadecydował fakt, iż na koniec 2006 r. w województwie mazowieckim w ramach działania 2.2. ZPORR, zawarto umowy na najwyższą kwotę, natomiast w województwie łódzkim odnotowano najniższy wskaźnik alokacji środków na lata 2004-2006 w zawartych umowach.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrole przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokołach kontroli nie zgłoszono. Do kierowników skontrolowanych jednostek przesłano wystąpienia pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej NIK negatywnie oceniła wykonywanie zadań związanych z obowiązkiem nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat. NIK wniosła o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- 1) uwzględnienie, w zadaniach z zakresu polityki oświatowej państwa i nadzoru nad działalnością kuratorów oświaty, problematyki spełniania obowiązku nauki,
- 2) realizację wniosku pokontrolnego NIK, dotyczącego zmian w ustawie o systemie oświaty, dotyczących kontroli przez gminy spełniania obowiązku nauki oraz zapewnienie skutecznej kontroli realizacji tego obowiązku,
- 3) podejmowanie działań wobec gmin, które wprowadzają niekompletne i niezgodne ze stanem faktycznym dane do SIO, określonych w ustawie o systemie informacji oświatowej.

Minister Edukacji Narodowej złożył zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyły one niepowiadomienia gmin o zatwierdzonych przez Ministra nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących liczby młodzieży spełniającej obowiązek nauki. Minister uznał, że powiadomienie o tym fakcie kuratorów oświaty jest spełnieniem ustawowego obowiązku Ministra. Kolegium NIK oddaliło ww. zastrzeżenia.

W odpowiedzi na to wystąpienie z dnia 5 listopada 2007 r. Minister poinformował o podjętych działaniach w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych, tj.:

- 1) dokonaniu korekty i uzupełnienia danych wprowadzonych w SIO o realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat oraz kontynuowaniu działań mających na celu wyegzekwowanie przez kuratoria oświaty od gmin rzetelnych danych w przywołanym wyżej zakresie,
- 2) wdrożeniu programu komputerowego do gromadzenia ww. danych oraz podjęciu działań zmierzających do wyposażenia go w mechanizm kontrolujący kompletność i rzetelność przesyłanych przez gminy danych,

- 3) uwzględnieniu w priorytetowych zadaniach z zakresu nadzoru pedagogicznego, do realizacji w roku szkolnym 2007/2008 następującej problematyki: *„Diagnoza działań podjętych przez dyrektorów szkół i pałacówek na rzecz spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez uczniów.”*,
- 4) podjęciu działań mających na celu zmiany ustawy o systemie oświaty, dotyczące kontroli przez gminy spełniania obowiązku nauki oraz zapewnienia skutecznej kontroli realizacji tego obowiązku w przygotowany projekcie z dnia 16 października 2007 r. *ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i wychowania oraz o zmianie niektórych innych ustaw.*

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego OHP, NIK wniosła o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- 1) uwzględnienie i opisanie w zakładowym planie kont analityki szczegółowej pozwalającej na wyodrębnienie w ewidencji księgowej wydatków związanych z realizacją programów z udziałem środków unijnych,
- 2) uporządkowanie dokumentacji związanej z realizacją projektu „Twoja wiedza – Twój sukces”, zarówno w KG OHP jak i jednostkach OHP realizujących projekt,
- 3) rozważenie zmian sposobu realizacji przedsięwzięć z udziałem środków z funduszy unijnych, w kierunku decentralizacji systemu, umożliwiającego właściwy nadzór i koordynację realizowanych projektów,
- 4) wystąpienie do Instytucji Wdrażającej o zajęcie stanowiska w sprawie sposobu rozliczenia wydatków w kwocie 695,43 zł, niespełniających kryterium wydatków kwalifikowalnych.

Komendant Główny OHP zgłosił zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego. Zgłoszone zastrzeżenia dotyczyły oceny ogólnej oraz ocen dotyczących: odstąpienia od obowiązku prowadzenia ewaluacji w stosunku do młodzieży w wieku 15 – 18 lat, nieterminowego wykonania audytu zewnętrznego I i II edycji projektu, niezrealizowaniu projektu zgodnie z harmonogramem, zarzutu nieefektywnego monitoringu projektu i nieskutecznej kontroli wewnętrznej, oceny odnośnie niewystarczającej weryfikacji wniosków o płatność, nieskutecznego monitorowania sprawozdań składanych przez jednostki organizacyjne OHP wdrażające projekt, niewykonania zalecenia pokontrolnego IW odnośnie sporządzenia wewnętrznego dokumentu regulującego sposób prowadzenia, porządkowania i kontroli dokumentów.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w całości 2 zastrzeżenia dotyczące: faktu nieprzeprowadzenia audytu zewnętrznego II i III edycji po zakończeniu ww. edycji, co było niezgodne jedynie z § 14 umowy oraz stwierdzenia, że niewykorzystywanie wyników kontroli wewnętrznej nie miało wpływ na eliminowanie nieprawidłowości w procesie realizacji projektu. 3 zastrzeżenia zostały uwzględnione w części, które dotyczyły: określenia skali nieprawidłowości wydatków niekwalifikowalnych w relacji do kosztów projektu, zmiany zapisy „niezrealizowania wniosków pokontrolnych” (gdyż niezrealizowany został jeden wniosek pokontrolny) niepoprawnego zapisu rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Komenda Główna OHP przedłożyła informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych. Poinformowano o niemożności zrealizowania wniosku dotyczącego sposobu realizacji przedsięwzięć z udziałem środków z funduszy unijnych, w kierunku decentralizacji systemu. Hierarchiczna struktura OHP uniemożliwia bowiem podjęcie działań zmierzających do realizacji projektów o zasięgu lokalnym.

W wystąpieniach pokontrolnych do Komendantów Wojewódzkich OHP w szczególności wnioskowano m.in. o:

- 1) przestrzeganie wytycznych i zarządzeń Komendy Głównej OHP dla prawidłowej realizacji projektu,
- 2) dokonywanie terminowych rozliczeń środków pozyskanych na projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i wydatków zgodnie z zasadą kwalifikowalności,
- 3) rzetelne prowadzenie dokumentacji księgowej ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego udokumentowania zakupów dokonanych w ramach realizowanych projektów,
- 4) prowadzenie dokumentacji zamówień publicznych w sposób określony w ustawie – Prawo zamówień publicznych i przepisach wykonawczych do tej ustawy,
- 5) rzetelne planowanie kontroli projektów współfinansowanych ze środków EFS i sporządzania sprawozdań odzwierciedlających stan faktyczny kontrolowanej jednostki.

W wystąpieniach pokontrolnych do starostów i prezydentów miast w szczególności wnioskowano m.in. o:

- 1) rzetelne sporządzanie pod względem formalnym zarówno wniosków o dofinansowanie jak i wniosków o płatność realizowanych funduszy strukturalnych,
- 2) podejmowanie decyzji związanych z przyznawaniem (lub odmową) stypendium w formie przewidzianej art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,
- 3) rzetelne monitorowanie i sprawozdawanie z realizacji projektów stypendialnych,
- 4) uwzględnienie w planach kontroli wewnętrznych urzędów, kontroli zadań w zakresie przygotowywania i realizacji projektów oraz kontroli finansowej w części dotyczącej wydatkowanych środków na stypendia,
- 5) terminowe wykorzystywanie przyznawanych na stypendia środków finansowych pozyskiwanych z funduszy strukturalnych UE.

W odpowiedzi na ww. wystąpienia pokontrolne we wszystkich przypadkach poinformowano o podjęciu działań mających na celu realizację wniosków pokontrolnych.

Z udzielanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że – według stanu na dzień 4 lutego 2008 r. – z 35 wniosków przekazanych kontrolowanym jednostkom, zrealizowanych zostało 21, dalsze 8 było w trakcie realizacji. W przypadku pozostałych 6 wniosków zapowiedziano podjęcie działań na rzecz ich zrealizowania.

Załącznik nr 1**Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczące kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych t.j. (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020).
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 41).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie sposobu organizacji uzupełnienia wykształcenia ogólnego młodzieży w Ochotniczych Hufcach Pracy oraz zdobywania przez nią kwalifikacji zawodowych (Dz. U. Nr 262, poz. 2604).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie przypadków, w których do szkoły dla dorosłych można przyjąć osobę, która ukończyła 16 albo 15 lat (Dz. U. Nr 169, poz. 1768).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1745).

15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 200, poz. 2051, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1743, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2024, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 października 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 234, poz. 2348, ze zm.).

Załącznik nr 2

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

1. Ministerstwo Edukacji Narodowej. Ministrem Edukacji Narodowej (od 5 maja 2006 r. do zakończenia kontroli) był Roman Giertych.
2. Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy. Komendantem Głównym OHP (od 22 sierpnia 2006 r. do zakończenia kontroli) był Grzegorz Kierozalski.
3. Lubuska Wojewódzka Komenda OHP. Komendantem Wojewódzkim LWK OHP (od 11 września 2006 r.) jest Mieczysław Kijewski.
4. Mazowiecka Wojewódzka Komenda OHP. Komendantem Wojewódzkim MWK OHP (od 13 sierpnia 2007 r.) jest Paweł Terlecki.
5. Warmińsko – Mazurska Wojewódzka Komenda OHP. Komendantem Wojewódzkim W-M WK OHP (od 13 sierpnia 2007 r. do zakończenia kontroli) był Artur Chojecki.
6. Starostwo Powiatowe w Przysusze. Starostą Przysuskim (od 9 grudnia 2006 r.) jest Marian Niemirski.
7. Starostwo Powiatowe w Skierniewicach. Starostą Skierniewickim (od 27 listopada 2006 r.) jest Józef Dzierżbiński.
8. Starostwo Powiatowe w Piasecznie. Starostą Piaseczyńskim (od 27 listopada 2006 r.) jest Jan Dąbek.
9. Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim. Prezydentem Miasta Piotrków Trybunalski (od 29 listopada 2006 r.) jest Krzysztof Chojniak.
10. Starostwo Powiatowe w Wyszkanie. Starostą Powiatu Wyszkańskiego (od 5 grudnia 2006 r.) jest Bogdan Pągowski.

Załącznik nr 3**Ważniejsze ustalenia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącej wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego w przeciwdziałaniu wczesnemu porzucaniu nauki**

W marcu 2000 r. Rada Europejska uzgodniła nowy cel dla Unii Europejskiej: przekształcić Europę w konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę, cechującą się większym stopniem integracji społecznej. Istotnym elementem programu integracji było uznanie potrzeby obniżenia wskaźnika liczby młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę (WNP) wynoszącego średnio 19,3%.

W ramach kontroli przeprowadzonej w 2006 r. wybrano programy operacyjne za okres 2000 – 2006 obejmujące działania współfinansowane przez EFS, zmierzające do zwalczania zjawiska wczesnego porzucania nauki w sześciu państwach członkowskich (Hiszpanii, Francji, Irlandii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii). Kontrola wykazała, że Komisja Europejska powinna lepiej wykorzystywać otrzymywane informacje, aby zagwarantować wydajny i skuteczny użytek ze środków EFS. Badanie procesu podejmowania decyzji zarządczych w państwach członkowskich ujawniło, iż działania w zakresie zjawiska WNP nie zawsze były poprzedzone analizą problemu lub określeniem pożądanych wyników. Niektóre organy państw członkowskich nie potrafiły wystarczająco określić m.in. podstaw, na jakich środki przeznaczone na zwalczanie tego zjawiska dzielone były pomiędzy poszczególne regiony (poza rocznymi danymi statystycznymi dotyczącymi poziomu WNP, ilość danych liczbowych pozwalających na ocenę wpływu podejmowanych działań była ogólnie niewielka).

W przypadku pięciu spośród siedmiu skontrolowanych działań w zakresie zwalczania zjawiska WNP zabrakło przygotowania w postaci precyzyjnej oceny rozmiarów i charakteru problemu w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Pomimo politycznego konsensusu odnośnie nowych dodatkowych działań na rzecz rozwiązania problemu WNP, co obrazuje strategia lizbońska, pewne państwa członkowskie z opóźnieniem zaczęły stosować finansowanie nowych metod zwalczania zjawiska WNP oraz dostosowywania systemów edukacyjnych. Przykładowo, jedynie w niewielu przypadkach decyzje o współfinansowaniu działań poprzedzono badaniami ww. zjawiska.

W przypadku Hiszpanii (Andaluzja), Francji, Holandii i Portugalii brak było dostatecznego uzasadnienia poziomu finansowania działań dotyczących zjawiska WNP. W przypadku Irlandii środki przeznaczone na finansowanie pilotażowego programu w zakresie zjawiska WNP przyznano na podstawie szczegółowej oceny potrzeb, lecz w późniejszym okresie przyznano dodatkowe środki na rozszerzoną pilotażową fazę programu bez przedstawienia jakichkolwiek przewidywań odnośnie spodziewanych konkretnych dodatkowych korzyści, co jest niezgodne z dobrą praktyką.

We Francji niemożliwe było uzyskanie informacji – na jakiej podstawie, przydzielono poszczególnym regionom środki EFS, przeznaczone na działania związane ze zwalczaniem zjawiska WNP. Brak było też uzasadnienia wysokości środków EFS przyznanych na te działania. Brak było również wyraźnego i systematycznego powiązania

między najbardziej potrzebującymi regionami a liczbą uczniów uczestniczących poszczególnych regionach w programach związanych z kwestią WPN. W Wielkiej Brytanii beneficjenci z tytułu WPN byli jedynie grupą docelową w ramach współfinansowanego przez EFS działania na rzecz integracji społecznej. Finansowanie dla regionów nie było przydzielane na podstawie skali zjawiska WPN w danym regionie, lecz w oparciu o szerokie kryteria społeczno-ekonomiczne (bezrobocie wśród młodzieży i niski poziom osiągnięć szkolnych). Jednakże na poziomie lokalnym, przyznawano priorytet finansowania na podstawie relatywnego poziomu osiągnięć edukacyjnych i warunków społecznych. W przypadku realizowanego w Irlandii programu School Completion Programme środki z EFS przyznano na podstawie kosztorysów propozycji, powiązanych z potrzebami uzasadnionymi wskaźnikami WPN w poszczególnych konsorcjach szkół.

Stracono więc okazję do wykorzystania dostępnych danych do precyzyjnego określenia „zagrożonej” populacji, a tym samym do lepszego formułowania, planowania i wdrożenia działań, prowadzącego do zwiększenia wydajności i skuteczności w wykorzystaniu środków.

Wykryto również niedociągnięcia w procedurze wyboru projektów. We Francji, procedura ta nie uwzględniała wskaźników porzucania nauki dlatego też pewne szkoły zostały wybrane bez wystarczającego uzasadnienia. W Wielkiej Brytanii w przypadku trzech z ośmiu skontrolowanych projektów brak było dowodów na podjęcie jakichkolwiek działań odnośnie realizacji uwag i wniosków pokontrolnych.

W dwóch państwach członkowskich zaobserwowano także dochodzące do dwóch lat opóźnienia we wdrażaniu działań związanych z WPN. Wynikały one, w przypadku Francji, z toczącą się dyskusją z Komisją co do kwalifikowalności pewnych wydatków oraz wprowadzenia uregulowań finansowych i prawnych na szczeblu krajowym. W przypadku Wielkiej Brytanii, spowodowane one były niepewnością wśród beneficjentów co do grupy docelowej, jaka miała być objęta działaniami. Spowodowało to wolniejszy postęp we wdrażaniu projektów służących przeciwdziałaniu zjawisku WPN.

W Holandii, (choć przepisy wymagają, aby władze szkolne skupiły się na uczniach, co do których istnieje zwiększone ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki) wszyscy uczniowie spełniający minimalne wymagania zostali objęci wsparciem. Co więcej, jakość i poziom szczegółowości dokumentacji poszczególnych uczniów odbiegała od wypracowanych standardów.

W większości przypadków organy wdrażające przeprowadziły monitoring projektów w celu upewnienia się czy osiągnięto w nich wyznaczone cele. Wystąpiły jednak braki w koordynacji i rozpowszechnianiu wyników badań nad zjawiskiem WPN - zarówno wewnątrz poszczególnych państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi, co pociągało za sobą uzyskiwanie niedostatecznych korzyści z finansowania projektów.

Pożyteczną innowacją wprowadzoną w dwóch państwach członkowskich był wymóg przeprowadzania samooceny w ramach projektów, z ilościowym i jakościowym określeniem wpływu wykonanych działań. Niemniej jednak ogólne oceny programów operacyjnych dostarczały zazwyczaj niewiele informacji o wynikach lub efektach działań służących zwalczaniu zjawiska WPN

Rada Europejska, podziela zdanie Trybunału Obrachunkowego dotyczące wkładu EFS w przeciwdziałaniu wczesnemu porzucaniu nauki, dlatego też zaproponowała działania mające na celu:

- 1) objęcie odpowiednim działaniem osoby, w których przypadku ryzyko przedwczesnego porzucania szkoły jest największe,
- 2) wymianę informacji i współpracę organizacje odpowiedzialne za rozwiązywanie problemu WNP,
- 3) aktywne promować nowatorskie wykorzystanie środków EFS przy rozwiązywaniu problemu WNP.

Rada Europejska podkreśliła, że zarówno rynek pracy, jak i organizacje oświatowe muszą być zaangażowane w rozwiązywaniu ww. problemu, a wsparcie z EFS może się najlepiej przyczynić do obniżenia skali WPN. Zależy to jednak od specyficznych potrzeb poszczególnych państw członkowskich, od istnienia racjonalnej i wspierającej polityki krajowej oraz od sposobu wykorzystania funduszy.

Załącznik nr 4

Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

Prezydent RP

Marszałek Sejmu

Marszałek Senatu

Prezes Rady Ministrów

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Dziecka

Minister Edukacji Narodowej

Minister Rozwoju Regionalnego

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Przewodniczący ds. Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP

Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży

Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Sportu Senatu RP

Przewodniczący Komisji ds. Unii Europejskiej