



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.04.2016
D/16/506/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/506/KAP – Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/53/2016 z dnia 21 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Piotr Bielecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/72/2016 z dnia 28 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Ostrołęce, 07-400 Ostrołęka, ul. 11 Listopada 68
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Małkowski, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrołęce (dalej Dyrektor PUP) (dowód: akta kontroli str. 3)
Zakres kontroli	Działania dotyczące realizacji projektu PO WER, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięcia zaplanowanych w projekcie rezultatów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 10 listopada 2016 r.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym pojęcia i skróty oznaczają:

- IP – Instytucja Pośrednicząca (Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie),
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020,
- Projekt – Realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Ostrołęce Projekt pn. *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie ostrołęckim i mieście Ostrołęka (I)* na podstawie umowy o dofinansowanie projektu,
- PUP lub Urząd – Powiatowy Urząd Pracy w Ostrołęce,
- SL 2014 – Centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020,
- SZOOP – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych programu operacyjnego,
- Umowa o dofinansowanie – umowa o dofinansowanie Projektu nr UDA-POWER.01.01.01-14-0001/15-00 z dnia 26 czerwca 2015 r.¹,
- WUP – Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie,

¹ Zawarta między Województwem Mazowieckim – Wojewódzkim Urzędem Pracy w Warszawie będącym Instytucją Pośredniczącą, reprezentowanym przez Tomasza Sieradza – Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, a Powiatem Ostrołęckim – Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrołęce, będącym Beneficjentem, reprezentowanym przez Jacka Małkowskiego – Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrołęce.

- Wytyczne – Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² realizację przez Powiatowy Urząd Pracy w Ostrołęce Projektu *Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie ostrołęckim i mieście Ostrołęka (I)* na podstawie umowy o dofinansowanie Projektu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, Projekt jest zgodny z właściwymi celami szczegółowymi *PO WER*. PUP w Ostrołęce osiągnął wskaźniki produktu i rezultatu określone we wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie Projektu. Beneficjent prawidłowo rozliczył projekt pod względem finansowym, a zbadane wydatki w łącznej kwocie 325 919,77 zł (9,3% wydatków ogółem) były kwalifikowalne i przyczyniły się do osiągnięcia celów Projektu. W Urzędzie prawidłowo monitorowano postęp rzeczowy projektu w zakresie realizacji wskaźników Projektu. Podjęto należyte działania promocyjno-informacyjne, a dokumenty dotyczące Projektu są opisane i archiwizowane zgodnie z zasadami określonymi w umowie o dofinansowanie.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zawarciu 21 umów stażowych³ (na 34 zbadane przypadki udzielenia wsparcia w ramach Projektu) jeszcze przed spełnieniem przez bezrobotnego warunków kwalifikowalności do Projektu i przed wyrażeniem przez niego zgody na przetwarzanie danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji projektu, co było niezgodne z zapisami określonymi w podrozdziale 8.2 pkt 4 oraz pkt 5 Wytycznych. Nieprawidłowość ta nie wpłynęła na osiągnięcie zakładanych rezultatów oraz rozliczenie finansowe Projektu.

III Opis stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Ogólne informacje o Projekcie

PUP, na podstawie umowy o dofinansowanie, uzyskał dofinansowanie Projektu w ramach *PO WER* współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Spójności w wysokości 3 495 200,00 zł, z tego 2 945 754,56 zł pochodziło ze środków wspólnotowych, a 549 445,44 zł z wkładu krajowego z Funduszu Pracy⁴. Projekt realizowany był w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. w ramach Osi priorytetowej *I Osoby młode na rynku pracy*, Działania 1.1. *Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy*, Podzadania 1.1.1 *Wsparcie udzielane z Europejskiego Funduszu Społecznego*. Wniosek o dofinansowanie Projektu został złożony 16 czerwca 2015 r. i zatwierdzony przez IP 22 czerwca 2015 r.

Głównym rezultatem Projektu miało być podjęcie zatrudnienia przez 172 osoby zarejestrowane w PUP, a wsparciem miały zostać objęte osoby poniżej 30 roku życia zakwalifikowane do profilu pomocy I (tzw. bezrobotni aktywni) lub profilu

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Umowy stażowe zawierane są pomiędzy Dyrektorem Urzędu, a przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą. W umowie wskazuje się bezrobotnego, który bierze udział w stażu.

⁴ Kwota wydatków kwalifikowalnych Projektu zawierała poniesiony koszt podatku VAT, który zgodnie ze złożonym przez Dyrektora PUP oświadczeniem o kwalifikowalności VAT, nie może być przez beneficjenta odzyskany.

pomocy II (tzw. wymagający wsparcia). Grupę docelową miało stanowić 399 osób bezrobotnych w wieku 18-29 lat. We wniosku o dofinansowanie określono zadania do realizacji w ramach Projektu, tj.: Indywidualny Plan Działania, Pośrednictwo Pracy, Poradnictwo zawodowe, Staż, Jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej i Boni szkoleniowy.

W trakcie realizacji Projektu Urząd dwukrotnie wystąpił o zmiany zapisów wniosku o dofinansowanie:

- wniosek z dnia 17 września 2015 r., zatwierdzony przez IP 8 października 2015 r.,
- wniosek z dnia 19 listopada 2015 r., zatwierdzony przez IP 11 grudnia 2015 r.

Wprowadzone we wniosku o dofinansowanie zmiany dotyczyły podwyższenia poziomu wartości wskaźników produktu⁵ i wskaźników realizacji celu dla następujących zadań: pośrednictwo pracy⁶, poradnictwo zawodowe⁷, jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej⁸. Zwiększenia powyższe wynikały z oszczędności finansowych spowodowanych m.in. przerwaniem stażu przez niektórych uczestników projektu oraz z oszczędności finansowych wynikających z kosztów bonu szkoleniowego.

Według końcowego wniosku o płatność beneficjent ze środków przyznanych na podstawie wniosku o dofinansowanie projektu zrealizował wydatki w kwocie 3 486 980,50 zł, co stanowiło 99,8% przyznanych środków (z tego 2 938 827,17 zł pochodziło ze środków wspólnotowych, a 548 153,33 zł ze środków krajowych). Projekt został zakończony w terminie określonym we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 4-73, 135-160, 223-286)

2. Realizacja celów PO WER w Projekcie

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że projekt jest zgodny z celem szczegółowym Osi Priorytetowej i Priorytetu inwestycyjnego 8ii określonym w PO WER oraz SZOOP: *Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia bez pracy, w tym w szczególności osób, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzież NEET)*⁹, a także spełnia przesłanki kwalifikujące do dofinansowania, określone w podrozdziale 5.2 pkt 2 Wytycznych, w szczególności:

- został złożony przez uprawnionego wnioskodawcę do złożenia wniosku o dofinansowanie (podrozdział 5.2 pkt 2 lit. a Wytycznych),
- jest zgodny z dokumentacją dotyczącą projektów zgłaszanych w trybie pozakonkursowym (podrozdział 5.2 pkt 2 lit. b Wytycznych),
- przyczynia się do realizacji szczegółowych celów osi priorytetowej, działania i poddziałania (podrozdział 5.2 pkt 2 lit. c Wytycznych),
- jest zgodny z horyzontalnymi politykami UE, określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁰ w szczególności w zakresie polityk: Dostępności, a także

⁵ Zwiększono liczbę bezrobotnych objętych wsparciem z 387 do 399, a liczbę osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem z 208 do 214.

⁶ Zwiększono liczby osób z 387 do 399.

⁷ Zwiększono liczby osób z 40 do 52.

⁸ Zwiększono liczbę osób z 40 do 52.

⁹ We wniosku o dofinansowanie Projektu podano, że jego głównym celem jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia pozostających bez pracy w mieście Ostrołęka i powiecie ostrołęckim.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego,

Propagowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji (podrozdział 5.2 pkt 2 lit. d Wytucznych),

- spełnia kryteria wyboru obowiązujące dla projektów pozakonkursowych w zakresie m.in. zakładanych wskaźników efektywności zatrudnieniowej dla uczestników grup docelowych określonych w kryteriach dostępu, skierowania do osób niepełnosprawnych i długotrwale bezrobotnych oraz zgodności z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn (podrozdział 5.2 pkt 2 lit. e Wytucznych).

(dowód: akta kontroli str. 28-73, 200-205)

3. Postęp rzeczowy Projektu

Opis stanu faktycznego

PUP w Ostrołęce złożył dwa wnioski o płatność pośrednią oraz wniosek o płatność końcową (szczegółowy opis wniosków o płatność znajduje się w rozdziale 6 wystąpienia). We wnioskach tych zostały zamieszczone szczegółowe informacje dotyczące stanu realizacji ww. zadań, w szczególności określano liczbę osób, które zostały objęte danymi formami wsparcia w określonym przedziale czasowym. Zadania te zgodnie z harmonogramem rzeczowym Projektu zostały zrealizowane w okresie od marca do grudnia 2015 r. Wsparciem objętych było ogółem 399 osób, w tym 399 osobom zapewniono pośrednictwo pracy i sporządzono Indywidualny Plan Działania, 342 osobom przyznano stypendium na odbycie stażu, 52 osobom zapewniono poradnictwo zawodowe, 52 osobom udzielono jednorazowego wsparcia finansowego na podjęcie działalności gospodarczej, 5 osobom przyznano bon szkoleniowy.

(dowód: akta kontroli str. 28 -160)

We wniosku o dofinansowanie założono, że w ramach Projektu zostanie objętych wsparciem 399 osób bezrobotnych, w tym 203 kobiety (50,9%) i 196 mężczyzn (49,1%) oraz 6 osób niepełnosprawnych (2 kobiety i 4 mężczyzn). W ocenie NIK, grupa docelowa została dobrana w taki sposób, aby zapewnić dostęp do wybranych usług i instrumentów rynku pracy zarówno kobietom jak i mężczyznom oraz osobom niepełnosprawnym.

(dowód: akta kontroli str. 28-73)

Realizacja Projektu odbywała się zgodnie z założeniami merytorycznymi określonymi we wniosku o dofinansowanie oraz zgodnie z harmonogramem. Wraz z zakończeniem Projektu zostały osiągnięte zaplanowane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu:

- liczba osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, objętych wsparciem w programie - zakładano wartość docelową w postaci udziału 399 osób (203 kobiet i 196 mężczyzn), stopień realizacji wyniósł 100,0%,
- liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie - zakładano wartość docelową 214 osób (109 kobiet i 105 mężczyzn), stopień realizacji wyniósł 129,9% (128,4% kobiet i 131,4% mężczyzn),
- liczba poniżej 30 lat z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie - zakładano wartość docelową w postaci udziału 6 osób (2 kobiety i 4 mężczyzn), stopień realizacji wyniósł 100,0%

oraz wskaźniki rezultatu:

- liczba osób poniżej 30 lat, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu - zakładano wartość docelową 5 osób, stopień realizacji wyniósł 100,0%,

- liczba osób niepełnosprawnych podejmujących zatrudnienie - zakładano wartość docelową 1 osoba (17,0%), a stopień realizacji wyniósł 100,0%,
- liczba osób długotrwale bezrobotnych podejmujących zatrudnienie - zakładano wartość docelową na poziomie 35% tych osób, wskaźnik wyniósł 82,4 %,
- liczba osób o niskich kwalifikacjach podejmujących zatrudnienie - zakładano wartość docelową na poziomie 36% tych osób, wskaźnik wyniósł 81,4%,
- liczba osób niekwalifikujących się do żadnej z wyżej wymienionych grup podejmujących zatrudnienie - zakładano wartość docelową na poziomie 43% tych osób, wskaźnik wyniósł 84,3%.

We wniosku o dofinansowanie wartości bazowe we wskaźnikach rezultatu określono na poziomie 0. Wskaźniki nie były modyfikowane w trakcie trwania Projektu.

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, *wskaźniki rezultatu były założone i określone przez Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie w dokumentacji naboru wniosków o dofinansowanie (...). Powiatowy Urząd Pracy w swoim projekcie określił wskaźniki rezultatu na minimalnym poziomie wymaganym w dokumentacji naboru, wynikało to z braku doświadczenia przy realizacji Programu (...) (pierwszy rok realizacji) oraz trudnej grupy docelowej (długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, bez kwalifikacji zawodowych, młodzież NETT)*. Wyjaśnił ponadto, że WUP zalecił, aby wartość bazowa we wskaźnikach rezultatu wynosiła 0.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 207-221)

PUP we wnioskach o płatność opisywał problemy związane z realizacją Projektu, które polegały głównie na przerywaniu stażu pracy przez niektórych uczestników Projektu. W korespondencji z IP¹¹ wskazywano także na problemy związane z opóźnieniem w uruchomieniu systemu SL 2014 oraz trudności z zalogowaniem się do systemu e-PUAP.

(dowód: akta kontroli str. 74-160)

4. Kwalifikowalność uczestników do uzyskania wsparcia z Projektu

Opis stanu faktycznego

Liczba uczestników Projektu w zakresie poszczególnych rodzajów wsparcia mieściła się w założeniach Projektu określonych we wniosku o dofinansowanie, stosownie do wymogów określonych w podrozdziale 8.2 pkt 1 Wytucznych.

Badaniem objęto prawidłowość zakwalifikowania 34 uczestników¹² (8,5% ogółu) do udziału w Projekcie. Ustalono, że PUP posiada dokumenty potwierdzające kwalifikowalność uczestników Projektu i że stosownie do wymogów określonych w podrozdziale 8.2 pkt 3 i 4 Wytucznych, zostały one złożone przed udzieleniem pierwszej formy wsparcia w przypadku 13 z 34 uczestników objętych badaniem. W przypadku 21 z 34 uczestników z badanej próby dokumenty te zostały złożone po udzieleniu im pierwszej formy wsparcia (opis w sekcji dotyczącej nieprawidłowości). Uczestnicy zakwalifikowani do Projektu spełniali kryteria kwalifikowalności wskazane we wniosku o dofinansowanie Projektu. Każdy z uczestników Projektu, który przystąpił do Projektu złożył oświadczenie Projektu oraz wnioski, w którym zawarto informacje określone w podrozdziale 8.2 pkt 2 lit. a i pkt 5 Wytucznych, tj. informacje potwierdzające spełnienie kryterium udziału w Projekcie oraz oświadczenie w zakresie przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-160, 348-369, 732)

¹¹ Na podstawie pisma z dnia 28 sierpnia 2015 r. Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, w którym zwrócono się o informacje o problemach związanych z realizacją projektu oraz pisma PUP w Ostrołęce z 3 września 2015 r.

¹² Szczegółowym badaniem objęto 6 osób, którym udzielono wypłat jednorazowych środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, 5 osób, którym przyznano bon szkoleniowy, oraz 23 osoby, którym przyznano stypendium na odbycie stażu.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalono, że w 21 na 34 zbadanych przypadkach PUP udzielił wsparcia poprzez zawarcie umów stażowych przed złożeniem przez bezrobotnego formularza zawierającego jego dane¹³, który zgodnie z podrozdziałem 8.2 pkt 2 Wytucznych jest warunkiem zakwalifikowania uczestnika do Projektu. Było to niezgodne z podrozdziałem 8.2 pkt 4 Wytucznych, który stanowi, że kwalifikowalność uczestnika Projektu potwierdzona jest bezpośrednio przed udzieleniem mu pierwszej formy wsparcia, w ramach Projektu – czyli w tym przypadku przed podpisaniem umowy stażowej i skierowaniem na staż. Ponadto w ww. przypadkach po zawarciu umowy stażowej zostały złożone oświadczenia o przetwarzaniu danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji Projektu. Było to niezgodne z podrozdziałem 8.2 pkt 5 Wytucznych, który stanowi, że z chwilą przystąpienia do Projektu uczestnik powinien złożyć oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych. Nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała znaczenia dla osiągnięcia celów Projektu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że datą rozpoczęcia udziału w Projekcie, w przypadku staży jest data skierowania na staż, a skierowanie na staż może być wydane tylko i wyłącznie po zawarciu umowy w sprawie zorganizowania stażu. Zdaniem Dyrektora, ciąg logiczny został zachowany, bowiem mamy zawarcie umowy, wydanie skierowania na staż (co równa się dacie rozpoczęcia udziału w Projekcie). Po sporządzeniu opinii o kwalifikowalności do Projektu i zawarcia umowy, pośrednik pracy kontaktuje się telefonicznie z osobą bezrobotną i umawia na wizytę, celem wydania skierowania na staż i podpisania dokumentów. Podał on także, że w ocenie PUP ścieżka projektowa została zachowana.

W ocenie NIK, zawarcie umowy stażowej i skierowanie bezrobotnego na staż powinno być poprzedzone złożeniem przez niego stosownych dokumentów na podstawie, których można go zakwalifikować do udziału w Projekcie i udzielenia wsparcia.

Analogiczna nieprawidłowość, w siedmiu innych niż badane przez NIK przypadkach, została wykazana przez kontrolę WUP w Warszawie¹⁴. W odpowiedzi na informację pokontrolną z WUP, PUP w Ostrołęce zobowiązał się w odniesieniu do przyszłych projektów realizowanych w ramach PO WER do zawierania umów stażowych najwcześniej w dniu przystąpienia bezrobotnego do projektu i po złożeniu przez niego oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych. W związku z powyższym NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 176-177, 287-315, 340-347, 372-711)

5. Monitorowanie wskaźników Projektu

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie szczegółowego badania na próbie 34 uczestników Projektu ustalono, że każdy uczestnik Projektu składał wniosek, w którym wykazywał dane niezbędne do monitorowania wskaźników Projektu, o których mowa w podrozdziale 8.2 pkt 2b Wytucznych¹⁵. Powyższe dane zebrane w formie papierowej są zgodne z danymi zawartymi w centralnym systemie teleinformatycznym SL 2014, o którym mowa w podrozdziale 3.4 pkt 3.4.3 *Wytucznych w zakresie monitorowania postępu*

¹³ Dane o osobie fizycznej, o których mowa w załączniku nr 1 i 2 do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. s. 470, ze zm.)

¹⁴ Przeprowadzona w dniach 26-30 listopada 2015 r.

¹⁵ m.in. płeć, status na rynku pracy, wiek, wykształcenie.

rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, poza jednym wyjątkiem, który został opisany poniżej, w uwadze do niniejszego punktu. Poza tym przypadkiem zbadane dane uczestników są prawidłowe i kompletne.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że w przypadku jednego uczestnika Projektu (na 34 objętych badaniem) do centralnego systemu teleinformatycznego SL 2014 nie wprowadzono nazwy ulicy miejsca jego zameldowania, co jak wyjaśnił Dyrektor PUP spowodowane było błędem wynikającym z ograniczeń czasowych, jak również z ilości osób, które miały być wprowadzone w bardzo krótkim czasie do systemu SL 2014.

(dowód: akta kontroli str. 340-345, 732)

6. Rozliczenie Projektu pod względem finansowym

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że Urząd terminowo złożył do IP dwa wnioski o płatność pośrednią i wniosek o płatność końcową. Zgodnie z § 10 umowy o dofinansowanie, wnioski o płatność powinny być składane nie rzadziej niż raz na kwartał, w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, a wniosek końcowy w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia okresu realizacji za pośrednictwem systemu teleinformatycznego SL 2014. Terminy na przekazanie wniosków o płatność pośrednią zostały przesunięte decyzjami IP na 31 sierpnia oraz 19 października 2015 r.

Pierwszy wniosek o płatność pośrednią za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. został złożony przez PUP w dniu 31 sierpnia 2015 r. Wniosek ten poprawiany był trzykrotnie¹⁶. Został zatwierdzony przez IP 31 grudnia 2015 r. We wniosku wykazano wydatki kwalifikowalne na łączną kwotę 919 114,65 zł, które dotyczyły kosztów stypendium na odbycie stażu wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne po waloryzacji (99 243,70 zł), jednorazowych wypłat na rozpoczęcie działalności gospodarczej (819 000,00 zł), kosztów stypendium szkoleniowego (465,60 zł) oraz kosztów bonu szkoleniowego (405,35 zł).

Drugi wniosek o płatność pośrednią za okres od 1 lipca do 30 września 2015 r. został złożony 19 października 2015 r. Wniosek ten był poprawiany trzykrotnie¹⁷ i został zatwierdzony przez IP 18 stycznia 2016 r. We wniosku m.in. wykazano wydatki kwalifikowalne na łączną kwotę 1 174 210,39 zł oraz korektę finansową na kwotę 5 288,71 zł¹⁸. Wydatki wykazane we wniosku dotyczyły kosztów stypendium na odbycie stażu wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne po waloryzacji (1 131 323,83 zł), jednorazowej wypłaty na rozpoczęcie działalności gospodarczej (21 000,00 zł), kosztów stypendium szkoleniowego (6 004,64 zł) oraz kosztów bonu szkoleniowego (15 881,92 zł).

Trzeci wniosek o płatność (końcowy) za okres od 1 października do 31 grudnia 2015 r. został złożony 29 stycznia 2016 r. Wniosek był poprawiany dwukrotnie¹⁹ i został zatwierdzony przez IP 2 maja 2016 r. We wniosku wykazano m.in. wydatki kwalifikowalne na łączną kwotę 1 399 208,17 zł oraz korektę finansową na kwotę

¹⁶ Kolejne wersje wniosków były składane: 15 października 2015 r., 9 listopada 2015 r. oraz 2 grudnia 2015 r.

¹⁷ Kolejne wersje wniosków były składane: 7 listopada 2015 r., 22 grudnia 2015 r. oraz 8 stycznia 2016 r.

¹⁸ Wykazana we wniosku przez PUP korekta dotyczyła zwrotu stypendium z tytułu odbywania stażu. Powodem zwrotu było podleganie innemu ubezpieczeniu społecznemu w okresie posiadania statutu osoby bezrobotnej ze względu na wykonywanie przez nią prac zarobkowych na umowę zlecenia (930,90 zł), zwrotu równowartości odliczonego i zwróconego podatku VAT w związku z podjęciem działalności gospodarczej (3 926,83 zł), niewydatkowania w całości środków przyznanych na podjęcie działalności gospodarczej (430,98 zł).

¹⁹ Kolejne wersje wniosków były składane: 23 marca 2016 r. i 15 kwietnia 2016 r.

264,00 zł²⁰. Jednocześnie zaznaczono, że kwota dofinansowania pozostająca do rozliczenia w kolejnych wnioskach wynosi 8 219,50 zł. Wydatki wykazane we wniosku dotyczyły kosztów stypendium na odbycie stażu wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne po waloryzacji (1 141 208,17 zł), jednorazowej wypłaty na rozpoczęcie działalności gospodarczej (258 000,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 4-160, 183-185)

Na realizację projektu wydatkowano łącznie 3 486 980,50 zł, co stanowiło 99,8% przyznanych środków. Z realizacji Projektu pozostało 8 219,50 zł niewykorzystanych środków, z czego 3 926,83 zł stanowił zwrot podatku VAT²¹ (przekazany następnie na rachunek Funduszu Pracy), natomiast 4 292,67 zł oszczędności z realizacji Projektu pozostało na wyodrębnionym rachunku PUP w Ostrołęce z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych obowiązkowych świadczeń²². PUP wydatkował te środki na świadczenia dla bezrobotnych należne za grudzień 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-160, 340-347, 723-731)

Badanie próby dokumentów księgowych na łączną kwotę 325 919,77 zł (9,3% ogólnych wydatków na realizację projektu) wykazało, że zbadane wydatki były kwalifikowalne zgodnie z podrozdziałem 6.2 pkt 3 Wytycznych, tj. w szczególności:

- były niezbędne do osiągnięcia celów Projektu,
- zostały dokonane w okresie kwalifikacji określonym w umowie,
- zostały dokonane w sposób przejrzysty, racjonalny, efektywny,
- nie zostały zawyżone.

Dane zawarte we wnioskach o płatność były zgodne z dokumentami księgowymi. PUP posiada oryginały dokumentów finansowo-księgowych poświadczających poniesione wydatki w ramach Projektu wraz z dowodami zapłaty. Dokumenty księgowe zostały opatrzone opisem wskazującym na związek z Projektem. Na dokumentach tych nie stwierdzono występowania adnotacji o treści informującej, iż dany wydatek został przedstawiony do rozliczenia w ramach innego projektu. Usługi, na które zostały poniesione zbadane wydatki były świadczone zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami²³.

(dowód: akta kontroli str. 74-160, 370)

Wykazane we wniosku o dofinansowanie wydatki nie obejmowały wydatków na wynagrodzenia osób wykonujących zadania w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 74-160)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

IP ośmiokrotnie zwracała się do Urzędu o dokonywanie poprawek złożonych wniosków o płatność. W wezwaniach do uzupełnienia braków IP wskazywała m.in. na niespójność danych oraz błędne określenie statusu uczestników. Błędy te powtarzały się w kolejnych wnioskach o płatność.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że wnioski były składane za pomocą systemu teleinformatycznego SL 2014, który został uruchomiony w sierpniu 2015 r. i do końca roku był modyfikowany. W toku przygotowywania wniosków wystąpiły problemy w działaniu systemu, co przekładało się na jakość sporządzonych

²⁰ Z powodu podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu w okresie posiadania statutu osoby bezrobotnej uczestnik został zobowiązany do zwrotu części stypendium na odbycie stażu.

²¹ Od osoby, której wypłacono jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej.

²² Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 472) oraz z pismem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 3 grudnia 2015 r.

²³ Umowy na zorganizowanie kursu prawa jazdy.

wniosków. Podał także, że Urząd na bieżąco zgłaszał problemy związane z przygotowaniem wniosków. Wskazał, że w trakcie przygotowywania wniosków o płatność IP przysyłała nowe wyjaśnienia oraz nowe instrukcje odnośnie wypełniania wniosków, jednocześnie SL2014 jest tak skonstruowany, iż dopóki nie zostanie zaakceptowany pierwszy wniosek, to następny i kolejny nie może być oceniony pozytywnie z uwagi na to, że system sam liczy wartości narastająco. Błędy wykazane podczas weryfikacji wniosków powtarzały się z uwagi na niedoskonałość systemu teleinformatycznego. Dane znikaly lub nie zapisywały się, co było niezależne od Urzędu, a wnioski musiały zostać złożone w terminie.

NIK zwraca uwagę, że w związku z zaistnieniem wskazanych przez Dyrektora PUP w Ostrołęce problemów z systemem SL 2014 zasadnym byłoby uruchomienie procedury rozliczania Projektu w formie papierowej, która jest przewidziana w umowie o dofinansowanie Projektu²⁴. W związku z tym, że nie została ona uruchomiona, Urząd przy przekazywaniu za pośrednictwem systemu SL 2014 kolejnych wersji wniosków o płatność powinien wskazać, że niektóre dane są niepoprawione ze względu na wady tego systemu.

(dowód: akta kontroli str. 4-198, 723-731)

7. Prawidłowość udzielania zamówień w ramach Projektu

W trakcie realizacji Projektu nie były udzielane zamówienia publiczne na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵. Wynikało to ze specyfiki zadań związanych z realizacją Projektu, które były realizowane na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶. Głównymi wydatkami związanymi z realizacją Projektu były wydatki dotyczące wypłat stypendium na odbycie stażu wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne po waloryzacji – 2 370 580,80 zł oraz jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 1 093 642,19 zł. Pozostałe wydatki dotyczyły sfinansowania stypendiów szkoleniowych – 6 470,24 zł oraz bonów szkoleniowych – 16 287,27 zł. W związku z tym do dokonania zamówień nie miały zastosowania procedury określone w podrozdziale 6.2 pkt 4 Wytucznych, które dotyczą obowiązku dokonania i udokumentowania rozeznania rynku w przypadku wydatków o wartości od 20 do 50 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 74-160, 371)

8. Archiwizacja dokumentów dotyczących realizacji Projektu

Dokumentacja dotycząca realizacji Projektu gromadzona jest w oznakowanych i opisanych segregatorach i przechowywana w zamkniętych na klucz szafach znajdujących się w siedzibie PUP w Ostrołęce. Z ustaleń kontroli wynika, że sposób przechowywania dokumentacji zapewnia dostępność, poufność i bezpieczeństwo, zgodnie z §16 ust. 4 umowy o dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 4-22, 712-716)

9. Działania informacyjno - promocyjne Projektu

Urząd podjął działania informacyjno – promocyjne określone w § 21 ust. 4 umowy o dofinansowanie. Polegały one na publikacji ogłoszeń o realizacji Projektu na

²⁴ Zgodnie z § 10 ust. 2 w związku z § 15 ust. 8 umowy o dofinansowanie Projektu, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe sporządzenie i przekazanie wniosku o płatność za pośrednictwem systemu SL 2014, beneficjent zgłasza IP zaistniały problem na określony adres e-mail i po otrzymaniu potwierdzenia rozliczenie Projektu odbywa się w formie papierowej.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.

stronie internetowej Urzędu i Starostwa Powiatowego w Ostrołęce²⁷, na internetowych portalach lokalnych²⁸ oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu i na dystrybucji ulotek. Ponadto Urząd zlecił ogłoszenie o Projekcie w lokalnej prasie „Kurierze Ostrołęckim”. Ogłoszenia o prowadzonym naborze do uczestnictwa w Projekcie ukazały się pod koniec marca i na początku kwietnia 2015 r.

Dokumentacja merytoryczna Projektu, strona internetowa, ogłoszenia i ulotki były oznakowane zgodnie z *Podręcznikiem wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji* oraz *Księgą identyfikacji wizualnej znaku marki Fundusze europejskie i znaków programów polityki spójności na lata 2014-2020*.

W ocenie NIK, Urząd podejmował należyte działania informacyjno - promocyjne w celu dotarcia jak do najszerszego kręgu osób zainteresowanych, zapewniając równe szanse dostępu do Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 316-339)

10. Wpływ formy wsparcia na zmianę statusu uczestnika Projektu na rynku pracy

Przeprowadzone przez NIK, w dniach 11-14 października 2016 r., badanie ankietowe na 50 osobowej próbie uczestników Projektu (12,5%) wykazało, że 20 z nich (40,0%) jest zatrudnionych przez pracodawców, 12 (24%) prowadzi działalność gospodarczą, a natomiast 15 (30,0%) jest zarejestrowanych w Urzędzie jako bezrobotni. Z pozostałych uczestników objętych badaniem NIK, jeden prowadzi gospodarstwo rolne, a dwóch zaniechało prowadzenia działalności gospodarczej²⁹, ale nie są zarejestrowani jako bezrobotni. Z 20 ankietowanych przez NIK uczestników Projektu, którzy zostali zatrudnieni, 15 jest zatrudnionych na czas określony, dwóch na czas nieokreślony, jeden na umowę o zastępstwo, natomiast dwóch uczestników świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia. Badanie wykazało, że 24 uczestników ankiety oceniło, że udział w Projekcie bardzo przyczynił się do znalezienia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej (ocena „10”), a 4 uczestników oceniło, że udział w Projekcie w ogóle się nie przyczynił do podjęcia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej³⁰.

W ocenie NIK, powyższe wyniki świadczą o bezpośrednim wpływie form wsparcia realizowanych w Projekcie na zmianę statusu zatrudnienia uczestnika po opuszczeniu Projektu. Łącznie 32 spośród 50 uczestników Projektu (64,0%) po zakończeniu udziału w Projekcie jest zarejestrowanych jako osoby prowadzące działalność na własny rachunek lub podjęło pracę. Objęci badaniem NIK respondenci na ogół pozytywnie ocenili wpływ Projektu na znalezienie pracy lub rozpoczęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 733)

²⁷ <http://ostroleka.praca.gov.pl>, www.moja-ostroleka.pl, www.nowaostroleka.pl.

²⁸ www.powiatostrolecki.pl.

²⁹ Jak podano w ankiecie: z przyczyn fizycznych oraz korzystania z urlopu macierzyńskiego.

³⁰ Założono skalę od 1 do 10, gdzie 1 oznacza, że udział w projekcie „w ogóle nie przyczynił się”, a 10 „bardzo się przyczynił” do znalezienia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej. Wyniki wykazały, że cztery osoby oceniły udział w projekcie na 1, jedna osoba na 2, trzy osoby na 3, pięć osób na 5, dwie osoby na 6, siedem osób na 6, cztery osoby na 8, jedna osoba na 9 i 24 osoby oceniły udział w projekcie 10.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

W związku z zobowiązaniem się przez PUP w Ostrołęce, w odpowiedzi na informację pokontrolną z WUP, do zawierania umów stażowych w ramach projektów finansowych z PO WER najwcześniej w dniu przystąpienia bezrobotnego do projektu i po złożeniu przez niego oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Andrzej Brunejko
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Bielecki
Specjalista kontroli państwowej

.....

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

