



01660916

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.04.2016
P/16/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/075 – Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Palinowska – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/22/2016 z 29 kwietnia 2016 r. Maciej Brzosko – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/27/2016 z 9 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach, ul. Teofila Noniewicza 10, 16-400 Suwałki (dalej: „PWSZ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Sikorski – Rektor PWSZ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Projekt „*Nowa praca lub własna firma – wsparcie zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem nauczycieli z podregionu suwalskiego*”², zrealizowany przez PWSZ w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej „PO KL”), był zrealizowany zgodnie z umową o dofinansowanie. Wykonano go w zakładanym terminie, a kwota wykorzystanych środków była o 53,3 tys. zł niższa od zaplanowanej. Głównym powodem było wykorzystanie niższych środków w ramach wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości.

Beneficjent osiągnął też wyższe niż zakładane wartości dwóch z siedmiu wskaźników docelowych projektu (wskazanych w końcowym wniosku o płatność). Wynikało to w szczególności z większej niż planowano liczby osób, które przystąpiły do udziału w projekcie i zakończyły w nim udział (odpowiednio 44 i 41 pracowników sektora oświaty, podczas gdy zakładano 40).

Wyższy od zakładanego o 35,06 punktu procentowego był również wskaźnik efektywności zatrudnieniowej uczestniczących w nim nauczycieli, który wyniósł 97,56%. Jednak zatrudnienie poza sektorem oświaty znalazło jedynie siedem osób, z 41, które ukończyły udział w projekcie (17,1%). Pozostali kontynuowali zatrudnienie w instytucjach sektora oświaty lub utrzymali status osoby bezrobotnej. Tymczasem celem projektu było zwiększenie mobilności i elastyczności zawodowej nauczycieli, a także dostosowanie do potrzeb rynku pracy i zmieniającej się sytuacji w oświacie.

Stwierdzone w trakcie nieprawidłowości dotyczyły:

- zakwalifikowania do udziału w projekcie dwóch osób, które nie były zagrożone zwolnieniem z instytucji sektora oświaty, tj. nie spełniały kryteriów grupy docelowej, czego powodem było niezwyfikowanie oświadczeń uczestników o posiadanym statusie na rynku pracy,
- zakwalifikowania do udziału w projekcie uczestnika, który posiadał zarejestrowaną działalność gospodarczą w okresie 12 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej: „projekt”.

tj. nie spełnił wymogu określonego w przypisie nr 93 Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL³,

- rozliczenia wydatków niekwalifikowalnych w kwocie 1.488,30 zł,
- odebrania od 44 kandydatów deklaracji uczestnictwa w projekcie w terminie innym niż wskazany w regulaminie rekrutacji,
- niepodpisania deklaracji bezstronności oraz kart oceny wniosków przez osobę oceniającą wnioski uczestników, co powinno skutkować pozbawieniem jej możliwości oceny danego wniosku,
- ujęcia w końcowym wniosku o płatność nieprawidłowej wartości osiągniętego wskaźnika pomiaru liczby osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja projektu wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

1.1. Zgodność realizacji projektu z umową o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

Umowa o dofinansowanie projektu w ramach PO KL, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, o nr UDA-POKL.08.01.02-20-044/14-00 została zawarta 30 czerwca 2014 r. pomiędzy Województwem Podlaskim (Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku⁴), będącym Instytucją Wdrażającą/Pośredniczącą II stopnia, a PWSZ.

Wysokość przyznanego dofinansowania wynosiła 786,2 tys. zł, w tym: 668,3 tys. zł ze środków europejskich i 117,9 tys. zł dotacji celowej z budżetu krajowego. Projekt nie był realizowany w ramach partnerstwa. (dowód: akta kontroli str. 13-29)

Projekt był realizowany od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r., na podstawie wniosku o dofinansowanie, stanowiącego załącznik do umowy. Celem projektu było zwiększenie mobilności i elastyczności zawodowej, a także dostosowanie do potrzeb rynku pracy i zmieniającej się sytuacji w oświacie zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych utratą pracy nauczycieli z podregionu suwalskiego (powiatu augustowskiego, grajewskiego, monieckiego, sejneńskiego, suwalskiego i miasta Suwałki), zamieszkujących w szczególności tereny wiejskie. Grupę docelową projektu stanowiło 40 nauczycieli, w tym 30 kobiet i 10 mężczyzn.

Koordinator projektu wyjaśniła⁵: „Liczba pracowników instytucji sektora oświaty przewidziana do wsparcia była ustalona przede wszystkim na podstawie danych statystycznych i przeprowadzonych analiz”. (dowód: akta kontroli str. 30-63, 1045-1047)

Potrzebę realizacji projektu uzasadniono dużą liczbą nauczycieli z podregionu suwalskiego, z którymi stosunek pracy został rozwiązany lub wygasł w okresie od stycznia do września 2013 roku. Według szacunków przedstawionych we wniosku ww. nauczyciele stanowili 17,23% ogółu nauczycieli zwolnionych w tym okresie na terenie województwa podlaskiego.

Przeprowadzona przez PWSZ analiza struktury zwolnionych nauczycieli na terenie województwa podlaskiego wykazała, że:

- więcej zwalnianych nauczycieli było na terenach wiejskich niż miejskich,
- największą grupę zwalnianych nauczycieli stanowili nauczyciele kontraktowi i stażyści,
- największą grupę objętych zwolnieniami stanowili nauczyciele wychowania fizycznego, biologii, przyrody i języków obcych oraz nauczyciele z 15-letnim stażem pracy.

Nie była przeprowadzona szczegółowa analiza struktury zwalnianych nauczycieli w odniesieniu do podregionu suwalskiego. (dowód: akta kontroli str. 30-63)

³ Dalej: „SzOP PO KL”.

⁴ Dalej: „WUP”.

⁵ W trakcie kontroli w PWSZ – poza koordynatorem projektu, który przebywał na długotrwałym zwolnieniu – nie była zatrudniona żadna z osób wchodzących w skład personelu projektu.

W projekcie założono następujące formy wsparcia, o których mowa w obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. SzOP PO KL w poddziałaniu 8.1.2 *Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie* – pierwszy typ realizowanych operacji: indywidualne poradnictwo psychologiczne, poradnictwo zawodowe, studia podyplomowe⁶, bezwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, tj. przyznanie do 40 tys. zł na osobę na podjęcie własnej działalności⁷ oraz wsparcie pomostowe. Nie przewidziano innych form wsparcia wymienionych w SzOP PO KL w poddziałaniu 8.1.2. (dowód: akta kontroli str. 30-63)

W okresie realizacji Projektu PWSZ zgłosiła dziewięć zmian wniosku o dofinansowanie oraz zmianę harmonogramu płatności, w związku z nierozliczeniem we wniosku o płatność za okres od 1 czerwca do 31 sierpnia 2014 r., co najmniej 70% otrzymanego dofinansowania⁸ (nie uzyskała ona akceptacji WUP).

Pozostałe zmiany zostały zaakceptowane przez WUP i dotyczyły w szczególności:

- przedłużenia okresu rekrutacji uczestników do ścieżki samozatrudnienia,
- zwiększenia liczebności grupy docelowej projektu oraz zmiany jej struktury ze względu na płeć i statut uczestnika – w wyniku przeprowadzonej rekrutacji deklaracje uczestnictwa zostały podpisane przez większą grupę osób niż zakładano,
- wyodrębnienia w szczegółowym budżecie projektu kosztów udziału w studiach podyplomowych jako zadania zleconego⁹ – na podstawie przeprowadzonego doradztwa zawodowego sześciu uczestników wybrało kierunek oferowany przez uczelnie inne niż PWSZ,
- wyodrębnienia oddzielnej kategorii kosztów: szkolenie przekwalifikujące przed rozpoczęciem działalności gospodarczej,
- wydłużenia okresu wypłacanego wsparcia pomostowego do września 2015 roku,
- przesunięcia środków uzyskanych w ramach oszczędności na zadanie dotyczące przedłużonego wsparcia pomostowego (zwiększono liczbę osób, która otrzymała to wsparcie z zaplanowanych pięciu do 10). (dowód: akta kontroli str. 64-90)

Zmiany harmonogramu realizacji projektu – w szczególności przedłużenie terminu rekrutacji uczestników – nie miały wpływu na wydłużenie terminu realizacji projektu. Projekt został zrealizowany w zaplanowanym okresie, tj. od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. (zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie). Zmiany wprowadzone we wniosku o dofinansowanie nie miały wpływu na zakładane efekty.

W trakcie realizacji projektu, poza trudnościami z rekrutacją do projektu w ramach ścieżki samozatrudnienia, nie występowały problemy z realizacją projektu.

Koordinator projektu wyjaśniła, że: „*Nie było chętnych do tego rodzaju wsparcia. W związku z tym okres rekrutacji był przedłużony*”. (dowód: akta kontroli str. 216-271, 1045-1047)

W trakcie realizacji projekt był kontrolowany przez WUP m.in. w zakresie poprawności poniesionych wydatków pod względem zgodności z obowiązującymi procedurami, przepisami i umową. W wyniku kontroli stwierdzono, iż beneficjent poniósł wydatki niekwalifikowalne w kwocie 9.115 zł, dotyczące kosztów zatrudnienia personelu projektu¹⁰ – stwierdzono brak dokumentów potwierdzających zatrudnienie personelu zarządzającego projektem (koordynatora projektu, specjalisty ds. rekrutacji i monitoringu oraz specjalisty ds. rozliczeń i promocji) w okresie od 1 czerwca do 21 lipca 2014 r. Ponadto stwierdzono uchybienia dotyczące nieprzestrzegania terminów określonych w harmonogramie realizacji projektu (etap 4 zadanie 2 – bieżąca organizacja i obsługa szkoleń przekwalifikowujących) oraz nieinformowanie o realizowanych szkoleniach, braki formalne w umowach zlecenia podpisanych z koordynatorem projektu oraz doradcą zawodowym, rozbieżności pomiędzy

⁶ Dalej: „ścieżka przekwalifikowania”.

⁷ Dalej: „ścieżka samozatrudnienia”.

⁸ W wyniku tego zostały naliczone odsetki.

⁹ Według pierwotnego wniosku o dofinansowanie zakładano, że zadanie to będzie zrealizowane w całości przez PWSZ.

¹⁰ W wyniku przeprowadzonej przez WUP kontroli wydatki te nie zostały zatwierdzone na etapie weryfikacji wniosku o płatność.

przedstawioną przez PWSZ liczbą uczestników projektu (43) a faktyczną liczbą uczestników, którzy rozpoczęli w nim udział (44), brak bieżącego monitorowania projektu.
(dowód: akta kontroli str. 1060-1062, 1071-1091)

Ponadto projekt był kontrolowany przez Ministerstwo Rozwoju. Celem kontroli było zweryfikowanie zgodności zatrudnienia A.P. na stanowisku koordynator projektu z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO KL* (dalej: „Wytyczne PO KL”). Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyznaniu dodatku zadaniowego niezgodnie z zapisami Wytycznych PO KL. Kwota wydatków niekwalifikowalnych z tytułu zaangażowania w projekt wyniosła 12.960,01 zł. (dowód: akta kontroli str. 1134-1144)

Całkowita wartość projektu wyniosła 732,9 tys. zł, co stanowiło 93,23% kwoty dofinansowania (nie wykorzystano 53,3 tys. zł). Kwota środków przeznaczonych na bezwrotną pomoc na rozwój przedsiębiorczości była niższa o 33 tys. zł od zaplanowanej we wniosku o dofinansowanie (zaplanowano 400 tys. zł, a wydatkowano 367 tys. zł). Przyczyną tego było przyznane beneficjentom wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości w wysokości niższej od możliwej oraz rozliczone przez nich kwoty dofinansowania¹¹. Ponadto PWSZ poniósł wydatki z tytułu kosztów pośrednich o 23% niższe niż zaplanowane we wniosku o dofinansowanie oraz niższe o 12% koszty zarządzania projektem.

Koordynator projektu wyjaśniła: *„Wynikało to z tego, że część beneficjentów wsparcia z zakresu przedsiębiorczości wnioskowało o niższe niż możliwe do uzyskania dofinansowanie. Ponadto większość decyzji z zakresu finansów była podejmowana samodzielnie przez ówczesną Panią Kanclerz. Pomimo zajmowanego przeze mnie stanowiska koordynatora projektu nie miałam wpływu na część decyzji w zakresie wydatków”*.
(dowód: akta kontroli str. 216-245, 1045-1047)

1.2. Przeprowadzenie rekrutacji do projektu

PWSZ przeprowadzała kampanię informacyjno-promocyjną dotyczącą projektu. Do placówek oświatowych znajdujących się w podregionie suwalskim rozesłano pisma z informacją o realizowanym projekcie. Przeprowadzono kampanię reklamową w mediach lokalnych (radiu), upowszechniono ulotki informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 92-113, 1063-1070)

Rekrutacja do projektu w ramach ścieżki przekwalifikowania¹² była przeprowadzona od 11 do 25 sierpnia 2014 r. Nie wystąpiły problemy z rekrutacją do tego rodzaju wsparcia. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt. 1, w związku z § 5 Regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie, przeprowadzała ją powołana do tego celu Komisja¹³, która dokonywała oceny wniosków pod kątem przynależności uczestników do grupy docelowej oraz obszaru zamieszkania. Ocenie poddawano status kandydata na rynku pracy (osoba zwolniona – 3 pkt, przewidziana do zwolnienia – 2 pkt i zagrożona zwolnieniem – 1 pkt) oraz miejsce zamieszkania (obszar wiejski – 1 pkt, obszar miejski – 0 pkt). Następnie była przeprowadzana rozmowa kwalifikacyjna z kandydatami.

Do udziału w projekcie, w ramach ścieżki przekwalifikowania, zgłosiło się 47 kandydatów. W wyniku przeprowadzonej rekrutacji – odbyły się dwa posiedzenia Komisji rekrutacyjnej – do udziału w projekcie zakwalifikowano 32 osoby, dwanaście zrezygnowało (osiem w trakcie oceny wniosków, cztery po dokonanej ocenie), a trzy umieszczono na liście rezerwowej¹⁴.

Analiza dokumentacji rekrutacyjnej 32 uczestników zakwalifikowanych do udziału w projekcie w ramach ścieżki przekwalifikowania wykazała, że 26 z nich zakwalifikowano na podstawie złożonych przez nich oświadczeń o posiadanym statusie pracownika oświaty, którego prawdziwości nie weryfikowano. Status na rynku pracy wskazany w oświadczeniu

¹¹ Trzech beneficjentów ostatecznych podpisało umowy o dofinansowanie kwotą 40 tys. zł; najniższe dofinansowanie wynosiło 25 tys. zł.

¹² Obejmowała ona indywidualne poradnictwo psychologiczne, poradnictwo zawodowe i studia podyplomowe.

¹³ Powołana zarządzeniem nr 69/2014 z dnia 9 września 2014 r. Rektora PWSZ w sprawie powołania komisji rekrutacyjnej.

¹⁴ Odbyły się dwa posiedzenia komisji rekrutacyjnej. W ramach pierwszego do udziału w projekcie zakwalifikowano 33 osoby, osiem zrezygnowało, a sześć zakwalifikowano na listę osób rezerwowych. Na drugim posiedzeniu: cztery osoby zrezygnowały z udziału w projekcie, a trzy zostały przesunięte, w ich miejsce z listy rezerwowej.

potwierdzono jedynie w przypadku sześciu uczestników, na podstawie dokumentów dołączonych do wniosków, tj. zaświadczeń z miejsca zatrudnienia o planowanej reorganizacji, świadectw pracy, kopii umów o pracę. Cztery z tych osób były zatrudnione na stanowiskach nauczyciela (trzy na podstawie umów na czas określony, jedna m.in. na podstawie umowy zlecenia), a dwie w instytucji oświatowej znajdującej się w reorganizacji.

Według złożonych oświadczeń zakwalifikowani kandydaci należeli do następujących grup pracowników instytucji sektora oświaty:

- jeden do grupy przewidzianych do zwolnienia,
- dwóch zadeklarowało, że należy do grupy przewidzianych do zwolnienia,
- dwóch nie zadeklarowało, do której grupy się kwalifikują,
- dwóch wskazało, że są zarejestrowani w urzędzie pracy, jako osoby bezrobotne,
- pięciu zadeklarowało, że należy do grupy nauczycieli pozostających bez zatrudnienia, którzy utracili pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy po dniu 31 grudnia 2012 r. (dwóch z nich wskazało również, że są zarejestrowani, jako osoby bezrobotne),
- dwudziestu wskazało, że są zagrożeni zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, tj. są zatrudnieni u pracodawcy, który w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed ich przystąpieniem do projektu dokonał rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. (dowód: akta kontroli str. 92-113, 300-505)

Z informacji uzyskanych od dyrektorów szkół, wynika, że oświadczenia dwóch uczestników, o tym, iż są oni zagrożeni utratą pracy nie znalazły potwierdzenia (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 946-947, 960-961, 1092-1119)

Trzech zakwalifikowanych do ścieżki przekwalifikowania uczestników było, w ciągu ostatnich dwóch lat od dnia złożenia wniosku rekrutacyjnego (wraz z deklaracją uczestnictwa w projekcie), zatrudnionych w PWSZ na umowę zlecenie (w tym jedna w trakcie przystępowania do projektu)¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 300-322, 924-925, 932-937, 1057-1059)

Proces rekrutacji do projektu, w zakresie ścieżki samozatrudnienia, został przedłużony. W pierwszym terminie, tj. od 11 do 18 sierpnia 2014 r. do udziału w projekcie zgłosiło się ośmiu kandydatów, a w kolejnym (do 19 września 2014 r.) – pięciu. Łącznie, zatem zgłosiło się 13 osób.

Zgodnie z § 5 regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie, uczestnikiem w ramach ścieżki samozatrudnienia mogły być osoby, które pozostają bez zatrudnienia lub są przewidziani do zwolnienia (znajdujący się w okresie wypowiedzenia). Rekrutacja w ramach tej ścieżki, zgodnie z § 7 ust. 2 wymienionego regulaminu, odbywała się w dwóch etapach, z których pierwszy obejmował ocenę formularza rekrutacyjnego wraz z opisem planowanego przedsięwzięcia oraz dokumentami potwierdzającymi spełnienie kryteriów kwalifikowalności do projektu (zaświadczenia z urzędu pracy potwierdzającego status bezrobotnego, świadectwa pracy bądź umowy na czas określony). Po przeprowadzeniu I etapu do udziału w projekcie zakwalifikowano¹⁶ 12 kandydatów, z których jeden nie spełnił kryteriów grupy docelowej (prowadził działalność gospodarczą w okresie 12 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu¹⁷), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

Drugi etap obejmował rozmowę kwalifikacyjną z doradcą zawodowym, mającą na celu określenie predyspozycji zawodowych kandydata do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej. Zakwalifikowanych kandydatów obejmowano wsparciem

¹⁵ Ponadto dwie z nich (I.D. oraz Z.B.) złożyły oświadczenie, że nie były zatrudnione w PWSZ we wskazanym wyżej okresie (jedna – R.B. nie złożyła takiego oświadczenia). Zawarto z nimi umowy udziału w projekcie, a łączna wysokość udzielonego dofinansowania wyniosła 9.000 zł.

¹⁶ Ocena wniosków była przeprowadzona 23 września 2014 r. przez komisję rekrutacyjną, powołaną przez Rektora PWSZ, zarządzeniem nr 69/2014 z dnia 9 września 2014 r.

¹⁷ Jeden kandydat zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej z dniem 30 września 2013 r., a wyrejestrował tę działalność z dniem 2 października 2013 r.

szkoleniowo-doradczym (był to warunek konieczny do ubiegania się o pomoc finansową na rozpoczęcie działalności gospodarczej).

Po ukończeniu wsparcia szkoleniowo-doradczego uczestnicy składali wnioski o udzielenie wsparcia finansowego wraz z dołączonymi do nich biznesplanami, których oceną zajmowała się Komisja Oceny Wniosków¹⁸ (każdy z wniosków oceniany był przez dwóch członków komisji). W sześciu przypadkach (z 11) osoby oceniające wnioski nie podpisały deklaracji bezstronności i karty oceny biznesplanu, co szerzej opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Z dziesięcioma uczestnikami podpisano umowy o udzielenie wsparcia finansowego (jeden z nich zrezygnował z udziału w projekcie, a kolejny nie ukończył wymaganego szkolenia). (dowód: akta kontroli str. 272-299, 504-505, 510-690, 879-922)

Dokumentacja rekrutacyjna 11 z 12 uczestników projektu w ramach ścieżki samozatrudnienia obejmowała przebieg dotychczasowego zatrudnienia (dołączono kopie świadectw pracy lub umowy, z których wynika, że byli oni po 31 grudnia 2012 r. pracownikami instytucji sektora oświaty zatrudnionymi na stanowiskach nauczyciela, w tym 11 na podstawie umów o pracę na czas określony, a jedna z nich także na podstawie umowy zlecenia). (dowód: akta kontroli str. 504-505)

Na podstawie informacji uzyskanej z ZUS ustalono, że wśród uczestników projektu było sześciu nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, którzy zostali zakwalifikowani do projektu i byli zwolnieni z instytucji sektora oświaty w okresie dłuższym niż sześć miesięcy przed przystąpieniem do projektu.

(dowód: akta kontroli str. 940-941, 943-944, 1006-1009, 1014-1015, 1018-1019)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do udziału w projekcie zostały zakwalifikowane dwie osoby (A.K. i K.D.), które nie były zagrożone zwolnieniem z instytucji sektora oświaty, tj. nie spełniały kryteriów grupy docelowej. W konsekwencji przyznano im 6.400 zł dofinansowania. Było to niezgodne z przypisem nr 89 do SzOP PO KL. Dyrektor szkoły, w której byli zatrudnieni poinformował, bowiem, że w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia ww. osób do projektu w szkole nie dokonywano rozwiązań stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników oraz że w grupie nauczycieli uczących tego samego przedmiotu w latach 2014 – 2015 nie przewidywano zmniejszenia liczby etatów, a z danych ZUS wynika, że ww. osoby były zatrudnione w placówkach oświatowych nieprzerwanie od 31 grudnia 1998 r. i od 1 maja 2009 r.

Wynikało to z niezwyfikowania oświadczeń uczestników o posiadanym statusie na rynku pracy, złożonych przez 26 z 32 uczestników projektu w ramach ścieżki przekwalifikowania. Beneficjent uznał, że oświadczenia te są wystarczające do stwierdzenia uprawnień do udziału w projekcie.

Koordinator projektu wyjaśniła, że: *„Było to przedmiotem konsultacji z Wojewódzkim Urzędem Pracy. Z otrzymanych informacji wynikało, że oświadczenia są wystarczającym dowodem na przynależność do grupy docelowej. Warunki przystąpienia do projektu nie były rygorystyczne np. wymogiem było posiadanie statutu osoby bezrobotnej wyłącznie na dzień złożenia wniosku”.* (dowód: akta kontroli str. 184-215, 300-303, 350-357, 473-476, 504-505, 946-947, 960- 961, 1045-1047, 1098-1099, 1110-1111)

2. Do udziału w projekcie w ramach ścieżki samozatrudnienia zakwalifikowano uczestnika Z.D., który był zarejestrowany w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: „CEiDG”) do 2 października 2013 r. (z dniem 30 września 2013 r. zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej), a deklarację uczestnictwa w projekcie podpisał 9 września 2014 r. Osoba ta nie spełniała, zatem wymogu wskazanego w SzOP – przypis 93, zgodnie, z którym z otrzymania wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości wyłączone są osoby zarejestrowane w CEiDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu.

¹⁸ Powołana zarządzeniem Rektora PWSZ nr 89/2014 z dnia 24 listopada 2014 r.

Wysokość wsparcia udzielonego temu uczestnikowi wyniosła 46.310,53 zł (łącznie ze wsparciem pomostowym).

Koordinator projektu wyjaśniła, że: „Zgodnie z regulaminem rekrutacji i uczestnictwa w projekcie, zaakceptowanym przez WUP Białystok, podstawą zakwalifikowania uczestników od udziału w projekcie była ocena formularzy rekrutacyjnych, w których uczestnicy byli zobowiązani do złożenia pisemnych oświadczeń o spełnieniu kryteriów grupy docelowej, w tym o nieprowadzeniu zarejestrowanej działalności gospodarczej w okresie co najmniej 12 miesięcy poprzedzających przystąpienie do projektu. PWSZ nie był zobowiązany do głębszej weryfikacji uczestników projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 139-245, 504-505, 518-521, 523-524, 679-690, 1027-1029, 1120-1121)

3. Deklaracje uczestnictwa od uczestników projektu¹⁹ odebrane zostały razem z wnioskami rekrutacyjnymi. Było to sprzeczne z § 8 ust. 7 regulaminu rekrutacji i uczestnictwa, zgodnie z którym osoby zakwalifikowane do projektu były zobowiązane do podpisania deklaracji uczestnictwa w projekcie (której załącznikiem było oświadczenie o niedokonaniu zmiany statusu na rynku pracy oraz o niezarejestrowaniu działalności gospodarczej w okresie od dnia złożenia dokumentów rekrutacyjnych do dnia podpisania deklaracji) w ciągu dwóch dni roboczych po dniu ukazania się listy osób zakwalifikowanych do udziału²⁰. Koordinator projektu wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia. (dowód: akta kontroli str. 272-299, 306-505, 1045-1047)
4. Sześć kart oceny wniosków, wraz ze znajdującymi się w nich deklaracjami bezstronności, nie zostało podpisanych przez członka komisji dokonującego oceny. Zgodnie z § 5 regulaminu Komisji Oceny Wniosków każdy członek komisji był zobowiązany podpisać, w odniesieniu do ocenianego przez siebie wniosku, deklarację bezstronności znajdującą się w ocenie karty merytorycznej wniosku. Niepodpisanie deklaracji bezstronności skutkowało powinno pozbawieniem członka Komisji możliwości oceny danego wniosku.

Koordinator projektu wyjaśniła, że: „W przypadku, gdy była konieczność czy to zebrania komisji, czy to oceny wniosków informowałam o tym ówczesną Panią Kanclerz, następnie w wyniku polecenia służbowego przygotowywałam gotową dokumentację, która była przedstawiana członkom komisji do zapoznania się, weryfikacji i podpisania”.

(dowód: akta kontroli str. 510-516, 561-638, 1045-1047)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa izba Kontroli zwraca uwagę, że do udziału w projekcie nie zakwalifikowano i umieszczono na liście rezerwowej trzech uczestników²¹, mimo uzyskania przez nich takiej samej liczby punktów (po jednym), jaką przyznano pozostałym 31 zakwalifikowanym kandydatom.

Koordinator projektu wyjaśniła, że: „Wynikało to z drugiego etapu rekrutacji – rozmowy kwalifikacyjnej, podczas której były oceniane m.in. motywacje kandydatów. Ocena ta była subiektywną oceną członków komisji”.

(dowód: akta kontroli str. 300-305, 1045-1047)

Ocena cząstkowa

Realizowany przez PWSZ projekt wsparcia nie był przygotowany i realizowany w sposób umożliwiający w pełni efektywne wykorzystanie środków. Deklaracje uczestnictwa w projekcie były składane zbyt wcześnie, tj. w terminach innych niż wskazane w regulaminie rekrutacji i uczestnictwa. Wnioski 26 uczestników o zakwalifikowanie do udziału w projekcie w ramach ścieżki przekwalifikowania nie zostały rzetelnie zweryfikowane, co spowodowało zakwalifikowanie do projektu dwóch osób, które nie spełniały warunków uczestnictwa. Ponadto do udziału w projekcie w ramach ścieżki samozatrudnienia zakwalifikowano osobę niespełniającą warunków uczestnictwa (wysokość udzielonego ww. trzem uczestnikom dofinansowania wyniosła 52.710,53 zł).

¹⁹ Z którymi podpisano umowy udziału w projekcie.

²⁰ Lista została opublikowana 18 września 2014 r. na stronie internetowej PWSZ (<http://pwsz.suwalki.pl/aktualnosci8>).

²¹ Początkowo po przeprowadzonej rozmowie na liście rezerwowej znajdowało się sześć osób. W wyniku rezygnacji z udziału w projekcie przez czterech kandydatów, trzech z listy rezerwowej zakwalifikowano do udziału w projekcie. Ostatecznie do udziału w projekcie zakwalifikowano o dwóch uczestników więcej niż założono we wniosku o dofinansowanie.

Opis stanu
faktycznego

2. Efekty realizacji projektów wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy.

2.1. Osiągnięcie zakładanych celów projektu

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu z 24 czerwca 2014 r., jego celem głównym było zwiększenie mobilności i elastyczności zawodowej, a także dostosowanie do potrzeb rynku pracy i zmieniającej się sytuacji w oświacie zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych utratą pracy nauczycieli podregionu suwalskiego, (co szerzej opisano w części 1.1. wystąpienia pokontrolnego).

Ustalono następujące wskaźniki pomiaru celu głównego:

1. Liczba pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, objętych działaniami projektowymi (wartość docelowa wskaźnika 40 osób – 30 kobiet i 10 mężczyzn). Źródłem weryfikacji miały być formularze zgłoszeń, lista osób przyjętych do projektów, zaś częstotliwość pomiaru wskaźników miała odbyć się „raz na wejściu”.
2. Liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projekcie szkoleniowym (wartość docelowa wskaźnika 15 osób – 11 kobiet i czterech mężczyzn). Jako źródło weryfikacji wskaźnika podano wydane dyplomy, rejestr otwartych działalności gospodarczych. Nie określono przy tym częstotliwości pomiaru wskaźnika.
3. Liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (wartość docelowa wskaźnika 10 osób – siedem kobiet i trzech mężczyzn). Weryfikacja miała odbywać się na podstawie umów o przyznanie dofinansowania. Pomiar wskaźnika miał odbyć się raz – po podpisaniu umowy.
4. Liczba osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu (wartość docelowa wskaźnika 30 osób – 20 kobiet i 10 mężczyzn). Weryfikacja miała odbywać się na podstawie list obecności na zajęciach oraz liczby odebranych dyplomów. Pomiar wskaźnika miał być dokonywany raz w miesiącu.
5. Liczba osób, które podejmą zatrudnienie na okres, co najmniej trzech miesięcy w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie (wartość docelowa wskaźnika 25 osób – 19 kobiet i sześciu mężczyzn). Weryfikacja miała być dokonywana na podstawie dokumentów potwierdzających zatrudnienie (zaświadczenie, umowa o pracę, umowy cywilnoprawne, wydruki z CEIDG). Częstotliwość pomiaru wskaźnika przewidywano raz na kwartał.

W ramach Projektu określono cztery cele szczegółowe:

1. Nabycie nowych umiejętności oraz pogłębienie specjalistycznej wiedzy, dostosowanej do zmieniającej się sytuacji w oświacie, poprzez udział 30 zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia nauczycieli lub zagrożonych utratą pracy z podregionu suwalskiego w studiach podyplomowych od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. Wskaźnikiem pomiaru celu była liczba osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu (20 kobiet i 10 mężczyzn). Źródłem weryfikacji miały być umowy ze słuchaczami, listy obecności, ewidencja zaliczeń, raport ewaluacyjny, rejestr wydanych dyplomów. Pomiar wskaźnika miał być dokonywany raz w miesiącu.
2. Wzrost kompetencji i umiejętności interpersonalnych 40 zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych utratą pracy nauczycieli, umożliwiających funkcjonowanie tych osób w społeczeństwie i dostosowanie do zmieniającej się sytuacji w oświacie poprzez dostarczenie od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. kompleksowego poradnictwa zawodowego i psychologicznego 40 nauczycielom. Wskaźnik pomiaru celu zdefiniowano, jako liczba osób, które skorzystały z poradnictwa zawodowego i psychologicznego (30 kobiet i 10 mężczyzn). Źródłem weryfikacji miał być protokół z postępowania kwalifikacyjnego z listą zakwalifikowanych, listy obecności, lista

wydanym zaświadczeń ukończenia poradnictwa, raport ewaluacyjny. Pomiar wskaźnika miał być dokonany na początku i na końcu projektu.

3. Podniesienie i dostosowanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia 10 nauczycieli do aktualnych potrzeb regionalnej gospodarki poprzez udział w szkoleniach zawodowych od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. Wskaźnik pomiaru celu ustalono, jako liczbę osób, które podniosły kwalifikacje dzięki uczestnictwu w szkoleniach zawodowych (siedem kobiet i trzech mężczyzn). Źródłem weryfikacji miały być umowy z uczestnikami, listy obecności, ewidencja zaliczeń, raport ewaluacyjny, księga wydanych certyfikatów. Pomiar wskaźnika miał być dokonywany raz w miesiącu.
4. Zwiększenie szans efektywnego funkcjonowania na rynku pracy 10 zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia nauczycieli poprzez wsparcie w podjęciu działalności gospodarczej od 1 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. Wskaźnik pomiaru celu ustalono, jako liczbę osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 10 (siedem kobiet i trzech mężczyzn). Źródłem weryfikacji miały być umowy z uczestnikami na dofinansowanie, przyznanie wsparcia pomostowego. Pierwszy pomiar wskaźnika miał być dokonywany przy przyznaniu dofinansowania, drugi przy przyznaniu wsparcia pomostowego podstawowego/przedłużonego oraz raz na kwartał. (dowód: akta kontroli str. 30-63)

Cel główny i cele szczegółowe projektu oraz wskaźniki pomiaru celu określone w końcowym wniosku o dofinansowanie nie uległy zmianie w stosunku do określonych w pierwotnym wniosku. Zmianie uległy wartości docelowe wskaźników. I tak, dla celu głównego:

- liczba pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych działaniami projektowymi pozostała na poziomie 40 osób, jednak liczba kobiet zwiększyła się z 30 do 34, zaś liczba mężczyzn zmniejszyła z 10 do sześciu,
- liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projekcie szkoleniowym zwiększyła się z 15 do 30 osób (z 11 do 26 kobiet; liczba mężczyzn nie zmieniła się i wynosiła czterech),
- liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej pozostała na tym samym poziomie, tj. 10 osób, jednak liczba kobiet zwiększyła się z siedmiu do ośmiu, zaś liczba mężczyzn zmniejszyła z trzech do dwóch,
- liczba osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu pozostała niezmienną, tj. 30 osób, jednak liczba kobiet zwiększyła się z 20 do 26, zaś liczba mężczyzn zmniejszyła się z dziesięciu do czterech,
- liczba osób, które podejmą zatrudnienie na okres co najmniej trzech miesięcy w ciągu trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie – dane w tym zakresie pozostały na tym samym poziomie (25 uczestników: 19 kobiet i sześciu mężczyzn). (dowód: akta kontroli str. 30-63, 246-271)

W zakresie celów szczegółowych, wartości docelowe wskaźników pomiaru celu zmieniły się następująco w stosunku do pierwotnego wniosku o dofinansowanie:

- liczba osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu nie uległa zmianie i wynosiła 30, zwiększyła się jednak liczba kobiet z 20 do 26, a zmniejszyła liczba mężczyzn z 10 do czterech,
- liczba osób, które skorzystały z poradnictwa zawodowego i psychologicznego nadal wynosiła 40, lecz liczba kobiet zwiększyła się z 30 do 34, natomiast liczba mężczyzn zmniejszyła z 10 do sześciu,
- liczba osób, które podniosły kwalifikacje dzięki uczestnictwu w szkoleniach zawodowych nie zmieniła się i wynosiła 10 (liczba kobiet zwiększyła się z siedmiu do ośmiu, a liczba mężczyzn zmniejszyła z trzech do dwóch),

- liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie zmieniła się i wynosiła 10, lecz liczba kobiet zwiększyła się z siedmiu do ośmiu, natomiast liczba mężczyzn zmniejszyła z trzech do dwóch.

(dowód: akta kontroli str. 30-63, 246-271)

W końcowym wniosku o płatność (z 24 listopada 2015 r.) wartości dwóch (z siedmiu) wskaźników osiągnięte od początku realizacji projektu przewyższyły wartości docelowe. Wynikało to w szczególności z większej niż planowano liczby osób, które przystąpiły do udziału w projekcie (w ramach ścieżki przekwalifikowania 32 osoby – projekt zakończyło 31 osób, w ramach ścieżki samozatrudnienia – 12 osób; projekt zakończyło dziesięć osób):

- liczba pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy objętych działaniami projektowymi – wartość docelowa wskaźnika: 40 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 44 osoby (110%),
- liczba osób, które skorzystały z poradnictwa zawodowego i psychologicznego: wartość docelowa 40 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 43 osoby (107,5%).

Osiągnięte wartości trzech wskaźników były takie same jak wartości docelowe, a jeden wskaźnik nie został osiągnięty:

- liczba osób, które podniosły kwalifikacje dzięki uczestnictwu w szkoleniach zawodowych: wartość docelowa: 10 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 10 osób (100%),
- liczba osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej: wartość docelowa: 10 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 10 osób (100%),
- liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych: wartość docelowa: 30 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 30 osób (100%).
- liczba osób, które podejmą zatrudnienie na okres, co najmniej trzech miesięcy – w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie: wartość docelowa wskaźnika: 30 osób, wartość wskaźnika osiągnięta od początku realizacji projektu: 0 osób,

Wartość wskaźnika dotyczącego liczby osób, które podniosły kwalifikacje i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu wykazana w ww. wniosku o płatność nie była prawidłowa, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” (wartość wskaźnika wykazana według PWSZ to 103,33%, zaś rzeczywista 16,67%). (dowód: akta kontroli str. 30-63, 246-271)

Dokumentacja z realizacji projektu zawierała dowody potwierdzające badanie osiągnięcia jego celów za pomocą wskaźników pomiaru określonych w końcowym zaakceptowanym wniosku o dofinansowanie. Dokonywano zarówno pomiarów na początku realizacji danego celu, tzw. „pomiar na wejściu”: np. umowy ze słuchaczami (w przypadku ścieżki przekwalifikowania), wydruki z CEIDG (załączane do umów o udzielenie wsparcia finansowego w ścieżce samozatrudnienia), czy też formularze rekrutacyjne, lista osób przyjętych do projektu (w przypadku pomiaru wskaźnika liczby osób objętych działaniami projektowymi), protokoły z postępowań kwalifikacyjnych, listy wydanych zaświadczeń ukończenia poradnictwa. W trakcie trwania projektu dokonywano również oceny realizacji danych wskaźników przy pomocy np. list obecności na studiach podyplomowych, wydanych świadectw ukończenia studiów podyplomowych, ewidencji zaliczeń (ścieżka przekwalifikowania), zaświadczeń z ZUS o niezaleganiu z opłacaniem składek ubezpieczenia społecznego (przy ścieżce samozatrudnienia).

(dowód: akta kontroli str. 300-532, 664-690, 866-925)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej określony w projekcie przez PWSZ, w odniesieniu do obu ścieżek uczestnictwa, obejmował osoby, które kontynuowały zatrudnienie, znalazły zatrudnienie w sektorze oświaty oraz poza sektorem oświaty.

Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność oraz pismem PWSZ do WUP z 4 stycznia 2016 r., wskaźnik efektywności zatrudnieniowej w ścieżce przekwalifikowania wyniósł 73,2%. Liczba osób bezrobotnych (na dzień przystąpienia do projektu), które podjęły zatrudnienie w okresie trzech miesięcy następujących po dniu zakończenia udziału w projekcie wyniosła jeden (kobieta). Natomiast liczba osób (posiadających statut zatrudnionej w dniu przystąpienia do projektu), które kontynuowały zatrudnienie przez okres trzech miesięcy następujących po dniu, w którym uczestnik zakończył udział w projekcie wyniosła 29 (24 kobiety i pięciu mężczyzn). (dowód: akta kontroli str. 216-224, 926-928)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej w okresie trzech miesięcy od zakończenia realizacji projektu, zgodnie z informacją złożoną do WUP 4 stycznia 2016 r., wyniósł 97,56% (wartość docelowa 62,5%). Na 41 osób, które zakończyły udział w projekcie, 40 znalazło lub kontynuowało zatrudnienie, w tym:

- jedna osoba bezrobotna w momencie przystępowania do projektu, która podjęła zatrudnienie w trakcie trzech miesięcy od zakończenia udziału w projekcie,
- trzy osoby pracujące w momencie przystępowania do projektu, które w trakcie trzech miesięcy od zakończenia udziału zmieniły pracodawcę lub warunki umowy,
- 26 osób pracujących w momencie przystępowania do projektu, które kontynuowały zatrudnienie po zakończeniu w nim udziału,
- 10 osób bezrobotnych w momencie przystępowania do projektu, które zarejestrowały działalność gospodarczą i na dzień 18 grudnia 2015 r. nadal ją prowadziły.

Koordinator projektu, w sprawie sposobu badania stopnia osiągnięcia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wyjaśniła, że w przypadku ścieżki przekwalifikowania uczestnicy w grudniu 2015 roku składali zaświadczenia od pracodawców o ich aktualnym statusie zatrudnienia. W przypadku zaś ścieżki samozatrudnienia weryfikacji dokonywano za pomocą danych pozyskiwanych z CEiDG.

Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK zaledwie siedem osób – 17,1% (spośród 41, które zakończyły projekt) znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty, w tym jedna uczestnicząca w ścieżce przekwalifikowania oraz sześć w ścieżce samozatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 216-224, 926-928, 1045-1047)

PWSZ przy ścieżce przekwalifikowania nie dysponowała informacjami nt. liczby nauczycieli (wychowawców i innych pracowników pedagogicznych) szkół i placówek wśród pracowników instytucji sektora oświaty, którzy wzięli udział w projekcie, (co szerzej opisano w części 1.2. wystąpienia). (dowód: akta kontroli str. 306-503)

Z końcowego wniosku o płatność wynika, że w projekcie wzięły udział 44 osoby, w tym 13 bezrobotnych (trzy osoby długotrwale bezrobotne) oraz 31 zatrudnionych (30 w administracji publicznej i jedna w mikroprzedsiębiorstwie). Wszystkie były pracownikami instytucji sektora oświaty. (dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928)

Wskaźniki efektywności kosztowej na uczestnika, który zakończył udział w projekcie przedstawiał się następująco:

- dla studiów podyplomowych: 3.661 zł (iloraz wydatków poniesionych na studia według końcowego wniosku o płatność i liczby uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie – 31 osób),
- dla ścieżki samozatrudnienia: 50.902 zł (iloraz wydatków poniesionych według końcowego wniosku o płatność i liczby uczestników, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą – 10 osób). (dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928)

W okresie trzech miesięcy po zakończeniu projektu (tj. 31 grudnia 2015 r.) dziewięciu z 41 uczestników (22%), którzy zakończyli udział w projekcie znalazło lub utrzymało zatrudnienie poza oświatą. Były to osoby, które otrzymały wsparcia finansowe w ramach ścieżki samozatrudnienia. W okresie kolejnych trzech miesięcy, tj. po upływie 15 miesięcy od daty zarejestrowania działalności gospodarczej, prowadziło ją nadal sześć z 10 osób.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 929-1021)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty, którzy zakończyli obie realizowane formy wsparcia wynosił 14,6%²². Na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 4 maja 2016 r., wskaźnik ten wynosił 17,1% – jedna osoba ze ścieżki przekwalifikowania znalazła zatrudnienie w sektorze poza oświatą.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 929-1021)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli, którzy zakończyli obie realizowane formy wsparcia wynosił 87,8%²³. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK wskaźnik ten nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 929-1021)

Z informacji uzyskanej od dyrektorów szkół wynika, że w przypadku 18 uczestników²⁴, uzyskane w wyniku udziału w projekcie kwalifikacje umożliwiły dalsze zatrudnienie lub uzyskanie zatrudnienia w zwiększonym wymiarze godzin.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1119)

2.2. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie studiów podyplomowych.

Projektem nie objęto wsparcia w formie szkoleń zawodowych (poza szkoleniami i poradnictwem związanymi z przystąpieniem do wsparcia w postaci samozatrudnienia lub przekwalifikowania zawodowego – studiów podyplomowych).

(dowód: akta kontroli str. 13-64, 216-271)

We wniosku o dofinansowanie w budżecie projektu zaplanowano 123.360 zł na zadanie dotyczące studiów podyplomowych (ścieżka przekwalifikowania). W toku realizacji projektu kwota ta uległa zmianie i w końcowym wniosku o dofinansowanie wyniosła 128.820 zł. Według końcowego wniosku o płatność wydatki w tym zakresie wyniosły ostatecznie 113.500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-64, 216-271)

26 uczestników projektu ukończyło studia podyplomowe, które wiązały się bezpośrednio z doskonaleniem i doształcaniem zawodowym w oświacie:

- socjoterapia (14 osób),
- gimnastyka korekcyjna (dziewięć osób),
- zarządzanie oświatą (jedna osoba),
- wiedza o społeczeństwie (jedna osoba),
- technika dla nauczycieli (jedna osoba).

Pięć osób wybrało kierunki, które nie wiązały się bezpośrednio z doskonaleniem i doształcaniem zawodowym w oświacie: wycena nieruchomości (dwie osoby), bezpieczeństwo i higiena pracy (jedna), podyplomowe studia edytorskie (jedna osoba) oraz zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy (jedna osoba).

25 osób ukończyło studia podyplomowe na PWSZ, a sześć na uczelniach zewnętrznych (Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, Politechnika Białostocka, Instytut Badań Literackich Polskiej Akademii Nauk, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie).

(dowód: akta kontroli str. 924-925)

Zgodnie z informacjami pozyskanymi z ZUS, na dzień podpisania deklaracji uczestnictwa (podpisywano je od 12 sierpnia do 11 września 2014 r.) z 31 uczestników projektu jedna osoba była zatrudniona w trzech miejscach, osiem w dwóch, 17 w jednym miejscu, zaś pięć osób nie posiadało zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 929-1021)

Żaden z 31 uczestników projektu nie znalazł zatrudnienia poza sektorem oświaty w okresie trzech miesięcy od zakończenia projektu, tj. do 31 grudnia 2015 r. Na dzień rozpoczęcia

²² Liczba nauczycieli, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty (sześć) w stosunku do liczby nauczycieli, którzy zakończyli udział w projekcie (41) – obliczone dla trzech miesięcy od daty zakończenia projektu – przy ścieżce przekwalifikowania (nie było takich osób) oraz roku i trzech miesięcy od daty zarejestrowania działalności gospodarczej – przy ścieżce samozatrudnienia (sześć osób).

²³ Liczba nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy utrzymali zatrudnienie w sektorze oświaty lub znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświat (w tym rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej) w stosunku do liczby nauczycieli, którzy zakończyli udział w projekcie – dla trzech miesięcy po zakończeniu projektu w przypadku ścieżki przekwalifikowania oraz roku i trzech miesięcy od daty rozpoczęcia działalności gospodarczej.

²⁴ W trakcie kontroli wystąpiono do dyrektorów szkół o informację dotyczącą 22 pracowników sektora oświaty.

kontroli NIK (4 maja 2016 r.), jedna osoba (3,2%) znalazła zatrudnienie poza sektorem oświaty – w Urzędzie Gminy w Suwałkach (od 19 kwietnia 2016 r.)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 929-1021)

Wskaźnik efektywności kosztowej na dzień rozpoczęcia kontroli NIK wyniósł 113.500 zł (liczony jako iloraz wydatków poniesionych na 31 nauczycieli, którzy zakończyli udział w projekcie i liczby nauczycieli, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty na dzień rozpoczęcia kontroli NIK – wyliczeniem nie objęto zatem nauczycieli, którzy kontynuowali zatrudnienie poza oświatą).

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 929-1021)

2.3. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie bezzwrotnego wsparcia dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą.

We wniosku o dofinansowanie w budżecie projektu zaplanowano 530.090 zł na zadanie dotyczące wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej (ścieżka samozatrudnienia). W toku realizacji projektu kwota ta uległa zmianie i w końcowym wniosku o dofinansowanie wynosiła 535.550 zł. Według końcowego wniosku o płatność wydatki w tym zakresie wyniosły ostatecznie 509.015 zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-64, 216-271)

W ramach wsparcia pomostowego udzielonego wszystkim 10 uczestnikom korzystającym ze ścieżki samozatrudnienia wydatkowano 100.000 zł²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 13-64, 216-271)

Zgodnie z § 11 ust. 2 Regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie, środki finansowe na rozwój przedsiębiorczości mogły zostać przeznaczone wyłącznie na pokrycie wydatków uznanych za niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej i obejmować w szczególności:

- zakup sprzętu rozumianego jako środki trwałe,
- zakup wartości niematerialnych i prawnych,
- zakup pozostałego sprzętu i wyposażenia (np. meble),
- zakup środków obrotowych (towaru – w przypadku działalności handlowej; materiałów i surowców – w przypadku działalności usługowej i/lub produkcyjnej) – w wysokości maksymalnie do 20% przyznanego środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości,
- koszty prac remontowych i budowlanych – dostosowanie budynków, pomieszczeń i miejsc pracy do podejmowanej działalności gospodarczej.

Zgodnie § 11 ust. 2 ww. regulaminu, powyższe koszty były jedynymi kosztami kwalifikowanymi możliwymi do pokrycia z przyznanego środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości i nie powinny być przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z bieżącym prowadzeniem działalności, tj. na wydatki związane z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym, czynszem, ubezpieczeniem, reklamą.

(dowód: akta kontroli str. 272-299)

W jeden z uczestników projektu w planach inwestycyjnych biznesplanów wnioskował o 1.954,53 zł²⁷, a kolejny o 975,60 zł na działania reklamowe. W kartach oceny biznesplanów oceniający proponowali obniżenie wnioskowanego dofinansowania o ww. kwoty, co znalazło swoje odzwierciedlenie w podpisanych umowach z uczestnikami o udzielenie wsparcia finansowego. (dowód: akta kontroli str. 537-566, 580-585, 639-690)

W pozostałych ośmiu przypadkach kwoty udzielonego wsparcia były zgodne ze złożonymi wnioskami oraz kartami ocen biznesplanów, zaś przeznaczenie wydatków określone w biznesplanie odpowiadało wymaganiom określonym w § 11 ust. 2 i 3 Regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie. (dowód: akta kontroli str. 567-638, 691-865)

W Projekcie nie określono szczegółowych ograniczeń w zakresie charakteru lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 regulaminu, uczestnikiem projektu mogła być osoba fizyczna, która m.in. zamierzała zarejestrować działalność gospodarczą na terenie województwa podlaskiego i nie podlegała wykluczeniu z pomocy

²⁵ R. B., umowa o udział w projekcie nr 24/NP/2014 r. z 1 października 2014 r.

²⁶ W tym na wsparcie podstawowe 60 tys. zł i na przedłużone – 40 tys. zł.

²⁷ Ostatecznie beneficjent rozliczył 1.488,30 zł.

de minimis, zgodnie z § 32 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach PO KL²⁸. Wszyscy uczestnicy Projektu, z którymi podpisano umowy o udzielenie wsparcia finansowego spełniali powyższe wymagania. W biznesplanie załączanym do wniosku o przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, uczestnik w opisie planowanego przedsięwzięcia wskazywał adres planowanej działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 272-299, 543-560, 648-663)

W § 5 ust. 3 pkt 3 każdej z 10 umów o udzielenie wsparcia finansowego określono, że warunkiem wypłaty płatności końcowej jest m.in. złożenie w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia wydatkowania środków finansowych zestawienia poniesionych wydatków wraz z dokumentami potwierdzającymi realizację przedsięwzięcia, takimi jak:

- kopie faktur lub innych dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej,
- kopie dokumentów potwierdzających odbiór urządzeń lub wykonanie prac,
- w przypadku zakupu urządzeń, które nie zostały zamontowane – kopie protokołów odbioru urządzeń lub przyjęcia materiałów, z podaniem ich miejsca składowania,
- w przypadku zakupu sprzętu używanego – kopie wyceny rzeczoznawcy oraz oświadczeń sprzedających, że w okresie siedmiu lat poprzedzających datę nabycia środka trwałego nie był on współfinansowany ze środków Unii Europejskiej ani z krajowych środków pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*,
- kopie wyciągów bankowych z rachunku uczestnika projektu lub przelewów bankowych potwierdzających dokonanie płatności,
- kopie innych dokumentów potwierdzających realizację przedsięwzięcia, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. (dowód: akta kontroli str. 272-299)

Ponadto warunkiem wypłaty płatności końcowej było przeprowadzenie przez beneficjenta kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięcia w celu zbadania, czy zostało ono zrealizowane zgodnie z wnioskiem o przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości oraz zaakceptowanie przez Beneficjenta zestawienia poniesionych wydatków przekazanego przez uczestnika projektu wraz z dokumentami potwierdzającymi i uzasadniającymi prawidłową realizację przedsięwzięcia, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Kontrole swym zakresem obejmowały sprawdzenie wykonania przez uczestnika zadań założonych we wniosku o przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości oraz ustalenie czy towar/sprzęt zakupiony w ramach udzielonej pomocy znajduje się w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.

W wyniku weryfikacji rozliczenia wniosków o przyznanie środków finansowych beneficjent stwierdzał takie nieprawidłowości jak np.:

- niezłożenie przez uczestnika oświadczenia o dokonaniu zakupów towarów lub usług zgodnie ze wskazanymi w biznesplanie,
- niepotwierdzenie za zgodność z oryginałem kopii faktur/dokumentów o równoważnej wartości księgowej i brak opisu faktur,
- brak dokumentów świadczących o przeprowadzeniu rozeznania rynku i zakupu optymalnego towaru/sprzętu,
- braku podpisów sprzedającego na protokołach odbioru,
- brak potwierdzenia wykonania płatności/przelewów do faktur opłacanych przelewem, a także brak potwierdzenia odbioru gotówki w przypadku faktur opłacanych gotówką,
- niezłożenie oświadczenia o zakupie internetowym,
- niezgodność kwot przelewów za faktury z kwotami wynikającymi z załączonych faktur,
- brak umów do załączonych rachunków (dotyczyło np. usług remontowych),
- błędy w zestawieniu poniesionych wydatków inwestycyjnych.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1959, ze zm.

Beneficjent, po usunięciu wskazanych wyżej nieprawidłowości, zaakceptował poniesione przez uczestników wydatki na rozwój przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 272-299, 691-865)

Najczęstsze rodzaje działalności gospodarczej, na które uczestnicy otrzymywali bezzwrotne środki finansowe związane były z działalnością edukacyjną (wg. Polskiej Klasyfikacji Działalności: 85.51.Z Pozaszkolne formy edukacji sportowej, zajęć sportowych i rekreacyjnych, 85.59.Z Nauka języków obcych oraz 85.60.Z Działalność wspomagająca edukację). Pozostałe działalności związane były m.in. z produkcją, usługami, tłumaczeniami, czy opieką dzienną nad dziećmi. (dowód: akta kontroli str. 1022-1043)

Koordinator Projektu, odnosząc się do sposobu weryfikacji, czy uczestnicy prowadzili działalność gospodarczą przez wymagany okres 12 miesięcy, wyjaśniła, że sprawdzane to było na podstawie informacji w CEiDG. Wyjaśniła też, że nie weryfikowano prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestników projektu w okresie roku i trzech miesięcy od daty zarejestrowania działalności; ostatnia weryfikacja odbyła się w grudniu 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1045-1047)

Wszystkie 10 osób, którym przyznano wsparcie na rozwój przedsiębiorczości dopełniły obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej, przez co najmniej 12 miesięcy. Z danych CEiDG wynika, że sześć osób na dzień rozpoczęcia kontroli NIK (4 maja 2016 r.) kontynuowało prowadzenie działalności gospodarczej, dwie osoby zawiesiły działalność (w obu przypadkach 1 stycznia 2016 r.), a dwie kolejne zaprzestały jej prowadzenia (29 grudnia 2015 r. i 31 stycznia 2016 r.). (dowód: akta kontroli str. 1022-1043)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty w badanej próbie 10 uczestników (100% populacji), którzy otrzymali środki finansowe na prowadzenie działalności gospodarczej, wyniósł 60%²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 1022-1043)

Wskaźnik efektywność kosztowej środków na działalność gospodarczą dla nauczycieli ww. próbie uczestników wyniósł 84.836 zł³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 216-245, 926-928, 1022-1043)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kanclerz PWSZ zaakceptował 19 i 31 sierpnia 2015 r. rozliczenie wydatków inwestycyjnych (38.828,29 zł z VAT), przedstawionego 23 maja 2015 r. przez uczestnika projektu (B.Ch.)³¹, zawyżającego o 1.488,30 zł kwotę wydatków kwalifikowalnych. Kwota ta, wykazana w poz. 12 rozliczenia jako wydatek kwalifikowalny, stanowiła koszt reklamy, który – zgodnie z § 11 ust. 3 regulaminu rekrutacji i uczestnictwa w projekcie – nie stanowił kosztu kwalifikowalnego.

Koordinator projektu, odpowiedzialna za rozliczenie wsparcia udzielonego uczestnikom projektu wyjaśniła, że uznanie wydatku na reklamę, jako wydatku kwalifikowalnego było przeoczeniem. (dowód: akta kontroli str. 272-299, 691-699, 858-865, 1045-1047)

2. W końcowym wniosku o płatność, przekazanym do WUP, PWSZ wykazała nieprawidłową wartość osiągniętego wskaźnika pomiaru dotyczącego liczby osób, które podniosły kwalifikacje zawodowe i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu³². Wykazano, bowiem 103,33%, podczas gdy faktyczna wartość wskaźnika była o 86,66 punktu procentowego niższa i wyniosła 16,67%. Wskaźnik, ten dotyczył bowiem osób, które w wyniku ukończonych studiów podyplomowych zostały przygotowane do podjęcia nowego zawodu, a takie ukończyło

²⁹ Liczba nauczycieli, którzy prowadzili działalność gospodarczą (byli zarejestrowani i nie zawiesili działalności) po roku i trzech miesiącach od zarejestrowania działalności gospodarczej oraz na dzień rozpoczęcia kontroli (4 maja 2016 r.) w stosunku do liczby nauczycieli, którzy otrzymali środki na działalność gospodarczą.

³⁰ Iloraz wydatków poniesionych na nauczycieli w badanej próbie, którzy otrzymali środki na działalność gospodarczą (509.015 zł) i liczby nauczycieli, którzy prowadzili działalność gospodarczą po roku i trzech miesiącach od jej zarejestrowania (sześć osób).

³¹ W ramach umowy o przyznanie wsparcia inwestycyjnego nr 6/NP/S/2014.

³² Wartość docelowa wskaźnika wynosiła 30 osób

jedynie pięciu spośród 31 uczestników projektu. Pozostali podnosili kwalifikacje zawodowe związane z oświatą.

Nie miało to jednak wpływu na osiągnięcie celu, który miał być mierzony za pomocą tego wskaźnika. Był on bowiem nieadekwatny do celu, którym było nabycie nowych umiejętności oraz pogłębienie specjalistycznej wiedzy, dostosowanej do zmieniającej się sytuacji w oświacie, poprzez udział 30 zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia nauczycieli lub zagrożonych utratą pracy z podregionu suwalskiego w studiach podyplomowych. (dowód: akta kontroli str. 30-63, 216-245, 924-925)

Ocena cząstkowa

Pomocą w zakresie aktywizacji zawodowej, w formie studiów podyplomowych oraz wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości objęto 44 pracowników oświaty oraz uzyskano wyższy od zakładanego wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, jednak na dzień rozpoczęcia kontroli zaledwie siedem osób znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty, co stanowiło 17,1% uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie (41). Pozostałe osoby kontynuowały zatrudnienie w sektorze oświaty i poza oświatą lub utrzymały status osoby bezrobotnej. Tymczasem celem głównym projektu było zwiększenie mobilności i elastyczności zawodowej, a także dostosowanie do potrzeb rynku pracy i zmieniającej się sytuacji w oświacie. W wyniku realizacji projektu PWSZ osiągnęła wyższe niż zakładane wartości dwóch (z siedmiu) wskaźników realizacji projektu, a trzy na zakładanym poziomie³³. W końcowym wniosku o płatność zawyżono zaś o 86,66 punktu procentowego wartość wskaźnika liczby osób, które podniosły kwalifikacje zawodowe i ukończyły studia podyplomowe przygotowujące do podjęcia nowego zawodu (podano 103,33% zamiast 16,67%). Nie miało to jednak wpływu na osiągnięcie celu, który miał być mierzony za pomocą tego wskaźnika. Był on bowiem nieadekwatny do sformułowanego celu. Beneficjent nieprawidłowo rozliczył też 1.488,30 zł, jako wydatki kwalifikowalne projektu

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴ wnosi o podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków wypłaconych uczestnikom, którzy nie kwalifikowali się do projektu lub którzy do rozliczenia przyznanego wsparcia przedstawili wydatki niekwalifikowalne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³³ Wskaźniki wykazane w końcowym wniosku o płatność.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

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.

Białystok, dnia 16 czerwca 2016 r.

Kontroler
Beata Palinowska
starszy inspektor kontroli państwowej

Palinowska Beata
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

Robert Skwarko
.....
podpis

