



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.006.03.2016
P/16/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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
Okres objęty kontrolą	Lata 2013–2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/3/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. 2. Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/16/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie (dalej: <i>PUP</i> lub <i>Urząd</i>); ul. Mełgiewska 11, 20-209 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Gwiazda, dyrektor (dowód: akta kontroli, tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Lublinie przy realizacji projektu „Outplacement dla oświaty” (dalej: *projekt*), zakładającego wsparcie nauczycieli i pracowników sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem, przyczyniły się do wykorzystania przyznanych na ten cel środków finansowych i osiągnięcia zakładanych celów projektu.

Urząd uczestniczył w realizacji projektu jako jeden z sześciu partnerów. Podejmowane przez PUP czynności, nakierowane na udzielenie kompleksowego i indywidualnego wsparcia, dostosowanego do potrzeb i predyspozycji uczestników, przysłużyły się osiągnięciu celów projektu, założonych we wniosku o dofinansowanie i w umowie partnerskiej. W efekcie osiągniętych oszczędności, przesunięć w budżecie projektu i uzgodnień z partnerami, wsparciem objęto większą, od zakładanej, liczbę osób (143, tj. 119,2% z zaplanowanych 120; udział w projekcie zakończyło 136 osób). W procesie rekrutacji przestrzegano zasad obowiązujących w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki², we wniosku o dofinansowanie projektu oraz w zatwierdzonych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie i obowiązujących w projekcie regulaminach.

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 Dokument opracowany na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383) przez Ministra Rozwoju Regionalnego, realizującego funkcję Instytucji Zarządzającej. Dalej: SZOP POKL.

Ustalenia kontroli NIK pozwoliły na odnotowanie szeregu dobrych praktyk, których stosowanie przyczyniło się do udzielenia wsparcia właściwej grupie docelowej oraz zminimalizowania ryzyka nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych. W procesie rekrutacji podstawą oceny kwalifikowalności uczestnika były nie tylko złożone przez niego oświadczenia, ale również przedstawione dokumenty, poświadczające historię zatrudnienia w jednostkach sektora oświaty; podstawą rozliczenia środków na wsparcie przedsiębiorczości były – obok zestawień wydatków – również dokumenty księgowe potwierdzające wydatkowanie środków finansowych; każdy z przedsiębiorców, który otrzymał wsparcie, został również poddany kontroli na miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na bezzasadnym udzieleniu wsparcia w postaci jednorazowego dodatku relokacyjnego, w wysokości 5 tys. zł, osobie niekwalifikującej się do takiego wsparcia nie miała istotnego wpływu na ocenę realizacji projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Projekt pt. „Outplacement dla oświaty”, przewidziany do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013³, Priorytetu VIII „Regionalne kadry gospodarki”, Działania 8.1 „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie”, Poddziałania 8.1.2 „Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie”, został zatwierdzony uchwałą nr CCXXXIX/4905/2014 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 8 kwietnia 2014 r. Wniosek o dofinansowanie projektu stanowił załącznik nr 1 do uchwały. Projekt miał być realizowany przez Województwo Lubelskie – Wojewódzki Urząd Pracy⁴, Wydział Polityki Rynku Pracy, na zasadach określonych w załączniku nr 2 do uchwały, pt. „Zasady realizacji projektu systemowego”. Całkowita wartość projektu wyniosła 8.085.183,70 zł, z czego: kwota dofinansowania 8.008.167,70 zł⁵, kwota wkładu własnego: 77.016,00 zł⁶.

Grupą docelową projektu, określoną we wniosku o dofinansowanie, byli pracownicy sektora oświaty (w szczególności nauczyciele) z terenu województwa lubelskiego, którzy utracili pracę po 31 grudnia 2012 r., byli przewidziani do zwolnienia lub zagrożeni zwolnieniem z pracy.

PUP uczestniczył w realizacji projektu na podstawie umowy partnerskiej, zawartej 1 kwietnia 2014 r. przez WUP (lidera projektu) z pięcioma partnerami (powiatowymi urzędami pracy: w Chełmie, Lublinie, Zamościu, Puławach i Radzynie Podlaskim). Umowa została zawarta w celu wspólnej realizacji projektu przez jej strony, określała zasady funkcjonowania partnerstwa oraz współpracy lidera i partnerów. Zgodnie z określonym w umowie podziałem zadań, PUP w Lublinie był odpowiedzialny w szczególności za:

³ Dalej: POKL.

⁴ Dalej: WUP.

⁵ Kwota obejmowała: płatność ze środków europejskich 6.806.942,55 zł oraz dotację celową z budżetu krajowego 1.201.225,15 zł.

⁶ Wkład własny miały stanowić niezrefundowane koszty zatrudnienia pracowników w ramach subsydiowanego zatrudnienia.

- opracowanie Indywidualnych Planów Działania (IPD) 120 uczestników projektu z terenów powiatów: lubelskiego grodzkiego i lubelskiego ziemskiego, kraśnickiego, janowskiego, świdnickiego, lubartowskiego i łączyńskiego;
- objęcie 40 uczestników projektu – z terenu ww. siedmiu powiatów, rozszerzonego o kolejne powiaty: puławski, rycki, opolski, bielski, łukowski, parczewski i radzyński – doradztwem z zakresu tworzenia biznesplanu; na przyznanie środków na rozwój przedsiębiorczości, półroczne wsparcie pomostowe oraz specjalistyczne doradztwo mogło liczyć 36 uczestników, których wnioski zostały najlepiej ocenione; przedłużone wsparcie pomostowe (na kolejny okres, nieprzekraczający sześciu miesięcy) było skierowane do 18 uczestników spośród tej grupy;
- objęcie 104 uczestników projektu pośrednictwem pracy;
- objęcie 64 uczestników szkoleniami indywidualnymi oraz 40 uczestników studiami podyplomowymi;
- przyznanie trzech dodatków relokacyjnych dla osób, które uzyskały zatrudnienie w odległości powyżej 50 km od miejsca zamieszkania;
- objęcie czterech uczestników projektu poradnictwem psychologicznym oraz zorganizowanie jednej osobie subsydiowanego zatrudnienia u nowego pracodawcy;
- zorganizowanie stażów przygotowujących do podjęcia pracy w nowym zawodzie dla 27 uczestników projektu (na mocy aneksu nr 4 z 20 maja 2015 r. do umowy partnerskiej liczbę stażów zwiększono do 29);
- objęcie 19 uczestników, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą w ramach projektu, szkoleniami indywidualnymi (zadanie dodane aneksem nr 3 z 23 lutego 2015 r. do umowy partnerskiej).

Aneksem nr 1 z dnia 21 lipca 2014 r. do umowy partnerskiej wprowadzono zapis przewidujący możliwość składania przez mieszkańców województwa lubelskiego dokumentów rekrutacyjnych do dowolnego z partnerów projektu. Na mocy zmian, wprowadzonych aneksem nr 2 z 20 października 2014 r., umożliwiono poszczególnym partnerom objęcie wsparciem większej od zakładanej liczby osób, w przypadku posiadania niewykorzystanych środków finansowych.

Zgodnie z uzgodnionym w umowie partnerskiej podziałem środków finansowych na realizację projektu, wysokość kwoty przyznanej PUP w Lublinie wyniosła 3.176.735,76 zł (po zmianach, zwiększono ją do 3.235.927,76 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9-155)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że oprócz projektu „Outplacement dla oświaty”, Urząd nie realizował w latach 2013-2015 innych programów wsparcia dedykowanych pracownikom instytucji sektora oświaty zwolnionym, przewidzianym do zwolnienia lub zagrożonym utratą pracy po 31 grudnia 2012 r. – z wyjątkiem projektu „Moje perspektywy 2014”. Projekt ten, przewidziany w Planie Działania na rok 2014-2015 PO KL w ramach Poddziałania 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych*, kierowany był również do pracowników sektora oświaty: którzy utracili zatrudnienie przed dniem 31 grudnia 2012 r. lub byli zatrudnieni na czas określony, którym umowa wygasa przed dniem 31 grudnia 2013 r. W projekcie wzięły udział dwie osoby z sektora oświaty, które jednak utraciły zatrudnienie przed 31 grudnia 2012 r. (nie wchodziły więc do grupy docelowej osób objętych projektem „Outplacement dla oświaty”).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 352, 363)

1.2.1. W celu usprawnienia naboru uczestników do projektu prowadzona była przez lidera i partnerów projektu akcja informacyjno-promocyjna, skierowana zarówno do osób pracujących, jak i bezrobotnych. Informację o zasadach rekrutacji oraz możliwych formach wsparcia w ramach projektu zamieszczono na stronach internetowych urzędów pracy, przekazano też do rozpowszechnienia na stronach różnych instytucji lub jednostek im podległych (m. in. Starostwa Powiatowego w Lublinie, Urzędu Miasta w Lublinie, Kuratorium Oświaty w Lublinie, placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych, uczelni). Promowanie projektu odbyło się też z wykorzystaniem ogłoszeń w prasie (m. in. artykułu w Panoramie Powiatu nr 2/2014).

Dyrektor PUP wyjaśniła, że asystent projektu telefonował dodatkowo do szkół i placówek oświatowych informując o projekcie i możliwości zorganizowania spotkania dla nauczycieli. Po każdej przeprowadzonej rozmowie wysyłany był email z ulotką, która była przekazywana pracownikom placówek oświatowych. Organizowane były bezpośrednie spotkania z zainteresowanymi bezrobotnymi na terenie ich macierzystego urzędu, na które jeździł asystent regionalny projektu, przedstawiając założenia projektu i możliwe formy wsparcia. W PUP w Lublinie zorganizowano spotkanie dla osób pracujących, zainteresowanych udziałem w projekcie. Dyrektor PUP zwróciła uwagę, że koszty powyższych działań nie obciążały PUP, ponieważ promocja projektu na terenie województwa, zapisana we wniosku o dofinansowanie projektu, spoczęła na liderze projektu (odpowiedzialny był on za ogłoszenia w prasie, notatki prasowe, spoty w telewizji regionalnej, film promocyjny, wywiady radiowe, informacje na stronie internetowej WUP Lublin). W sierpniu 2014 r. WUP zorganizował stanowisko informacyjne podczas kilkudniowych spotkań dyrektorów wszystkich szkół i placówek oświatowych z województwa lubelskiego z pracownikami Lubelskiego Kuratorium Oświaty, gdzie dystrybuowano ponad 700 ulotek na temat projektu, co wpłynęło na znaczny wzrost liczby osób zrekrutowanych w tym czasie do projektu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 349, 358, 375-380, 390-395)

1.2.2. Liczbę pracowników instytucji sektora oświaty przewidzianych do objęcia wsparciem przez PUP ustalono na podstawie analiz przeprowadzonych w lutym 2014 r. przez poszczególne powiatowe urzędy pracy, przypisane na etapie tworzenia wniosku o dofinansowanie do „właściwości” PUP Lublin (dyrektorzy poszczególnych urzędów przedstawili w tym celu dane, przygotowane na podstawie systemu informatycznego Syriusz). Uwzględniono też informacje z Kuratorium Oświaty w Lublinie, dotyczące planowanych do likwidacji placówek oświatowych w 2014 r. Dyrektor WUP wyjaśniła, że dane w podobny sposób zebrali również pozostali partnerzy projektu. Przysłużyły się one do określenia, po przeprowadzeniu wspólnych konsultacji, liczby uczestników projektu we wniosku o dofinansowanie.

W lutym 2014 r. PUP przeprowadził również telefoniczną ankietę wśród 54 byłych pracowników instytucji sektora oświaty, zarejestrowanych w prowadzonej przez urząd ewidencji osób bezrobotnych. Analiza uzyskanych odpowiedzi pozwoliła na sporządzenie wykazu osób zainteresowanych wsparciem oraz wstępne ich sprofilowanie (m. in. pod kątem charakterystyki i potrzeb grupy zawodowej, oczekiwanych form wsparcia).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 349, 357-358, 366-374)

1.2.3. W projekcie, w zakresie realizowanym przez PUP w Lublinie, wzięło udział 143 uczestników (z czego: 118 nauczycieli, tj. 82,5%), z których 136 zakończyło udział. Osiągnięte wyniki naboru były wyższe od liczby 120 uczestników, zaplanowanej we wniosku o dofinansowanie, co – jak wyjaśniła dyrektor PUP – wynikało z dużego zainteresowania ze strony kandydatów, a także było efektem oszczędności osiągniętych w projekcie, które pozwoliły na zrekrutowanie większej

liczby osób. Wśród 143 uczestników, 85 (tj. 59,4%) było pracownikami instytucji sektora oświaty zwolnionymi po 31 grudnia 2012 r., 56 (39,2%) – pracownikami takich instytucji, zagrożonymi zwolnieniem, natomiast dwóch (1,4%) – pracownikami przewidzianymi do zwolnienia. Dominującą grupę (135 ze 143, tj. 94,4%) stanowiły osoby zatrudnione w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki sektora oświaty, przy czym większość z nich było nauczycielami (stanowili oni 110 ze 135, tj. 81,5% tej podgrupy i jednocześnie 110 ze 143, tj. 76,9% wszystkich uczestników).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 65-71, 97, 188-189, 359)

1.2.4. W procesie rekrutacji odmówiono zakwalifikowania siedmiu osobom, które nie spełniały kryteriów udziału (były zatrudnione na uczelniach wyższych, nie posiadały doświadczenia zawodowego w instytucjach systemu oświaty) lub złożyły niekompletne dokumenty rekrutacyjne, które nie pozwalały na ocenę kwalifikowalności udziału kandydatów. Dyrektor PUP wyjaśniła, że z uwagi na brak środków finansowych w części budżetu projektu przypadającej na PUP w Lublinie, dwóm osobom zaproponowano udział u innych partnerów (przyczyniło się to dodatkowo do osiągnięcia przez tych partnerów założonych wskaźników).

Badanie przez NIK próby pięciu uczestników, którym odmówiono udziału, wykazało, że odmowy były zasadne.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 283-347, 349, 359)

1.2.5. Ogólne zasady przeprowadzenia rekrutacji uczestników projektu oraz zasady uczestnictwa zostały określone w *Regulaminie rekrutacji i uczestnictwa w Projekcie „Outplacement dla oświaty” współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego* (dalej: *Regulamin rekrutacji*), zatwierdzonym 8 maja 2014 r. przez Wicedyrektora ds. Rynku Pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie. Zgodnie z postanowieniami § 13 ust. 4 Regulaminu rekrutacji WUP, jako lider projektu, zastrzegał sobie prawo do zmian regulaminu w trakcie realizacji projektu, natomiast na mocy § 13 ust. 2 – prawo do ostatecznej interpretacji treści regulaminu. Szczegółowe zasady uczestnictwa w szkoleniach, stażach, studiach podyplomowych oraz udzielania wsparcia w postaci subsydiowania zatrudnienia, przyznawania dodatków relokacyjnych lub środków dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, zostały określone w odrębnych regulaminach, zatwierdzonych przez WUP.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że na spotkaniach organizacyjnych w WUP, dyrektorzy powiatowych urzędów pracy wspólnie ustalili, który partner odpowiada za przygotowanie konkretnego regulaminu. PUP w Lublinie był odpowiedzialny za przygotowanie regulaminu dotyczącego przyznawania dotacji na rozwój przedsiębiorczości oraz wsparcia pomostowego. Każdy z partnerów mógł zgłaszać poprawki i sugestie, co do zmian w regulaminach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 201-282, 349, 359)

W myśl regulacji § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu rekrutacji, uczestnikami projektu mogli zostać nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zwolnieni⁷, przewidziani do zwolnienia⁸ lub zagrożeni zwolnieniem⁹, przy czym osoby zainteresowane

⁷ Osoby, które utraciły pracę po 31 grudnia 2012 r. z przyczyn dotyczących zakładu pracy, lub których umowa o pracę na czas określony/zastępstwa została rozwiązana (po 31 grudnia 2012 r.) z upływem czasu, na który była zawarta, lub których umowa o pracę została rozwiązana na mocy porozumienia stron po 31 grudnia 2012 r.

⁸ Osoby znajdujące się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

⁹ Osoby zatrudnione u pracodawcy, który w ciągu ostatnich 12 miesięcy - przed przystąpieniem kandydata do projektu - dokonał rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r., poz. 192, ze zm.) lub zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502, ze zm.), w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy

udziałem w projekcie powinny posiadać status osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy w rejestrze jednego z partnerów projektu. Status uczestników określany był na dzień podpisania deklaracji uczestnictwa w projekcie¹⁰. Zgodnie z § 5 ust. 3 regulaminu zgłoszenia miały być przyjmowane w siedzibach partnerów¹¹. Warunkiem przystąpienia do projektu (określonym w § 5 ust. 4) było wypełnienie formularza rekrutacyjnego wraz z załącznikami, według wzoru zamieszczonego na stronach internetowych lidera i partnerów projektu. Formularze rekrutacyjne miały podlegać (§ 5 ust. 7) weryfikacji przeprowadzonej przez pośrednika pracy zatrudnionego u partnera. Stosownie do § 5 ust. 10 Regulaminu rekrutacji warunkiem udziału w projekcie było podpisanie deklaracji uczestnictwa u jednego z partnerów projektu, a także wypełnienie formularza rekrutacyjnego wraz z załącznikami oraz testów określających poziom motywacji i predyspozycji zawodowych (dokumenty stanowiły podstawę do określenia liczby punktów uzyskanych w procesie rekrutacji).

W § 5 ust. 11 i 12 Regulaminu rekrutacji przewidziano, że proces rekrutacji będzie przeprowadzany w siedzibach partnerów projektów przez Komisję Rekrutacyjną, powołaną zarządzeniem dyrektora danego powiatowego urzędu pracy. W § 5 ust. 14 wyszczególniono kryteria główne, uwzględniane przy wyborze uczestników projektu, wraz z przypisaną punktacją; kryteria dodatkowe (wraz z punktacją) zamieszczono w § 5 ust. 15 regulaminu. Zgodnie z § 5 ust. 16, po zakwalifikowaniu się do udziału w projekcie, uczestnik był zobowiązany do podpisania umowy uczestnictwa.

Uczestnikiem projektu mogli być wyłącznie nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty, zamieszkujący na terenie województwa lubelskiego i posiadający status osoby zwolnionej, przewidzianej do zwolnienia lub zagrożonej zwolnieniem. Niektóre z proponowanych form wsparcia zostały dedykowane wyłącznie grupom osób o określonym statusie: studia podyplomowe – osobom zatrudnionym (zapis obowiązywał przez jeden miesiąc)¹², natomiast bezzwrotne wsparcie na rozwój przedsiębiorczości – osobom bezrobotnym (przez cały okres realizacji projektu).

W Regulaminie rekrutacji przyjęto również zasadę, wyrażoną w § 4 ust. 5 tego dokumentu, zgodnie z którą do projektu nie mogły przystąpić osoby związane jedynie umową cywilnoprawną z pracodawcą sektora oświaty. Zgodnie ze stanowiskiem dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, zaprezentowanym NIK w trakcie kontroli tej jednostki, WUP wraz z partnerami przyjęli tę zasadę, w związku z zapisami SzOP POKL, które nie wskazywały jednoznacznie na możliwość wsparcia osób zatrudnionych wyłącznie w tej formie. Wsparcie udzielone osobom zatrudnionym tylko na podstawie umów cywilnoprawnych rodziłoby wątpliwości, co do udzielenia pomocy właściwej grupie docelowej – istniało bowiem ryzyko, że ze wsparcia skorzystałyby osoby, które w sektorze oświaty świadczyły usługi jedynie incydentalnie. Zdaniem dyrektora WUP, dopuszczenie udziału takich osób w projekcie znacznie ułatwiłoby proces rekrutacji. Pozytywne aspekty takiego

zatrudniającego mniej niż 20 pracowników. Do kategorii tej należeli również: nauczyciele i pracownicy instytucji sektora oświaty zatrudnieni na umowę o pracę na czas określony lub na umowę o pracę na czas zastępstwa, a także nauczyciele w stanie nieczynnym.

¹⁰ Co doprecyzowano, wprowadzając z dniem 1 sierpnia 2014 r. odpowiedni zapis, na mocy Aneksu nr 1 z 8 lipca 2014 r. Regulaminu rekrutacji.

¹¹ W § 5 ust. 2 Regulaminu rekrutacji wyszczególniono powiaty, przypisane w ramach projektu do „właściwości” poszczególnych powiatowych urzędów pracy (do PUP w Lublinie miały zgłaszać się osoby zamieszkałe w powiatach: janowskim, kraśnickim, lubartowskim, lubelskim, łęczyńskim i świdnickim oraz na terenie miasta Lublin). Po wprowadzeniu zmian § 5 ust. 3 Regulaminu, na podstawie Aneksu nr 1 z 8 lipca 2014 r., kandydaci mieli prawo do złożenia dokumentów rekrutacyjnych do dowolnego wybranego partnera, a ten miał obowiązek dokumenty przyjąć i rozpatrzyć.

¹² W Regulaminie rekrutacji zatwierdzonym 8 maja 2014 r. przewidziano, że studia podyplomowe przeznaczone są dla obu grup uczestników (zatrudnionych i bezrobotnych). Od 1 sierpnia 2014 r., po zmianach wprowadzonych Aneksem nr 1 z 8 lipca 2014 r., wymieniona forma wsparcia była przewidziana wyłącznie dla osób zatrudnionych. Na mocy Aneksu nr 2 z 2 września 2014 r. (wiążącego od dnia podpisania) powrócono do pierwotnego zapisu.

rozwiązania wiązałyby się z udzieleniem wsparcia większej liczbie uczestników i osiągnięciem wyższych wskaźników. Natomiast zagrożenie stanowiła możliwość skierowania wsparcia do osób, które faktycznie nie byłyby pracownikami sektora oświaty.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 201-282, tom II str. 86-95)

Kandydaci ubiegający się o udział w projekcie byli rejestrowani w ewidencji prowadzonej w PUP w Lublinie jako osoby bezrobotne, bądź jako osoby poszukujące pracy (w szczególności: jeżeli posiadały status osoby bezrobotnej, zarejestrowanej w innym urzędzie pracy lub pozostawały osobą zatrudnioną). Osoby wnioskujące o zarejestrowanie zobowiązane były przedłożyć m. in. dotychczasowe świadectwa pracy oraz dokumenty potwierdzające posiadane kwalifikacje. Dyrektor PUP wyjaśniła, że w przypadku przepływu uczestników pomiędzy partnerami projektu (np. w sytuacji, gdy inny partner posiadał jeszcze niewykorzystaną pulę środków na formę wsparcia, którą zainteresowany był uczestnik) przekazaniu podlegały również zgromadzone dotychczas u poprzedniego partnera dokumenty związane z rekrutacją i udzielonym wsparciem. Odpowiedzialność za ocenę kwalifikowalności uczestnika ponosił partner, u którego dany uczestnik podpisał deklarację (ten sam partner wprowadzał dane do PEFS¹³ i uwzględniał uczestnika przy pomiarach stopnia osiągnięcia założonych wskaźników realizacji celów projektu).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 350, 361-362, tom II str. 151-153, 217-219)

Oceny kwalifikowalności kandydatów dokonywała komisja rekrutacyjna, powołana w trzyosobowym składzie przez dyrektora PUP. Przedłożone dokumenty (formularz rekrutacyjny z załącznikami, oświadczenia kandydata) były poddawane ocenie formalnej, a następnie – kompletne i poprawnie wypełnione – ocenie merytorycznej, zakończonej przyznaniem punktów według ustalonych w Regulaminie rekrutacji zasad. Przyjęte kryteria oceny uprzywilejowywały osoby posiadające zatrudnienie (przewidziano dla nich więcej możliwych do zdobycia punktów, niż dla osób bezrobotnych), dodatkowe punkty mogły również zdobyć osoby zatrudnione w jednostkach sektora oświaty zaplanowanych do likwidacji lub restrukturyzacji. Dyrektor PUP wyjaśniła, że zasady przyjęte w Regulaminie rekrutacji nawiązywały do zapisów Planu działania na lata 2014-2015, które przewidywały przyjmowanie w pierwszej kolejności pracowników sektora oświaty zagrożonych zwolnieniem lub przewidzianych do zwolnienia, gdyż, według danych SIO, ich liczba znacznie przewyższała liczbę pracowników zwolnionych.

Analiza rozstrzygnięć komisji rekrutacyjnej wykazała, że w praktyce różnice w punktacji, przewidziane w ustalonych kryteriach oceny, nie miały wpływu na zakwalifikowanie się kandydata do projektu, gdyż żadna z kandydatur nie została odrzucona z powodu zbyt niskiej liczby przyznanych punktów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 201-330, 349, 359-360, 381-387)

PUP stosował zasadę podpisywania przez uczestników deklaracji uczestnictwa w projekcie dopiero po formalnym zakwalifikowaniu kandydata przez komisję rekrutacyjną.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że Urząd kierował się w tym zakresie stanowiskiem Instytucji Zarządzającej, zalecającym, aby dzień przystąpienia do projektu był zbliżony z dniem udzielenia pomocy uczestnikowi w pierwszej formie wsparcia. Z uwagi na występujący w związku z tym odstęp czasowy, pomiędzy datą wypełnienia przez kandydata dokumentów rekrutacyjnych i złożenia przez niego

¹³ Podsystem monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS) jest systemem przeznaczonym do monitorowania efektów realizacji projektów dofinansowanych z EFS poprzez zbieranie danych od osób oraz instytucji bezpośrednio objętych wsparciem w ramach PO KL.

oświadczeń, a datą formalnego przystąpienia do projektu, pracownicy PUP mieli obowiązek aktualizowania wiedzy na temat ewentualnej zmiany statusu osoby zainteresowanej udziałem w projekcie, sprawdzając, czy w dalszym ciągu ta osoba kwalifikuje się do projektu. Kwalifikowalność uczestnika projektu oceniano na dzień podpisania deklaracji uczestnictwa w projekcie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 349-350, 360-361)

Status kandydatów przystępujących do projektu jako pracownicy jednostek sektora oświaty zagrożeni lub przewidziani do zwolnienia był weryfikowany m. in. na podstawie oświadczeń ich pracodawców. Poglębiającą ocenę kwalifikowalności uczestników umożliwiały zgromadzone dokumenty, potwierdzające historię zatrudnienia i dotychczasowe doświadczenie zawodowe. W przypadku wniosków o przyznanie dotacji na działalność gospodarczą sprawdzano dodatkowo, czy kandydaci nie podlegali wykluczeniu ze wsparcia tego typu, w związku z posiadaniem wpisu w rejestrze Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: *CEIDG*) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu.

Analiza próby 39 uczestników, z których:

- 15 otrzymało środki na rozwój przedsiębiorczości (próba 15 z 37, tj. 40,5%, wszystkich uczestników objętych przez PUP w Lublinie tą formą wsparcia),
- 10 odbyło łącznie 12 indywidualnych szkoleń¹⁴ (próba 12 z 86, tj. 14,0%, wszystkich szkoleń),
- 15 uczestniczyło w studiach podyplomowych (próba 15 z 45, tj. 33,3%),
- dziewięciu zostało skierowanych na staż (próba 9 z 44, tj. 20,4%),
- trzech otrzymało jednorazowe dodatki relokacyjne (próba 3 z 6, tj. 50,0%),

wykazała, że wszyscy uczestnicy kwalifikowali się do udziału w projekcie i spełniali formalne wymogi, ustalone we wniosku o dofinansowanie i obowiązujących w projekcie regulaminach, do objęcia ich wymienionymi formami wsparcia (wyjątkiem od tej reguły był przypadek niezasadnego przyznania jednego z dodatków relokacyjnych, opisany niżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 188-189, 430-438, 440-441)

1.2.6. W badanej próbie 35 z 39 osób (tj. 89,7%) było nauczycielami¹⁵, natomiast pozostałe cztery (10,3%) – pracownikami niepedagogicznymi. Wśród uczestników projektu przeważały osoby posiadające co najmniej półroczny staż w instytucjach sektora oświaty – w badanej próbie uczestników jedynie trzy osoby (7,7%) posiadały krótsze dotychczasowe doświadczenie w tej branży¹⁶.

1.2.7. Nie wystąpiły przypadki (w badanej próbie) dopuszczenia do udziału w projekcie osób, które w sektorze oświaty były zatrudnione wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 442-445, tom II str. 195-203)

1.2.8. Informacje przekazane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ potwierdziły, że osoby

¹⁴ Podana liczba szkoleń nie uwzględnia dodatkowych indywidualnych szkoleń, jakie przygotowano dla przedsiębiorców, w związku z otrzymaną - w trakcie realizacji projektu - interpretacją Instytucji Zarządzającej, wskazującą na potrzebę ich zorganizowania.

¹⁵ Pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach pedagogicznych (nauczyciel, wychowawca, pedagog).

¹⁶ I. P. pracował jako nauczyciel przez okres nieznacznie przekraczający miesiąc, uczestniczka M. W. – jako nauczyciel wspomagający przez niespełna cztery miesiące, natomiast uczestniczka P. N. – jako technik prac biurowych i opiekun dzieci w drodze do szkoły przez pięć i pół miesiąca.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

zakwalifikowane do udziału w projekcie, objęte badaną próbą, posiadały niezbędne doświadczenie zawodowe, zdobyte w ramach stosunków pracy łączących je po 31 grudnia 2012 r. z instytucjami sektora oświaty i pozwalające na udział w projekcie.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 195-203)

1.2.9. Żaden z uczestników, którym udzielono wsparcia na rozwój przedsiębiorczości (z badanej próby 15), nie posiadał wpisu w CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających przystąpienie do projektu. Każdy z nich posiadał również, na dzień przystąpienia do projektu, status osoby bezrobotnej, warunkujący – w świetle postanowień obowiązującego w projekcie Regulaminu rekrutacji – możliwość otrzymania wsparcia założonej działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 437-438, tom II str. 195-203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Udzielono wsparcia w formie jednorazowego dodatku relokacyjnego w wysokości 5.000 zł z tytułu zatrudnienia w szkole, w której uczestniczka pracowała już przystępując do projektu, czym naruszono zasady przyznawania dodatku, określone w SzOP POKL oraz w obowiązującym w projekcie *Regulaminie przyznawania dodatków relokacyjnych w projekcie „Outplacement dla oświaty” współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego* (dalej: *Regulamin przyznawania dodatków relokacyjnych*).

Jedną z form wsparcia nauczycieli i innych pracowników instytucji sektora oświaty, przewidzianych w SzOP POKL w ramach poddziałania 8.1.2, był jednorazowy dodatek relokacyjny w wysokości 5.000 zł brutto dla osoby, która uzyskała zatrudnienie w odległości powyżej 50 km od miejsca stałego zamieszkania (w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego), z przeznaczeniem na pokrycie kosztów dojazdu lub zakwaterowania w początkowym okresie zatrudnienia. W przypisie 96 tego dokumentu doprecyzowano, że *jednorazowy dodatek relokacyjny w wysokości 5 000 zł brutto może być wypłacony osobie, która uzyskała nowe zatrudnienie (poza dotychczasowym miejscem pracy) w odległości powyżej 50 km od miejsca stałego zamieszkania (w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego), z przeznaczeniem na pokrycie kosztów dojazdu i/lub zakwaterowania w początkowym okresie zatrudnienia. Jednorazowy dodatek relokacyjny może być realizowany w ramach projektu wyłącznie w połączeniu z innymi aktywizującymi formami wsparcia przewidzianymi w typie operacji.*

Instytucja Zarządzająca wskazywała¹⁸, że dodatki relokacyjne nie przysługują ze względu na sam fakt uczestnictwa w programie outplacementowym realizowanym w ramach programu wdrażanego w ramach poddziałania 8.1.2 POKL, lecz mogą być wypłacane dopiero wówczas, gdy osoba objęta wsparciem została zatrudniona w nowym miejscu pracy (u nowego pracodawcy).

W Regulaminie przyznawania dodatków relokacyjnych przewidziano (w § 2 ust. 1, 3 i 5), że dodatek relokacyjny nie stanowi samodzielnej formy wsparcia w ramach projektu, może zostać przyznany uczestnikowi projektu, który utracił pracę po 31 grudnia 2012 r.¹⁹, natomiast warunkiem otrzymania dodatku relokacyjnego jest uzyskanie nowego zatrudnienia (poza dotychczasowym miejscem pracy) przez

¹⁸ M.in. w piśmie Dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nr DZF-I-9220-1190/RG/09 z 1 lipca 2009 r. (dostępnym m.in. na stronach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie pod adresem http://pokl.up.gov.pl/efs/download/outplacement_odpowiedzi.pdf).

¹⁹ Utracił pracę po 31 grudnia 2012 r. z przyczyn dotyczących zakładu pracy, lub którego umowa o pracę na czas określony/zastępstwa została rozwiązana z upływem czasu, na który była zawarta (dot. umów rozwiązanych po 31 grudnia 2012 r.), lub którego umowa o pracę została rozwiązana na mocy porozumienia stron po 31 grudnia 2012 r.

uczestnika projektu w odległości powyżej 50 km od miejsca zamieszkania (w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego). Zgodnie z definicjami zawartymi w § 1 ust. 1 lit. f i g ww. Regulaminu pod pojęciem „nowy pracodawca” rozumiano *miejsce, u którego uczestnik projektu został zatrudniony na umowę o pracę*, natomiast „dotychczasowy pracodawca” – oznaczał *pracodawcę, z którym uczestnik projektu pozostawał w stosunku pracy lub stosunku służbowym w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie do projektu*.

Kontrola NIK wykazała, że w jednym z trzech badanych przypadków przyznania dodatku relokacyjnego wsparcie w tej formie zostało udzielone niezgodnie z SzOP POKL i ww. Regulaminem. Zgodnie z dokumentacją rekrutacyjną i przedłożonymi dokumentami, uczestniczka O. S. w dniach: złożenia formularza rekrutacyjnego (8 września 2014 r.) oraz przystąpienia do projektu (podpisania deklaracji uczestnictwa w projekcie i zawarcia umowy uczestnictwa, które nastąpiło 26 września 2014 r.)²⁰ była zatrudniona na czas zastępstwa na okres od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. w jednej z warszawskich szkół. Jej wniosek o przyznanie dodatku relokacyjnego w związku z podjęciem zatrudnienia w tej szkole (wypełniony 15 października 2014 r. i złożony tydzień później) został zaakceptowany przez PUP 25 listopada 2014 r. Tym samym udzielono wsparcia z tytułu zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy uczestniczki (z którym wiązała ją stosunek pracy jeszcze przed przystąpieniem do projektu), a nie – wsparcia związanego z uzyskaniem zatrudnienia u nowego pracodawcy, w trakcie uczestnictwa w projekcie.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 96-203)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że przyznanie dodatku relokacyjnego uczestniczce wiązało się ze znalezieniem przez nią nowej pracy poza dotychczasowym miejscem zamieszkania i miejscem pracy, tj. poza Lublinem. Jej sytuacja zawodowa była dość trudna, w związku z utratą zatrudnienia z dniem 25 kwietnia 2014 r. w lubelskim liceum i brakiem możliwości kontynuacji pracy w wyuczonym zawodzie, ze względu na kończący się rok szkolny. Kiedy dowiedziała się o projekcie, postanowiła wziąć w nim udział i w dniu 8 lipca 2014 r. wypełniła formularz rekrutacyjny, co potwierdzają złożone przez nią podpisy. Uzupełniony formularz złożyła jednak w PUP w Lublinie dopiero 8 września 2014 r., dołączając do niego potwierdzenie zameldowania na pobyt czasowy w Lublinie oraz załącznik, stanowiący potwierdzenie nowego zatrudnienia w szkole w Warszawie. Po podpisaniu 25 września 2014 r. deklaracji uczestnictwa w projekcie, skorzystała z poradnictwa zawodowego i w wyniku ustalonego IPD złożyła wniosek o organizację studiów podyplomowych, które ukończyła zgodnie z zawartą umową. W dniu 22 października 2014 r. uczestniczka złożyła wniosek o przyznanie dodatku relokacyjnego. Komisja kwalifikacyjna oceniająca wniosek wzięła pod uwagę niesprecyzowane do końca zapisy Regulaminu przyznawania dodatków relokacyjnych oraz stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju²¹, zgodnie z którym *wsparcie udzielone w projekcie powinno każdorazowo uwzględniać indywidualną sytuację uczestnika projektu oraz umożliwić mu powrót na rynek pracy*.

Zdaniem dyrektora PUP z definicji „nowego pracodawcy” zawartej w ww. regulaminie nie wynika, iż umowa o pracę powinna być zawarta po przystąpieniu do projektu, nie podaje również daty ani okresu, w którym powinno to nastąpić. W związku z tym Komisja uznała, że umowa o pracę zawarta w dniu 28 sierpnia 2014 r. jest dla uczestniczki nową umową, ponieważ rozpoczęcie pracy nastąpiło w tym samym

²⁰ Zgodnie z punktem 2 i 4 podrozdziału 6 Rozdziału 3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków* udział uczestnika w projekcie rozpoczyna się od dnia podpisania przez niego deklaracji uczestnictwa w projekcie.

²¹ Wyrażone w piśmie z dnia 13.06.2014 r, znak: DZF-I-82202-29-PM/14.

miesiącu, co podpisanie deklaracji uczestnictwa i główne warunki przyznania dodatku relokacyjnego zostały spełnione.

Dyrektor PUP zwróciła uwagę, że SzOP POKL nie określa szczegółów dotyczących udzielania tego wsparcia w takim zakresie, który opisuje Instytucja Zarządzająca w piśmie Dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nr DZF-I-9220-1190/RG/09 z 1 lipca 2009 r., natomiast stanowisko to, czytane literalnie, sugeruje objęcie wsparciem w postaci dodatku relokacyjnego osób zatrudnionych w nowym miejscu pracy (u nowego pracodawcy), nie podając jednocześnie i nie wyjaśniając terminologii „poprzedniego” czy też „dotychczasowego pracodawcy”.

Zdaniem dyrektora PUP, przyznany i wypłacony uczestniczące dodatek relokacyjny przyczynił się do utrzymania zatrudnienia, pomagając jej pokryć koszty zakwaterowania w początkowym okresie zatrudnienia, jak również podpisać dodatkowe umowy o pracę we wrześniu 2014 r., dzięki czemu nie tylko podjęła ponownie zatrudnienie, ale również zwiększyła swoje szanse na rynku pracy. Podjęte działania pokazały celowość i istotę tej formy wsparcia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 350-354, 362-365)

NIK zauważa, że zapisy SzOP POKL wiążą możliwość udzielenia wsparcia w formie jednorazowego dodatku relokacyjnego z uzyskaniem nowego zatrudnienia, poza dotychczasowym miejscem pracy. Podobna zasada wynika z przytoczonych wyżej zapisów Regulaminu przyznawania dodatków relokacyjnych, definiujących „dotychczasowego” i „nowego pracodawcę” w sposób niepozwalający uznać, że może chodzić o ten sam podmiot (zakład pracy). Uczestniczka otrzymała wsparcie w związku z zatrudnieniem u pracodawcy, z którym wiązał ją już stosunek pracy przed przystąpieniem do projektu, co prowadzi do konkluzji, że znalezienie pracy nie nastąpiło w wyniku uczestnictwa w projekcie. NIK nie rozstrzyga przy tym, czy (i w jakim zakresie) przyznanie dodatku 25 listopada 2014 r. miało wpływ na znalezienie przez uczestniczkę dodatkowego zatrudnienia we wrześniu 2014 r.²²

(dowód: akta kontroli, tom II str. 331-337, 96-115, tom II str. 198-203)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola NIK wykazała, że jeden z uczestników projektu, któremu przyznano środki na rozwój przedsiębiorczości w wysokości 57.077,20 zł²³, przystępując do projektu 2 września 2014 r. posiadał nadany 4 lipca 2014 r. status osoby bezrobotnej, zarejestrowanej w Miejskim Urzędzie Pracy w Lublinie. Według informacji, przekazanych przez ZUS na potrzeby kontroli NIK, uczestnik podlegał, począwszy od 1 sierpnia 2014 r. (do 19 października 2014 r.), ubezpieczeniom z tytułu umowy zlecenia, zawartej z firmą działającą w formie sp. z o. o.

W myśl § 3 ust. 8 obowiązującego w projekcie *Regulaminu rekrutacji* bezzwrotne wsparcie na rozwój przedsiębiorczości przysługiwało wyłącznie osobom posiadającym status osoby bezrobotnej. Zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴ bezrobotny jest osobą niezatrudnioną i niewykonywującą innej pracy zarobkowej, w tym związanej ze świadczeniem usług na podstawie umów cywilnoprawnych²⁵. Oznacza to, że ww. uczestnik wprawdzie formalnie posiadał, na

²² Z informacji przekazanych przez ZUS wynika, że uczestniczka, oprócz zatrudnienia od 1 września 2014 r. w szkole wskazanej we wniosku o przyznanie dodatku relokacyjnego, podjęła również pracę w dwóch warszawskich przedszkolach – począwszy od odpowiednio 16 i 19 września 2014 r. (w obu przypadkach uczestniczka znalazła pracę jeszcze przed przystąpieniem do projektu w dniu 26 września 2014 r.).

²³ Bezzwrotne wsparcie finansowe w wysokości 40.000 zł oraz wsparcie pomostowe (podstawowe i przedłużone) w wysokości 17.077,20 zł.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm. Dalej: *ustawa o promocji zatrudnienia*.

²⁵ W myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 tej ustawy pod pojęciem „innej pracy zarobkowej” rozumiane jest wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych.

dzień przystąpienia do projektu, wymagany status uprawniający do aplikowania o środki na działalność gospodarczą, jednak okoliczności wskazujące na wykonywanie w tym czasie czynności na podstawie umowy zlecenia poddają w wątpliwość, czy faktycznie spełniał ustawowe warunki do posiadania takiego statusu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 201-282, 437-438, tom II str. 195-207, 217-330)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że podczas rekrutacji do projektu Urząd miał możliwość sprawdzenia statusów posiadanych przez kandydatów w innych urzędach pracy poprzez *Raport o osobie Aplikacji Centralnej* systemu informatycznego Syriusz, nie miał natomiast możliwości zweryfikowania prawidłowości przyznania kandydatowi, przez Miejski Urząd Pracy w Lublinie, statusu bezrobotnego (na dzień przyznania lub w późniejszym okresie, na dzień przystąpienia ww. do projektu). Dopiero od 2015 r. (a więc już po zakończeniu procesu rekrutacji ww. uczestnika) PUP w Lublinie dysponował wglądem w informacje zgromadzone na kontach ubezpieczonego w ZUS. Ograniczenia funkcjonalności w obecnie generowanych raportach nie dają PUP wglądu w przytoczony wyżej okres, dotyczący uczestnika²⁶.

Dyrektor PUP zwróciła uwagę, że zgodnie z dyspozycją art. 74 ustawy o promocji zatrudnienia bezrobotny jest zobowiązany zawiadomić w ciągu 7 dni powiatowy urząd pracy m. in. o podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub o zaistnieniu innych okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego. Z danych *Raportu o osobie Aplikacji Centralnej*, sporządzonego dla ww. uczestnika nie wynika, aby do takiego powiadomienia doszło. Dyrektor zauważyła również, że utrata statusu bezrobotnego następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez organ, który wydał decyzję (chyba że z powodu zmiany właściwości miejscowej obecny organ dysponuje aktami sprawy), natomiast PUP w Lublinie praktykuje przekazywanie informacji do właściwego powiatowego urzędu pracy, w celu ich wykorzystania służbowego, w przypadku powzięcia w toku czynności służbowych informacji o okolicznościach mających znaczenie dla sprawy. Dyrektor PUP poinformowała, że w przypadku ww. uczestnika stosowna informacja zostanie przekazana do MUP w Lublinie, chociaż jak się wydaje, posiada on już na podstawie usługi U3 wiedzę o zbiegu tytułów do ubezpieczenia z tytułu posiadania statusu bezrobotnego i wykonywania umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 208-216)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

2.1. Osiągnięcie zakładanych celów projektu

Celem głównym projektu było zwiększenie szans na regionalnym rynku pracy pracowników sektora oświaty z województwa lubelskiego, w szczególności nauczycieli. Wskaźnikami pomiaru osiągnięcia celu, określonymi we wniosku o dofinansowanie, były: liczba osób objętych wsparciem, liczba osób, które

Opis stanu faktycznego

²⁶ Raport U1 obejmuje generalnie okres 18 miesięcy wstecz od daty wywołania usługi, zatem na dzień kontroli NIK nie daje już wglądu w okres lipca-października 2014 r. Usługa U2 może być uruchomiona tylko dla osoby, która była zarejestrowana w danym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, natomiast uczestnik nie posiadał takiego statusu w ewidencji PUP w Lublinie.

zakończyły udział w projekcie, liczba osób pracujących po zakończeniu projektu oraz liczba osób objętych poradnictwem zawodowym.

Cele szczegółowe projektu zakładały: 1) uzyskanie przez pracowników sektora oświaty wiedzy na temat planowania ścieżki zawodowej kariery (wskaźnikami pomiaru celu były: liczba osób objętych pośrednictwem pracy oraz liczba osób, którym zostanie opracowany indywidualny plan działania); 2) podniesienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych pracowników poprzez udział w szkoleniach oraz studiach podyplomowych (wskaźnikami pomiaru celu były: liczba osób, które zmieniły kwalifikacje oraz liczba osób, która je podniosła); 3) wzrost poziomu zatrudnienia i doświadczenia zawodowego uczestników (mierzony liczbą osób, które podjęły lub utrzymały zatrudnienie, liczbą osób które podjęły samozatrudnienie, liczbą osób objętych subsydiowaniem zatrudnienia oraz liczbą osób skierowanych na staż).

We wniosku o dofinansowanie określono wartości docelowe wskaźników, ustalone łącznie dla lidera i partnerów. Szczegółowy opis zadań i produktów, które będą wytworzone w ramach ich realizacji został wskazany w tabeli 3.3. wniosku o dofinansowanie oraz w umowie partnerskiej (zadania przydzielone PUP w Lublinie oraz wynikające z nich wartości docelowe wskaźników wskazano w punkcie 1. „*Realizacja projektu wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty...*” wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 12-15, 26, 61-71, 97-98, 107-155)

Urząd badał osiągnięcie założonych celów, wykorzystując w tym celu zarówno źródła wewnętrzne (m.in. prowadzone rejestry, listy obecności, dzienniki zajęć, dokumentację sporządzoną przez doradców zawodowych i pośredników pracy), jak i zewnętrzne (gromadzone w szczególności do ustalenia wysokości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej: dane rejestru CEIDG, przedstawiane przez uczestników, po zakończeniu udziału w projekcie, kopie umów i świadectw pracy, dokumenty i informacje przekazane przez partnerów projektu).

Wszystkie założone cele projektu zostały osiągnięte, z wyjątkiem dwóch: nie objęto żadnej osoby, z planowanych czterech, poradnictwem psychologicznym (żaden z uczestników nie zgłosił takiej potrzeby), nie objęto również żadnej subsydiowanym zatrudnieniem (planowano jedną osobę), gdyż przedsiębiorcy byli bardziej zainteresowani formą wsparcia w postaci skierowania do nich uczestników w ramach stażów.

Liczba osób objętych wsparciem wyniosła 143 (przy planowanych 120; realizacja na poziomie 119,2% planu); zakończyło udział 136 osób (tj. 113,3% z zaplanowanych 120). Poradnictwem zawodowym objęto 139 osób (wykonanie na poziomie 115,8% planowanej liczby 120); pośrednictwem pracy – 126 (wykonanie równe 121,2% planowanych 104 osób); stażami – 44 (wykonanie równe 151,7% planowanych 29 osób); wsparciem rozwoju przedsiębiorczości – 37 (wykonanie na poziomie 102,8% planowanych 36 uczestników); udzielono również sześciu jednorazowych dodatków relokacyjnych (wykonanie 200,0%, przy planowanych trzech). Osiągnięcie wyższych, od zakładanych, wskaźników wynikało m.in. z osiągniętych oszczędności, niewykorzystania całej puli środków przeznaczonych na niektóre zadania (m. in. nie wszyscy przedsiębiorcy wykorzystali pełny limit dotacji w wysokości 40 tys. zł) oraz z przesunięć w budżecie projektu i ustaleń pomiędzy partnerami.

W końcowym wniosku o płatność (w części dotyczącej PUP w Lublinie) wykazano również liczbę 74 osób, które zmieniły kwalifikacje oraz 57 które je podniosły – łączna liczba tych osób (131) była wyższa od faktycznej liczby uczestników, którzy uczestniczyli w ramach projektu w szkoleniach lub studiach podyplomowych, ponieważ bazowała na liczbie wydanych zaświadczeń, certyfikatów i dyplomów,

nie uwzględniając faktu, iż pięć osób uczestniczyło w więcej, niż jednym szkoleniu, bądź też skorzystało zarówno ze szkolenia, jak i ze studiów²⁷. Wysokość wykazanych wskaźników wynikała jednak ze sposobu ich pomiaru, przewidzianego we wniosku o dofinansowanie²⁸. NIK zauważa, że niezależnie od przyjętej metodologii pomiaru, cel szczegółowy projektu został osiągnięty, gdyż w założeniach planowano objąć działaniami tylko 123 osoby²⁹.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 87,5% (przy zakładanym poziomie 50%), a jego stopień realizacji 175,0%. Spośród 136 osób, które zakończyły udział w projekcie, 119 znalazło lub kontynuowało zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-171, 188-189, 430-434, tom II str. 1-10, 50-60)
Zaplanowane w budżecie projektu środki dla PUP w Lublinie w wysokości 3.235.927,76 zł (plan po zmianach) wykorzystano na poziomie 3.162.116,16 zł (wykonanie, po korektach), tj. 97,7%. Środki zaplanowane na:

- zadanie 1, obejmujące poradnictwo i pośrednictwo pracy, wykorzystano w 88,2% (wykonanie 60.058,18 zł, przy planie 68.058,00 zł);
- zadanie 2, przewidujące pomoc dla przedsiębiorców – wykorzystano w 98,8% (wykonanie 2.044.702,38 zł, przy planie 2.070.211,67 zł);
- zadanie 3, obejmujące działania aktywizacyjne – wykorzystano w 96,9% (wykonanie 955.022,52 zł przy planie 986.058,09 zł), z czego: środki na szkolenia – w 94,5% (wykorzystanie 298.347,52 zł, plan 315.662,17 zł), środki na staże – w 98,0% (wykorzystanie 451.335,00 zł, plan 460.395,92 zł), na studia podyplomowe w 97,4% (wykorzystanie 175.340,00 zł, plan 180.000,00 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 174-181)

Wysokość jednostkowych wydatków, poniesionych na uczestnika danej formy wsparcia (obliczona jako relacja wydatków kwalifikowalnych do liczby osób, które zakończyły udział w formach wsparcia) wynosiła³⁰: w przypadku szkoleń – 3.564,42 zł, poradnictwa zawodowego – 193,64 zł, pośrednictwa pracy – 318,67 zł, stażów – 10.257,61 zł, studiów podyplomowych – 3.896,44 zł, jednorazowych dodatków relokacyjnych – 5.000,00 zł, natomiast wsparcia dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą odpowiednio: w zakresie udzielonego doradztwa i przeprowadzonych szkoleń – 1.162,25 zł, bezzwrotnych środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości – 39.087,12 zł, wsparcia pomostowego – 13.439,89 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 175)

W grupie 136 pracowników instytucji sektora oświaty, którzy zakończyli udział w projekcie, było 111 nauczycieli, w tym 104 nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

²⁷ We wniosku końcowym wykazano: liczbę certyfikatów i zaświadczeń dotyczących szkoleń – 86 oraz liczbę dyplomów studiów podyplomowych – 45, łącznie 131. Z ustaleń kontroli wynika, że dwie uczestniczki (W.W. – na podstawie umów: nr 24LU/SZ/2014 i nr 35LU/SZ/2014, A.G. – na podstawie umów nr 38LU/SZ/2014 i nr 5LU/SZ/2015) uczestniczyły każda w dwóch szkoleniach, natomiast trzy uczestniczki (A.G., R. Ł.-G. i M. K.-Ś.), które uczestniczyły w szkoleniach (na podstawie umów nr 18LU/SZ/2014, nr 21LU/SZ/2015 i nr 44LU/SZ/2015), brało również udział w studiach podyplomowych. W konsekwencji wykazana liczba 131 uczestników, którzy podnieśli lub zmienili kwalifikacje w sposób „podwójny” uwzględniała pięć ww. uczestniczek.

²⁸ We wniosku o dofinansowanie wskazano, że osiągnięcie celu projektu, zakładającego podniesienie lub zmianę kwalifikacji uczestników miało być weryfikowane w oparciu o wydane zaświadczenia i certyfikaty ze szkoleń oraz dyplomy studiów podyplomowych.

²⁹ Zgodnie z podziałem zadań, określonych w umowie partnerskiej, PUP w Lublinie był odpowiedzialny za: objęcie szkoleniami 83 osób (pierwotnie planowanej liczby 64 uczestników, dla których przewidziano indywidualne szkolenia, powiększonej w trakcie realizacji projektu o 19 uczestników, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą) oraz objęcie 40 uczestników studiami podyplomowymi – łącznie 123 osób.

³⁰ Podane kwoty nie obejmują kosztów pośrednich oraz tych z kosztów bezpośrednich, których nie można było jednoznacznie przypisać do danej formy wsparcia (np. wynagrodzeń pracowników, którzy byli zaangażowani w realizację więcej, niż jednej formy wsparcia).

Po zakończeniu projektu, 14 z 35 (tj. 40,0%) nauczycieli objętych kontrolą NIK nadal pracowało w swoim zawodzie, natomiast pozostałych 21 znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty wyniósł zatem 60,0%³¹. Według stanu na dzień kontroli (30 kwietnia 2016 r.), 20 nauczycieli nadal pracowało poza sektorem oświaty, wobec czego ww. wskaźnik kształtował się na poziomie 57,1%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 363-364, 442-445)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli w badanej próbie po zakończeniu projektu³² wynosił 91,4%. Według stanu na dzień kontroli (30 kwietnia 2016 r.) pracowało 33 nauczycieli, wskaźnik wynosił więc 94,3%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 442-445)

2.2. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie szkoleń zawodowych i studiów podyplomowych

We wniosku o dofinansowanie nie określono ogólnie kierunków szkoleń czy studiów podyplomowych, przeznaczonych dla uczestników. Dobór odpowiednich kierunków miał wynikać z indywidualnej analizy potrzeb i oczekiwań uczestnika oraz oceny jego predyspozycji, dokonanej przez doradcę zawodowego.

W przypadku wystąpienia jednakowych potrzeb szkoleniowych dopuszczono możliwość przeprowadzenia szkoleń grupowych. Wśród najczęściej występujących były szkolenia na kierunkach: opiekun/ka dziecięcy/a, kurs z zakresu oligofrenopedagogiki, kurs z zakresu pedagogiki leczniczej, księgowości (w tym: komputerowej). Ponad połowa szkoleń (46 z 85, tj. 54,1%) dotyczyła kierunków niezwiązanych z doskonaleniem i doształcaniem zawodowym w oświacie; najczęściej wybieranymi były szkolenia z zakresu marketingu i sprzedaży, technik perswazji, coachingu, z których skorzystały przede wszystkim osoby rozpoczynające działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 61-104, 169-171, 191-195)

Wśród rodzajów studiów podyplomowych przeważały kierunki związane z sektorem oświaty (dotyczyło to 39 ze zrealizowanych 45, tj. 86,7%); najczęściej wybierane były studia związane z edukacją przedszkolną i wczesnoszkolną (14 uczestników wybrało ten kierunek), gimnastyką korekcyjno-kompensacyjną (czterech uczestników), czy zarządzaniem oświatą (trzech).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 166-168, 196-199)

Spośród 20 nauczycieli, którzy w badanej próbie odbyli studia podyplomowe i/lub szkolenia indywidualne (z wyłączeniem przedsiębiorców), sześciu znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty (zarówno według stanu po trzech miesiącach od zakończenia projektu, jak i na dzień kontroli – 30 kwietnia 2016 r.). Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty w badanej próbie uczestników, którzy zakończyli szkolenia lub studia podyplomowe³³ wyniósł zatem 30,0%.

³¹ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako relacja: liczby nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty (21) w odniesieniu do liczby nauczycieli w próbie (35) – według stanu ustalonego na dzień 29 lutego 2016 r. (tj. trzy miesiące po zakończeniu projektu), a w przypadku uczestników objętych wsparciem w formie środków na rozwój przedsiębiorczości – po 15 miesiącach od rozpoczęcia działalności.

W przypadku osób, które przystępując do projektu posiadały status osoby bezrobotnej wzięto pod uwagę dotychczasowe zatrudnienie w instytucjach sektora oświaty po 31 grudnia 2012 r. Jeżeli uczestnik pracował w tym okresie zarówno na stanowisku nauczyciela, jak i na stanowisku niepedagogicznym, jego status określono jako „nauczyciel”. W przypadku osób, które po zakończeniu projektu były zatrudnione jednocześnie: w podmiocie z sektora oświaty, jak i w innym podmiocie spoza tego sektora – przyjęto, że osoba znalazła zatrudnienie poza sektorem oświaty. Samozatrudnienie traktowano jako pracę poza sektorem (niezależnie od charakteru działalności i kodów PKD).

³² Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako relacja: liczby nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy utrzymali zatrudnienie w sektorze oświaty lub znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty, w tym rozpoczęli prowadzenie działalności gospodarczej (32) w stosunku do liczby nauczycieli w badanej próbie (35) – według stanu ustalonego na dzień 29 lutego 2016 r. (tj. trzy miesiące po zakończeniu projektu), a w przypadku uczestników objętych wsparciem w formie środków na rozwój przedsiębiorczości – po 15 miesiącach od rozpoczęcia działalności.

³³ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako relacja: liczby nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty w odniesieniu do liczby nauczycieli, którzy zakończyli studia podyplomowe lub szkolenia w próbie.

Wskaźnik efektywności kosztowej szkoleń i studiów podyplomowych nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy zakończyli studia podyplomowe i/lub szkolenia i znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty³⁴ wyniósł 12.926,13 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 442-445)

NIK skierowała zapytanie do dwóch pracodawców losowo wybranych uczestników studiów podyplomowych, którzy przystąpili do projektu jako osoby zagrożone zwolnieniem, z prośbą o informacje: czy w grupie nauczycieli przewidywano w placówce w latach 2014-2015 zmniejszenie liczby etatów, a także czy uzyskane przez uczestnika kwalifikacje, nabyte w wyniku udziału w projekcie umożliwiły dalsze jego zatrudnienie w dotychczasowym lub zwiększonym wymiarze godzin. Odpowiedzi udzielił jeden z pracodawców, informując, że w latach 2014-2015 przewidywał zmniejszenie liczby godzin nauczycielskich, z uwagi na zmniejszenie liczby dzieci w szkole, natomiast ukończenie przez nauczyciela studiów podyplomowych umożliwiło dalsze zatrudnienie go w dotychczasowym wymiarze godzin (pełnego etatu).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 61-63)

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

Szczegółowe zasady gospodarowania środkami na rozwój przedsiębiorczości zostały określone w obowiązującym w projekcie *Regulaminie przyznawania środków dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą w projekcie „Outplacement dla oświaty” współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego* (dalej: *Regulamin przyznawania środków dla osób zamierzających podjąć działalność*). Zapisy ww. regulaminu wyłączały możliwość przyznania dofinansowania osobie, która prowadziła działalność gospodarczą w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu lub która zamierzała w ramach projektu „przejąć” działalność prowadzoną przez członka rodziny. Każda z osób wnioskujących o środki musiała przedłożyć m.in. dokument potwierdzający prawo do korzystania z lokalu przeznaczanego na siedzibę i miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Regulamin wprowadzał ograniczenia, co do wykorzystania środków – mogły być one przeznaczone na pokrycie uzasadnionych wydatków inwestycyjnych (przy czym wprowadzono limity wydatków na środki transportu do 50% wnioskowanej kwoty oraz środki obrotowe do 25% wnioskowanej kwoty), nie mogły natomiast stanowić pomocy operacyjnej służącej pokryciu kosztów bieżącej działalności przedsiębiorstwa (np. czynszu, reklamy, promocji, ubezpieczeń, kosztów remontów). Dla przedsiębiorców przewidziano również pomoc w postaci doradztwa specjalistycznego oraz finansowego wsparcia pomostowego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 64-78)

Uczestnicy projektu, którzy otrzymali wsparcie na rozwój przedsiębiorczości, najczęściej podejmowali działalność sklasyfikowaną według kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności jako: nauka języków obcych i pozostałe pozaszkolne formy edukacji (siedem osób, co stanowiło 18,9% z 37 uczestników); sprzedaż detaliczna kwiatów, roślin, nasion, nawozów, zwierząt domowych i karmy prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach (trzy, tj. 8,1%); opieka nad dziećmi (trzy, tj. 8,1%); działalność paramedyczna i pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej (dwie, tj. 5,4%); sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet (dwie, tj. 5,4%) lub działalność wspomagająca edukację (dwie, tj. 5,4%) – łącznie działalność o tym charakterze rozpoczęło 19 osób, tj. 51,4% wszystkich uczestników projektu, którzy otrzymali wsparcie finansowe, udzielone przez PUP w Lublinie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 439)

³⁴ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako: wydatki poniesione na nauczycieli w badanej próbie (77.556,80 zł) podzielone przez liczbę nauczycieli, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty po trzech miesiącach od zakończenia projektu (6).

Urząd zobowiązał uczestników, na mocy zapisów Regulaminu przyznawania środków dla osób zamierzających podjąć działalność oraz postanowień § 4 ust. 2 zawartych z nimi umów na otrzymanie środków na rozwój przedsiębiorczości, do rozliczenia się z przyznanych środków finansowych przez przedłożenie: zestawienia poniesionych wydatków oraz dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków finansowych zgodnie ze Specyfikacją wydatków w ramach środków na rozwój przedsiębiorczości, stanowiącą załącznik do umowy. W oparciu o przedstawione dokumenty PUP weryfikował fakt dokonania wydatków na cel określony w umowie; uczestnicy musieli wykazać się dokonaniem faktycznej zapłaty za dokonane zakupy (w przypadku, gdy przelew został dokonany na inny rachunek bankowy niż wskazany na fakturze, żądano np. oświadczenia ze strony kontrahenta, że transakcja miała faktycznie miejsce i otrzymał on należne środki za zakupiony środek trwały lub usługę).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 440, tom II str. 64-78)

Jednym z warunków uznania przez Urząd wydatków na rozwój przedsiębiorczości, sfinansowanych przez uczestnika z przekazanych mu środków było przeprowadzenie przez partnera kontroli na miejscu realizacji inwestycji, w celu zbadania czy inwestycja została zrealizowana zgodnie z biznesplanem, w zakresie zaakceptowanym przez partnera. Badanie próby 15 uczestników wykazało, że w każdym z przypadków przeprowadzono stosowną kontrolę na miejscu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 437-438, 440, tom II str. 64-78)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że powyższe zasady wynikały z dobrych praktyk, wypracowanych na bazie doświadczeń PUP oraz pozostałych partnerów projektu, związanych z rozliczaniem dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, finansowanych z innych źródeł. W przeszłości dochodziło do sytuacji, gdy przedsiębiorcy nie byli w stanie udokumentować wydatków, bądź też urzędy stwierdzały nieprawidłowości w trakcie przeprowadzanego monitoringu na miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności oraz fakt, że uczestnicy uzyskiwali znaczne wsparcie ze środków projektu, Urząd przygotował odpowiednie zapisy regulaminu, mając na względzie potrzebę racjonalnego wydatkowania i gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 79-80, 83-85)

Uczestnicy zostali zobligowani, na mocy postanowień § 8 ust. 1 umów na otrzymanie środków, do informowania o współfinansowaniu przedsięwzięcia ze środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, przy zachowaniu aktualnych *Wytucznych dotyczących oznaczania projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. Dyrektor PUP wyjaśniła, że partnerzy wspólnie podjęli decyzję o tym, by uczestnicy umieszczali stosowne oznaczenia, gdyż działania takie przyczyniały się do informowania społeczeństwa o efektach projektu, stanowiły promocję EFS oraz wartość dodaną projektu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 79-80, 82, 84-85)

Urząd weryfikował fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestników m. in. na podstawie analizy aktywnych wpisów w CEIDG.

Uczestników zobowiązano również (w drodze zapisów § 5 ust. 6 umów) do przedłożenia – po upływie roku prowadzenia działalności – zaświadczeń wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, potwierdzających fakt podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy (każdy z analizowanej próby 15 uczestników przedstawił wymagane dokumenty).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 162-163, 437-438, 440, tom II str. 73)

Analiza danych CEIDG oraz informacji udzielonych przez ZUS wykazała, że wszyscy przedsiębiorcy (37 osób), którym przyznano wsparcie na rozwój przedsiębiorczości,

wywiązali się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 162-163, 437-438, 440, tom II str. 195-203)

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej uczestników, obliczony na potrzeby kontroli NIK i mierzony udziałem uczestników nadal prowadzących działalność gospodarczą w dniu upływu 15 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia, wyniósł 86,5% (aktywny wpis w CEIDG posiadało na ten dzień 32 spośród 37 uczestników, pozostali zawiesili lub zakończyli prowadzenie działalności), natomiast na dzień kontroli wyniósł 59,5% (aktywny wpis posiadało 22 uczestników).

W badanej próbie 15 pracowników sektora oświaty, którym przyznano środki na rozwój przedsiębiorczości (jednorazowego wsparcia oraz wsparcia pomostowego) w łącznej wysokości 777.969,15 zł, po 15 miesiącach działalność prowadziło 13 osób, natomiast na dzień kontroli – 11 (wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł odpowiednio: 86,7% i 73,3%).

Wśród ww. osób, 14 przystąpiło do projektu jako nauczyciele i wykorzystali oni wsparcie w łącznej wysokości 726.016,46 zł. Po upływie 15 miesięcy 12 nauczycieli prowadziło nadal działalność, natomiast na dzień kontroli NIK – 11 (wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł w tym przypadku odpowiednio: 85,7% i 78,6%).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 156-163, 437-438, 440)

Wskaźnik efektywności kosztowej środków na działalność gospodarczą udzielonych 37 uczestnikom³⁵ wyniósł 60.734,87 zł. W badanej próbie 15 uczestników wyniósł on odpowiednio 59.843,78 zł, przy czym dla podgrupy zawodowej nauczycieli kształtował się na poziomie 60.501,37 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 156-163, 437-438, 440)

2.4. Zrealizowanie zaplanowanego zadania w zakresie wsparcia w formie stażów i praktyk zawodowych

Założenia projektowe przewidywały zorganizowanie stażów przygotowujących do podjęcia pracy w nowym zawodzie, o średniej długości pięciu miesięcy. Z pracodawcami (organizatorami stażów) negocjowano przy tym zapisy, odnoszące się do zobowiązania organizatora do zatrudnienia uczestnika projektu po stażu. Spośród kontrolowanej próby dziewięciu uczestników, którzy zostali skierowani na staż w ramach projektu, sześć osób (66,7%) na dzień kontroli NIK (30 kwietnia 2016 r.) było nadal zatrudnionych u pracodawców, u których odbywali staż.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 61-104, 435-436, tom II str. 195-203)

Wśród sześciu nauczycieli, którzy w badanej próbie zostali skierowani na staż, czterech znalazło zatrudnienie poza sektorem oświaty (zarówno według stanu po trzech miesiącach od zakończenia projektu, jak i na dzień kontroli 30 kwietnia 2016 r.). Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nauczycieli poza sektorem oświaty w badanej próbie uczestników, którzy zakończyli staże³⁶ wyniósł zatem 66,7%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 435-436)

Wskaźnik efektywności kosztowej staży nauczycieli w badanej próbie uczestników, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty³⁷ wyniósł 9.750,00 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 435-436)

³⁵ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako iloraz: wydatków poniesionych na uczestników (jednorazowego wsparcia na założenie działalności gospodarczej oraz okresowego wsparcia pomostowego podstawowego i przedłużonego, po uwzględnieniu rozliczeń i ewentualnych zwrotów) oraz liczby uczestników, którzy prowadzili działalność gospodarczą po 15 miesiącach od zarejestrowania działalności.

³⁶ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako relacja: liczby nauczycieli, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty w stosunku do liczby nauczycieli, którzy zakończyli tę formę wsparcia.

³⁷ Wskaźnik obliczony na potrzeby kontroli NIK jako iloraz: wydatków poniesionych na stypendia dla nauczycieli w badanej próbie (39.000,00 zł) oraz liczby nauczycieli, którzy znaleźli zatrudnienie poza sektorem oświaty (4).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 o NIK, wnosi o:

1. Dokonanie zwrotu WUP środków w wysokości 5 tys. zł, poniesionych na niekwalifikowalne wydatki, związane ze sfinansowaniem jednorazowego dodatku relokacyjnego osobie nieuprawnionej do otrzymania takiej formy wsparcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Lublinie.

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 uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, dnia 16 czerwca 2016 r.

Kontroler
Wojciech Szukała
główny specjalista kontroli państwowej

(-)

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

(-)

.....
podpis