

EBST  
012  
27.09.2011

LB1-4101-08-06/2011  
WPLYNEŁO  
Departament Europejskiego Funduszu Społecznego  
2011-09-23  
ilość załączników 594012862  
podpis

PROTOKÓŁ KONTROLI

d/n kierownicy Dp. EPS  
23.09.11  
WPLYNEŁO  
Sekretariat Sekretarza Województwa  
2011-09-19  
ilość załączników .....  
podpis .....

przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, kod: 15-888, nr statystyczny 050667685, zwanym w dalszej treści „Urzędem”.

Marszałkiem Województwa Podlaskiego od 15 stycznia 2008 r. jest Jarosław Zygmunt Dworzański [dowód: akta kontroli str. 2]

Kontrolę przeprowadziła Beata Pawłowska – specjalista kontroli państwowej z Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Białymstoku, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 075215 z 15 czerwca 2011 r., w okresie od 16 czerwca 2011 r. do 5 września 2011 r. z przerwami w dniach 11-15 lipca, 1 - 19 sierpnia 2011 r. [dowód: akta kontroli str. 1]

Kontrolą objęto realizację przez Urząd w latach 2009-2010 zadań w zakresie wykorzystania środków Unii Europejskiej na realizację projektów dotyczących aktywizacji zawodowej bezrobotnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 („POKL”).

*W toku kontroli ustalono, co następuje:*

**1. Zapewnienie spójności projektów realizowanych w ramach POKL**

1.1. W „Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku”<sup>1</sup> (zwanej w dalszej treści „Strategią”) określone zostały dziedziny koncentracji wysiłku rozwojowego dotyczące całego regionu, bez wyodrębniania szczegółowych obszarów (gmin, powiatów) wymagających zwiększonego wsparcia finansowego. Jako jeden z celów strategicznych wskazano w niej „rozwój zasobów ludzkich zgodnie z potrzebami rynku pracy”, zwracając między innymi uwagę, że w województwie podlaskim:

- wśród bezrobotnych szczególnie liczną grupę stanowią osoby z wykształceniem zawodowym lub podstawowym oraz młodzież do 25 roku życia,
- bardzo niski odsetek osób z wyższym wykształceniem występuje wśród ludności rolniczej (między innymi w związku z gorszą dostępnością placówek szkolnictwa), co stanowi

<sup>1</sup> Stanowiącej załącznik do Uchwały Nr XXXV/438/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 30 stycznia 2006 r.

barierę dla przemian na wsi oraz utrudnia reorientację zawodową i podejmowanie nowych inicjatyw gospodarczych,

- wśród osób bezrobotnych (szczególnie wśród kobiet) wysoki odsetek stanowią osoby pozostające bez pracy ponad 1 rok. [dowód: akta kontroli str. 3-37]

Zgodnie ze Strategią, poprawie sytuacji w ww. obszarze ma służyć: wspieranie powrotu do aktywności zawodowej osób będących w bardzo trudnej sytuacji oraz pozostających bez pracy przez długi okres czasu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wspieranie integracji zawodowej i społecznej grup szczególnego ryzyka, wspieranie działania na rzecz kobiet na rynku pracy oraz osób podejmujących działalność gospodarczą, stymulowanie aktywnych postaw społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie oddolnych inicjatyw lokalnych. W ww. dokumencie zwrócono uwagę na konieczność stworzenia szerokiej oferty szkoleń oraz kursów doszkalających i przekwalifikowujących, a także rozszerzenia oferty edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym, uwzględniającej potrzeby lokalne. [dowód: akta kontroli str. 3-37]

W Strategii zapisano, że będzie ona realizowana przy pomocy takich narzędzi finansowych jak: publiczne środki wspólnotowe (w szczególności środki funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności), inna publiczna pomoc ze środków zagranicznych, publiczne środki krajowe oraz wkład własny beneficjentów pomocy. [dowód: akta kontroli str. 3-37]

**1.2.** Na podstawie porozumienia z 22 czerwca 2007 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego („MRR”), działające jako Instytucja Zarządzająca („IZ”), powierzyło Samorządowi Województwa Podlaskiego, jako Instytucji Pośredniczącej („IP”) realizację komponentu regionalnego w ramach POKL, tj. Priorytetów: VI, VII, VIII i IX. Wykaz Działań i Poddziałań realizowanych przez Urząd w latach 2009-2010 w ramach poszczególnych Priorytetów POKL przedstawia poniższe zestawienie:

Priorytet	Działanie	Poddziałanie
<b>VI</b> Rynek pracy otwarty dla wszystkich	<b>6.2</b> - Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia	
	<b>6.3</b> - Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich	
<b>VII</b> Promocja integracji społecznej	<b>7.1</b> - Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji	<b>7.1.1</b> - Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej
		<b>7.1.2</b> - Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie
		<b>7.1.3</b> - Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej



	7.2 - Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej	7.2.1 - Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
		7.2.2 - Wsparcie ekonomii społecznej
	7.3 - Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji	
VIII Regionalne kadry gospodarki	8.2 - Transfer wiedzy	8.2.1 - Wsparcie dla współpracy sfery nauki i przedsiębiorstw
		8.2.2 - Regionalne Strategie Innowacji
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	9.1 - Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty	9.1.1 - Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej
		9.1.2 - Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług edukacyjnych
		9.1.3 - Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych
	9.2 - Podniesienie atrakcyjności i jakości szkolnictwa zawodowego	
	9.3 - Upowszechnienie formalnego kształcenia ustawicznego w formach szkolnych	
	9.4 - Wysoko wykwalifikowane kadry systemu oświaty	
	9.5 - Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich.	

[dowód: akta kontroli str. 38-45, 925-1045]

Realizację Działania 6.1 „Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie” oraz Działania 8.1 „Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie” IP powierzyła w drodze porozumienia z 21 sierpnia 2007 r.<sup>2</sup> Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Białymstoku („WUP”), który pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia („IP2”). [dowód: akta kontroli str. 46-53]

1.3. W opracowanych w Urzędzie Planach Działania w ramach komponentu regionalnego POKL („PD”) na rok 2009 i 2010 nie zawarto zapisów stanowiących wprost odniesienia do potrzeb lokalnego rynku pracy, które stanowiły uzasadnienie szczegółowych kryteriów wyboru projektów. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego („DEFS”) B. Mantur podał: „W ramach PD na rok 2009-2010 IZ opracowała propozycje kryteriów wyboru projektów, pozwalające efektywniej dostosować wsparcie w ramach POKL do obecnie istniejących potrzeb na rynku pracy. Dodatkowe propozycje zmian w Planach powinny bezpośrednio wynikać z wprowadzania usprawnień związanych z łagodzeniem negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego i tym samym powinny być odpowiednio uzasadnione i jednocześnie powiązane z rozwiązaniami o charakterze anty kryzysowym. PD w latach 2009-2010 zostały sporządzone

<sup>2</sup> Porozumienie w sprawie dofinansowania działania 6.1 oraz 8.1 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zawarte pomiędzy Samorządem Województwa Podlaskiego a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Białymstoku (ze zm. z dnia 29 stycznia oraz 12 lutego 2010 r.)



*z uwzględnieniem uwag IZ i Komisji Europejskiej. W ramach prac nad sporządzeniem PD odbywały się posiedzenia Komitetu Monitorującego oraz przeprowadzone były konsultacje społeczne. Z założenia konstrukcja szczegółowego kryterium dostępu odnosi się do problemów zdiagnozowanych w regionie. Wybór stosownego kryterium poprzedzony jest wnikliwymi analizami danych statystycznych, obrazujących sytuację na regionalnym rynku pracy. Należy zauważyć, iż PD stanowią przedmiot dyskusji, debaty na forum Podkomitetu Monitorującego POKL. Członkami Podkomitetu Monitorującego POKL są przedstawiciele regionalnych i lokalnych instytucji (przedstawiciele strony rządowej, samorządowej, organizacji pozarządowych itp.), którzy znają problemy lokalnej społeczności. Tak więc ostateczne zapisy PD są odzwierciedleniem tychże potrzeb w kwestii szczegółowych kryteriów wyboru projektów. Pole „uzasadnienie” jest miejscem uszczegółowienia, wyjaśnienia, wskazania sposobu weryfikacji zastosowanego kryterium. W uzasadnieniu kryterium przedstawiony jest również jego wpływ na sytuację rynku pracy w regionie. Kryterium stanowiące odniesienie do potrzeb lokalnego rynku pracy zostało wprowadzone w ramach kryteriów strategicznych w PD na rok 2011 roku. Przedmiotowe kryterium będzie kontynuowane w przyszłych latach.” [dowód: akta kontroli str. 54-171, 194-198]*

W PD na 2011 rok przewidziano między innymi w Poddziałaniu 7.2.1. przyznanie w ramach kryteriów strategicznych dodatkowych punktów, gdy projekt zakładał podniesienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych w obszarach deficytowych wynikających z lokalnego rynku pracy. [dowód: akta kontroli str. 879-922]

**1.4.** Przyjęte w PD na lata 2009-2010 kryteria wyboru były zbieżne z założeniami Strategii w zakresie rozwoju zasobów ludzkich zgodnie z potrzebami rynku pracy:

- w ramach kryteriów dostępu w każdym Priorytecie (VI-IX) przewidziano realizację projektu na obszarze województwa podlaskiego;
- kryteria strategiczne wskazywały na preferowanie projektów nakierowanych między innymi na aktywizację zawodową osób bezrobotnych oraz osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem. Na przykład w PD na 2010 rok założono przyznanie dodatkowych punktów:
  - w Działaniu 6.2 – projektom, w których grupa docelowa składała się z co najmniej:
    - 1] 30% osób powyżej 50 roku życia (5 pkt), 2] 30% poniżej 24 roku życia (5 pkt),
    - 3] 30% osób zamieszkałych na terenie gmin wiejskich (5 pkt), 4] 30% osób długotrwale bezrobotnych (5 pkt), 5] 15% osób niepełnosprawnych (5 pkt);



- w Poddziałaniu 7.2.1 – projektom: 1] skierowanym do mieszkańców gmin, na terenie których liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu bezrobocia jest wyższa niż średnia liczba takich osób określona dla całego województwa (10 pkt), 2] w których grupę docelową w co najmniej 50% stanowiły osoby niepełnosprawne i wsparcie w ramach projektu zostało dostosowane do specyficznych potrzeb tej grupy docelowej (10 pkt);
- w Działaniu 9.3 - projektom, w których grupę docelową w co najmniej 50% stanowiły osoby powyżej 50 roku życia (10 pkt). [dowód: akta kontroli str. 108-171]

**1.5.** W PD na 2009 i 2010 rok dla Priorytetów VII-IX określone zostały - przedstawione w poniższej tabeli - kryteria wyboru projektów zapewniające komplementarność działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskich:

Priorytet	Działanie/ Poddziałanie	Kryterium w zakresie komplementarności działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	Waga	
			2009	2010
VII	7.2.1	Projekt wykorzystuje wypracowany w ramach IW EQUAL rezultat „Coaching jako metoda aktywizacji zawodowej i społecznej w trzech sektorach gospodarki”	3	-
		Projekt zapewnia wykorzystanie modelu usług asystenckich w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wypracowanego na podstawie zwalidowanych rezultatów PIW EQUAL.	-	5
	7.2.2	Projekt wykorzystuje wypracowany w ramach IW EQUAL rezultat „System wsparcia inicjatyw ekonomii społecznej – z uwzględnieniem aktywnego uczestnictwa osób bezrobotnych i marginalizowanych – wdrażany w 3 środowiskach lokalnych: gminie wiejskiej, gminie miejskiej oraz dużym mieście wojewódzkim”	4	-
		Projekt zapewnia wykorzystanie modeli przedsiębiorstw społecznych wypracowanych na podstawie zwalidowanych rezultatów PIW EQUAL	-	10
		Projekt jest skierowany do mieszkańców gminy, na terenie której już zrealizowano lub aktualnie realizowana jest inwestycja związana z rozbudową infrastruktury społecznej, współfinansowana z EFRR lub FS.	-	10
VIII	8.2.1	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	5	5
IX	9.1.1	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	5	5
	9.1.2	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	4	5
		Projekt zakłada wykorzystanie sprzętu ICT zakupionego ze środków EFS w latach 2004-2006	6	5
	9.2	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	5	5
		Projekt zakłada wykorzystanie specjalistycznego sprzętu zakupionego ze środków EFS w okresie 2004-2006	5	5
	9.3	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	5	5
		Projekt zakłada wykorzystanie sprzętu ICT zakupionego ze środków EFS w latach 2004-2006	-	5



9.4	Projekt jest komplementarny z inwestycjami zrealizowanymi bądź realizowanymi finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż EFS	4	-
	Projekt zakłada wykorzystanie sprzętu ICT zakupionego ze środków EFS w latach 2004-2006	-	5
9.5	Projekt zakłada wykorzystanie centrów kształcenia na odległość na wsiach, utworzonych w ramach Działania 2.1 SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006.	5	-

[dowód: akta kontroli str. 54-171]

W przypadku Priorytetu VI nie określono kryteriów w zakresie komplementarności. Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur wyjaśnił: „Koordynatorem działań zapewniających komplementarność POKL jest IZ, która przygotowuje materiały pomocnicze dla IP POKL w określeniu mechanizmów zapewnienia komplementarności. IP w PD wprowadziła do kryteriów wyboru projektów komplementarność tylko tam gdzie rzeczywiście może ona zaistnieć (...) Starano się unikać wprowadzania sztucznych mechanizmów komplementarności, np. w ramach Działania 6.2 – przyznawane są środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Wsparcie na dalszy rozwój firmy z innych źródeł finansowanych z UE osoba może uzyskać dopiero po 2 latach od udzielenia wsparcia w ramach POKL. Dlatego też w ramach RPO nie występowała możliwość ubiegania się o dofinansowanie działających w 2009 i 2010 roku nowopowstałych podmiotów gospodarczych. Dodatkowo PD zostały sporządzone z uwzględnieniem uwag IZ i Komisji Europejskiej. Ponadto IP dysponuje ograniczoną liczbą punktów do rozdysponowania w ramach kryteriów strategicznych. Zaleceniem IZ było, żeby nie stosować zbyt wielu kryteriów strategicznych, a jedynie te dostosowane do potrzeb województwa”. [dowód: akta kontroli str. 194-198]

PD na lata 2009-2010 zostały zatwierdzone przez IZ odpowiednio: 25 listopada 2008 r. i 17 grudnia 2009 r. [dowód: akta kontroli str. 256-257]

1.6. W PD na lata 2009-2010 w części G „Opis mechanizmów zapewniających komplementarność działań przewidzianych w Priorytecie finansowanych ze środków EFS z działaniami współfinansowanymi przez inne środki wspólnotowe” wskazano, że rolę koordynatora wdrażania projektów w województwie podlaskim pełni Departament Polityki Regionalnej Urzędu („DPR”), który współpracuje ze wszystkimi komórkami wdrażającymi fundusze strukturalne w Urzędzie oraz nadzoruje WUP (IP2 dla Działania 6.1 i 8.1 POKL). [dowód: akta kontroli str. 54-171]

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEFS B. Mantura oraz Dyrektora DPR W. Kamieńskiego wynika, że w latach 2009-2010 przedstawiciele DPR między innymi uczestniczyli w pracach grup roboczych związanych z realizacją POKL (grupy ds. opracowania planów działania,



grupy ewaluacyjnej, Komisji Oceny Ofert ROEFS itp.). Odbły się także spotkania dyrektorów: DPR oraz departamentów odpowiedzialnych za wdrażanie środków unijnych (RPO, EFS i PROW), mające na celu wypracowanie efektywnego modelu współpracy zapewniającej sprawne i spójne wdrażanie wszystkich programów. DPR realizował również zadania związane z funkcjonowaniem sieci informacyjnej o Funduszach Europejskich, zajmującej się dystrybucją informacji o możliwościach pozyskania finansowania z Funduszy Europejskich w ramach Narodowej Strategii Spójności. [dowód: akta kontroli str. 172-176, 194-198]

Spójność działań związanych z wykorzystaniem środków w ramach POKL zapewniało funkcjonowanie Podkomitetu Monitorującego POKL Województwa Podlaskiego („PKM POKL”). Do jego zadań należało między innymi:

- rozpatrywanie i rekomendowanie Komitetowi Monitorującemu POKL („KM POKL”) szczegółowych kryteriów wyboru w ramach priorytetu,
- analizowanie rezultatów realizacji priorytetów oraz wyników ocen (ewaluacji) związanych z monitorowaniem realizacji priorytetów,
- rekomendowanie rocznych PD przygotowanych przez IP,
- zapewnienie koordynacji oraz komplementarności procesu wdrażania priorytetów POKL na terenie województwa z działaniami realizowanymi w ramach innych programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. [dowód: akta kontroli str. 1115-1122]

W skład PKM POKL wchodzili przedstawiciele: IP, Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym, powiatów w województwie, gmin w województwie, WUP, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, IZ, wojewody, kuratorium oświaty, organizacji pracowników i organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych, Regionalnych Ośrodków EFS, środowiska akademicko-naukowego. [dowód: akta kontroli str. 190-205]

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu POKL w Urzędzie wykonywał DEFS, do którego należało między innymi:

- zarządzanie Priorytetami realizowanymi w ramach POKL,
- przygotowanie szczegółowych kryteriów wyboru projektów w ramach Priorytetu,
- przygotowanie opisu systemu zarządzania i kontroli IP,
- przygotowywanie i aktualizowanie Instrukcji Wykonawczych IP,





- dokonywanie wyboru proponowanych do realizacji projektów w ramach POKL oraz zapewnienia, że wybór projektów do finansowania następuje zgodnie z kryteriami stosowanymi dla POKL oraz że projekty te są zgodne z odpowiednimi zasadami wspólnotowymi i krajowymi przez cały okres ich realizacji,
- prowadzenie elektronicznego systemu monitorowania realizacji Priorytetu w ramach POKL,
- zatwierdzanie procedur IP2,
- prowadzenie kontroli realizowanych projektów i kontroli systemowych w IP2,
- nadzór nad działalnością Regionalnych Ośrodków EFS,
- przygotowanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań oraz informacji miesięcznych z realizacji POKL i przekazania ich do IZ,
- prowadzenie ewaluacji komponentu regionalnego POKL, zgodnie z procedurami określonymi przez IZ,
- prowadzenie działań promocyjnych i informacyjnych w ramach realizowanego Priorytetu POKL. [dowód: akta kontroli str. 177-189]

W skład DEFS wchodziły Referaty: Koordynacji i Wdrażania POKL; Wdrażania Działań POKL Wspierających Promocję Przedsiębiorczości, Samozatrudnienie i Transfer Wiedzy oraz Inicjatywy Oddolne; Wdrażania Działań POKL Wspierających Rozwój Wykształcenia i Kompetencji, Wdrażania Działań POKL Wspierających Integrację Społeczną, Kontroli Projektów Konkursowych EFS; Pomocy Technicznej, Administracyjnej i Promocji EFS; Finansów i monitorowania EFS, Kontroli Systemowych EFS. [dowód: akta kontroli str. 177-189]

Koordynacji działań informacyjno-promocyjnych w ramach POKL na poziomie regionalnym służyły spotkania Regionalnej Informacyjnej Grupy Roboczej („RIGR”), w skład której wchodził przedstawiciel: DEFS, WUP i Regionalnych Ośrodków EFS. W latach 2009-2010 odbyło się 8 takich spotkań. Dotyczyły one między innymi: omówienia kwestii związanych z doświadczeniami wynikającymi z wdrażania systemu POKL (30 stycznia 2009 r.), harmonogramu ogłaszania konkursów w ramach komponentu regionalnego POKL (9 grudnia 2009 r.), omówienia raportu ewaluacji dotyczącej oceny skuteczności działań informacyjno-promocyjnych POKL w województwie podlaskim (30 czerwca 2010 r.) współpracy z Regionalnymi Ośrodkami EFS w kolejnych latach (31 sierpnia 2010 r.) [dowód: akta kontroli str. 194-198, 206]



1.7. Zgodnie z „Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach POKL” (pkt. 6.4 „Ocena merytoryczna – zasady ogólne”) w Urzędzie skład komisji oceny projektów (KOP) powoływany był przez Dyrektora/Zastępcę Dyrektora DEFS oddzielnie dla Działania lub grypy Działań i zatwierdzany przez Marszałka Województwa. W skład KOP wchodził:

- w 2009 roku: pracownicy Instytucji Ogłaszającej Konkurs („IOK”), asesorzy i eksperci;
  - w 2010 roku: pracownicy IOK oraz eksperci (w liczbie minimum 10% składu KOP).<sup>3</sup>
- [dowód: akta kontroli str. 264-290]

W okresie objętym kontrolą członkowie KOP nie przechodzili odrębnych szkoleń w zakresie społeczno-gospodarczych celów strategicznych województwa. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DEFS B. Mantur podał: *„Na pierwszym spotkaniu KOP, Przewodniczący KOP lub osoba przez niego upoważniona (Sekretarz KOP) informowała wszystkich członków KOP o procedurach w zakresie dokonania oceny merytorycznej. Jednocześnie poruszano kwestię społeczno-gospodarczych celów strategicznych województwa podlaskiego, uwzględniających Strategię. Ponadto, poruszano kwestię z zakresu i roli polityk horyzontalnych oraz możliwość ich faktycznego realizowania w ramach POKL na podstawie opracowanej przez MRR broszury pt. „Polityki horyzontalne w POKL”. Konstrukcja Karty oceny merytorycznej obowiązującej dla konkursów w latach 2009-2010 w pkt 3.1 ppkt c wymuszała na osobie oceniającej wniosek o dofinansowanie zbadanie zgodności danego projektu z dokumentami strategicznymi (w tym z aktualną Strategią). Rodziło to konieczność znajomości podstawowych dokumentów strategicznych województwa. Członkowie KOP w ramach wykonywanych obowiązków są zobligowani do ciągłego samokształcenia i aktualizacji wiedzy we własnym zakresie.* [dowód: akta kontroli str. 261-263]

Pracownicy DEFS uczestniczyli w zorganizowanych przez IZ na platformie e-learningowej szkoleniach osób biorących udział w procesie oceny wniosków o dofinansowanie POKL:

- ogólnych (kierowanych do wszystkich uczestników), między innymi w zakresie: pomocy publicznej, właściwego doboru wskaźników we wniosku o dofinansowanie realizacji

<sup>3</sup> Asesorzy (w 2009 r.) i eksperci (w 2010 r.) to specjaliści w dziedzinie objętej obszarami wsparcia w ramach POKL. Warunki jakie musieli spełniać, tryb ich naboru, pracy oraz warunki wynagradzania określał System Realizacji POKL 2007-2013 oraz uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego: Uchwała nr 166/2452/09 z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia zasad naboru asesorów wpisanych na listę asesorów akredytowanych przy Instytucji Pośredniczącej POKL na lata 2007-2013 w województwie podlaskim oraz nr 189/2887/09 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 października 2009 r. w sprawie przyjęcia zasad naboru ekspertów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w województwie podlaskim na lata 2007-2013. Listy asesorów/ekspertów w podziale na poszczególne obszary wsparcia zatwierdzał Zarząd Województwa Podlaskiego w formie uchwały.



projektu, zasady równości szans kobiet i mężczyzn, kwalifikowalności wydatków w ramach POKL, polityki horyzontalnej;

- specjalistycznych, między innymi w zakresie: polityki rynku pracy (w tym wobec osób niepełnosprawnych), ekonomii społecznej, funkcjonowania systemu pomocy społecznej i integracji społecznej). [dowód: akta kontroli str. 258-260, 1123-1125]

**1.8.** Analiza 12 postępowań konkursowych, przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2009-2010 (po jednym w ramach Działania/Poddziałania: 6.2, 6.3, 7.2.1, 7.3, 8.2.1 i 9.2 w każdym roku) wykazała, że:

- we wszystkich 12 postępowaniach w dokumentacji konkursowej zamieszczono między innymi:
  - informacje dotyczące: obszaru na jakim ma być realizowany projekt (wskazano: województwo podlaskie), rodzaju projektów podlegających dofinansowaniu, podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie oraz kryteriów oceny projektów, zgodne z założeniami zawartymi we właściwym dla danego konkursu PD,
  - wykaz dokumentów programowych,
  - instrukcję wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu;
- w jednym przypadku po ogłoszeniu konkursu (w ramach Działania 6.2 w 2010 roku) odbyły się spotkania informacyjne z beneficjentami, mające na celu omówienie warunków konkursu, w tym kryteriów wyboru projektów do dofinansowania. W pozostałych 11 przypadkach takich spotkań nie zorganizowano, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur, „Zasady dokonywania wyboru projektów w ramach POKL” nie narzucają „obligatoryjności w kwestii organizacji spotkań z potencjalnymi beneficjentami. (...) Telefonicznych informacji potencjalnym Projektodawcom udzielali pracownicy referatów wdrożeniowych, jak i pracownik obsługujący punkt informacyjny. Jednocześnie odpowiadano pisemnie na zapytania kierowane mailowo, które dotyczyły aplikowania o dofinansowanie złożonych na konkurs wniosków. Ponadto IP organizowała ogólne spotkania informacyjne dla beneficjentów, z uwagi na zmieniający się System Realizacji POKL. W trakcie spotkań omawiano kwestię aplikowania o środki z EFS w kontekście wprowadzonych zmian w dokumentach”. W latach 2009-2010 IP przeprowadziła 97 szkoleń, seminariów i konferencji skierowanych do beneficjentów i potencjalnych beneficjentów.<sup>4</sup> Ich tematem były między innymi: metodologia przygotowania projektów

<sup>4</sup> z uwzględnieniem zadań zleconych Regionalnym Ośrodkom EFS w Białymstoku, Łomży i Suwałkach



finansowanych z EFS, zarządzanie projektem na etapie programowania i planowania w kontekście EFS, kwalifikowalność wydatków i zasady finansowania w ramach POKL, rozliczanie projektów finansowanych z EFS. Ponadto działania promocyjne IP polegały na publikacji artykułów informacyjnych w prasie oraz uczestnictwie w programie TV regionalnej o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach POKL;

- stosowane w ramach wszystkich 12 konkursów formularze wniosków o dofinansowanie projektów były zgodne ze wzorami określonymi przez IZ w załączniku do „Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach POKL”. Nie zawierały one wyodrębnionej całej części dotyczącej spójności (komplementarności) projektu, natomiast w ramach pkt. 3.1 *Cel projektu*, wymagane było uzasadnienie przez wnioskodawcę zgodności celów projektu z POKL, PD i innymi dokumentami strategicznymi;
- we wszystkich 12 postępowaniach konkursowych określono „szczegółowe kryteria strategiczne”, których celem było premiowanie projektów skierowanych do określonych grup docelowych, istotnych z punktu widzenia realizacji priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego województwa (między innymi do osób: niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, z terenów wiejskich, powyżej 50 roku życia) i/lub zapewniających komplementarność w wykorzystaniu środków z Funduszy Europejskich. Zostały one określone w sposób pozwalający na ich weryfikację z wykorzystaniem metody „0-1” tj. „spełnia - nie spełnia”. Zgodnie z „Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach POKL” łączna waga kryteriów strategicznych określonych przez Urząd w analizowanych konkursach wynosiła w 2009 roku nie więcej niż 20 punktów, a w 2010 roku maksymalnie 40 punktów (waga punktowa przypisana jednemu kryterium w 2010 roku wynosiła nie mniej niż 5 punktów);
- w przypadku wszystkich 12 konkursów, regulamin KOP zobowiązywał każdego oceniającego do przedstawienia wyczerpującego pisemnego uzasadnienia przyznanej punktacji w odpowiednich miejscach Karty oceny merytorycznej. Analiza oceny wybranych 30 projektów<sup>5</sup> o łącznej wartości 17.909,1 tys. zł wykazała, że w kartach oceny merytorycznej 4 wniosków (wszystkie z Działania 9.2) jeden z oceniających nie zamieścił uzasadnienia oceny przy każdej ocenianej kategorii w kolumnie „uwagi/komentarze” (również gdy przyznana punktacja była niższa od maksymalnej), tylko zawarł krótki komentarz w części C „Uzasadnienie oceny wniosku”. Kierownik

<sup>5</sup> Badaniem objęto po 5 projektów, które uzyskały najwyższą punktację w konkursach przeprowadzonych: w ramach Działania/Poddziałania 6.2, 9.2 i 8.2.1 w 2009 roku oraz w ramach Działania/Poddziałania 6.3, 7.3 i 7.2.1 w 2010 roku



Referatu Wdrażania Działań POKL Wspierających Rozwój Wykształcenia i Kompetencji A. Godlewska wyjaśniła, że ww. oceniający „był ekspertem merytorycznym - pracownikiem Kuratorium Oświaty w Białymstoku. IP nie upominając w tym zakresie dała wyższość wiedzy merytorycznej oceniającego nad sposobem wypełnienia karty, traktując ten lakoniczny sposób jako indywidualny styl oceniającego. Oceniający lakoniczny sposób wypełnienia karty zastosował wobec tego, że wzór karty oceny jest doprecyzowany jedynie w zakresie zakończenia/podsumowania oceny w części C karty: „Uzasadnienie oceny wniosku (minimum 10 zdań)”. Wzór karty nie był więc jednoznaczny w zakresie obowiązku wypełniania treścią pól w ramach poszczególnych kategorii i podkategorii. Oczywiście wypełnienie tych pól stanowiłoby pełniejszą ocenę i nie budziło wątpliwości kontrolerów. IP może jedynie zapewnić w tej sytuacji o swoim przekonaniu, że merytorycznie E. M. ocenił poprawnie, wynikało to z wiedzy zawodowej oceniającego.” W pozostałych 26 przypadkach karty oceny merytorycznej obu oceniających zawierały uzasadnienie przy każdej kategorii;

- we wszystkich (6) postępowaniach z 2009 roku oraz 4 postępowaniach z 2010 roku projekty złożone do konkursów oceniane były przez dwie osoby, natomiast w dwóch postępowaniach (w ramach Działania: 6.3 i 7.3 w 2010 r.) – przez jedną osobę, co było zgodne z regulaminem KOP;
- we wszystkich (6) postępowaniach z 2009 roku, w przypadku złożenia przez jednego projektodawcę kilku wniosków spełniających kryteria formalne, były one oceniane pod względem merytorycznym przez różne składy dwóch oceniających. W 2010 roku zgodnie z „Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach POKL” dopuszczono możliwość skierowania przez przewodniczącego KOP kilku wniosków jednego projektodawcy do oceny przez te same dwie osoby wybrane w drodze losowania – w analizowanej próbie przypadek taki wystąpił w ramach Działania 7.2.1;
- w każdym z 12 analizowanych postępowań, wszyscy członkowie KOP przed przystąpieniem do oceny projektów złożyli deklaracje poufności i bezstronności. [dowód: akta kontroli str. 207-255, 261-303, 467-473]

Analiza 30 projektów<sup>6</sup> wybranych spośród ww. 12 konkursów, wykazała między innymi, że:

- koszty zarządzania projektami stanowiły od 9,1% do 65,5% ich wartości ogółem<sup>7</sup>.  
W analizowanych przypadkach przedstawiały się one następująco:

---

<sup>6</sup> Patrz przypis 5



Rok 2009				Rok 2010			
Nr projektu	Wartość projektu (w tys. zł)	Koszt zarządzania projektem (w tys. zł)	3:2 %	Nr projektu	Wartość projektu (w tys. zł)	Koszt zarządzania projektem (w tys. zł)	3:2 %
1	2	3	4	1	2	3	4
06.02.00-20-073/09	1 761,5	289,8	16,5%	06.03.00-20-106/10	50,0	8,5	17,0%
06.02.00-20-058/09	3 948,6	360,5	9,1%	06.03.00-20-094/10	50,0	5,2	10,4%
06.02.00-20-053/09	1 406,4	396,7	28,2%	06.03.00-20-097/10	49,7	21,7	43,7%
06.02.00-20-071/09	1 439,5	326,5	22,7%	06.03.00-20-093/10	49,9	6,0	12,0%
06.02.00-20-046/09	1 331,7	266,1	20,0%	06.03.00-20-088/10	48,9	14,2	29,0%
08.02.01-20-026/09	999,0	215,9	21,6%	07.02.01-20-169/10	535,0	53,9	10,1%
08.02.01-20-019/09	575,7	172,7	30,0%	07.02.01-20-188/10	859,9	236,4	27,5%
08.02.01-20-028/09	244,0	159,7	65,5%	07.02.01-20-186/10	86,8	46,6	53,7%
08.02.01-20-021/09	498,3	117,6	23,6%	07.02.01-20-177/10	970,6	192,6	19,8%
08.02.01-20-025/09	200,5	77,7	38,8%	07.02.01-20-210/10	1 134,9	252,0	22,2%
09.02.00-20-042/09	297,0	101,7	34,2%	07.03.00-20-133/10	49,9	7,6	15,2%
09.02.00-20-040/09	300,0	93,2	31,1%	07.03.00-20-147/10	45,5	11,4	25,1%
09.02.00-20-059/09	448,0	181,0	40,4%	07.03.00-20-142/10	49,2	9,7	19,7%
09.02.00-20-031/09	232,1	99,6	42,9%	07.03.00-20-112/10	49,6	18,5	37,3%
09.02.00-20-024/09	158,1	35,4	22,4%	07.03.00-20-162/10	38,8	20,9	53,9%

Zróznicowane były w szczególności koszty wynagrodzeń koordynatorów projektu, np. w analizowanych 5 projektach z działania 7.2.1 w 2010 roku miesięczna stawka wahała się od 1,2 tys. zł (w projektach: POKL.07.02.01-20-169/10 i POKL.07.02.01-20-186/10) do 3,8 tys. zł (w projekcie POKL.07.02.01-20-188/10).

Na pytanie w jaki sposób w Urzędzie dokonywano oceny adekwatności kosztów projektów składanych do dofinansowania w ramach POKL, w tym dotyczących zarządzania projektem, Dyrektor DEFS E. Romańczuk podała: „*Oceniający na podstawie posiadanej wiedzy merytorycznej, własnego doświadczenia (np. wynikającego z dotąd dokonywanych ocen i/lub z tytułu sprawowanej funkcji „opiekuna projektu”) oraz analizy stawek rynkowych za podobne usługi dokonuje oceny adekwatności kosztów projektu w oparciu o dokumenty obowiązujące w ramach systemu realizacji POKL w szczególności „Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL”. Wniosek może zostać skierowany do negocjacji przez oceniających na etapie oceny merytorycznej m.in. w zakresie wysokości kwoty dofinansowania, a Projektodawca ma prawo podjąć negocjacje z IOK o ile dysponuje istotnymi argumentami świadczącymi o prawidłowości swoich założeń budżetowych. Negocjacje prowadzi osoba kierująca IOK lub jej upoważniony przedstawiciel.*”

IP nie posiada pisemnych analiz cen rynkowych, dokonywanych w związku z oceną projektów. Dyrektor DEFS E. Romańczuk wyjaśniła: „*Celem dokonania poprawnej oceny wysokości kosztów poszczególnych wydatków ujętych w budżecie (zakupów sprzętu,*

<sup>7</sup> wyliczenia sporządzone zostały na podstawie wartości projektów oraz kosztów zarządzania przyjętych do umów o dofinansowanie (po negocjacjach)



usług), każdy oceniający we własnym zakresie dokonuje analizy rynku na podstawie własnego doświadczenia i wiedzy, czy danych odszukanych w Internecie. Jednakże nie ma formalnego obowiązku sporządzania oficjalnej notatki przez członków KOP z przeprowadzonego badania rynku, z odrębnych analiz cen. Niektórzy oceniający wg własnego uznania zawierają analizę w Karcie oceny merytorycznej, nie jest to jednak wymóg obowiązkowy dla wszystkich oceniających.”

W Urzędzie nie określano także maksymalnych stawek możliwych do przyjęcia w ramach określonych zadań, w tym dotyczących zarządzania projektem. Dyrektor DEFS E. Romańczuk wyjaśniła: „Ocena merytoryczna wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły w odpowiedzi na konkursy/nabory ogłoszone przez IP przeprowadzana jest zgodnie z zapisami Systemu realizacji POKL. Jednym z najważniejszych dokumentów, z jakim należy się zapoznać przy realizacji projektów w ramach POKL, są Wytyczne MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL. (...). Wytyczne obowiązujące do 1 stycznia 2011 r. nie określały żadnych limitów wartości kosztów, w tym kosztów zarządzania projektem, zatem IP POKL nie miała podstaw do wprowadzenia tego typu ograniczeń. Kwestia ta stanowiła więc subiektywną ocenę KOP. Ocena wynika z dotychczasowego doświadczenia i wiedzy osób oceniających. Wydatki projektu oceniane są m.in. pod kątem ich racjonalności i efektywności – wydatki muszą spełniać również wymogi efektywnego zarządzania finansami, a zatem w odniesieniu do nich, oceniana jest m.in. relacja nakład/rezultat. Dopiero w Wytycznych MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL z dnia 22 listopada 2010 r. (obowiązujących od 1 stycznia 2011 r.) ustalono limity kosztów zarządzania projektem obowiązujące zarówno na etapie konstruowania budżetu projektu, jak też końcowego rozliczenia projektu.”

Zgodnie z przytoczonymi w wyjaśnieniach wytycznymi, łączna wartość kosztów zarządzania projektem od 2011 roku nie może przekroczyć:

- 30% wartości projektu w przypadku projektów o wartości nieprzekraczającej 500 tys. zł (limit ten może ulec zwiększeniu wyłącznie w przypadku wykazania przez Beneficjenta wysokiej efektywności kosztowej projektu),
- 25% - w przypadku projektów o wartości powyżej 500 tys. do 1 mln zł włącznie,
- 20% - w przypadku projektów o wartości powyżej 1 mln i do 2 mln zł włącznie,
- 15% - w przypadku projektów o wartości powyżej 2 mln i do 5 mln zł włącznie,
- 10% - w przypadku projektów o wartości powyżej 5 mln zł;





- w 24 z 30 badanych wniosków projekty zakładały poniesienie wydatków w ramach cross-financing w kwocie stanowiącej od 0,1% do 15% kosztów projektu ogółem. W 19 (z 24) przypadkach przewidziano między innymi zakup komputerów stacjonarnych lub laptopów, których planowana jednostkowa wartość wahała się od 2,5 do 4,5 tys. zł. Na pytanie czy i w jaki sposób w Urzędzie podczas oceny wniosków o dofinansowanie w ramach POKL sprawdzana była niezbędność zaplanowanych w projektach wydatków cross-financing Dyrektor DEFS E. Romańczuk podała wyjaśnienia takie jak w przypadku sposobu oceny adekwatności kosztów zarządzania (wyjaśnienia przytoczono w poprzednim tiret). Dyrektor DEFS dodała, że: „Podczas oceny i negocjacji uwzględnia się też wiedzę odnośnie dotychczas realizowanych przez beneficjenta projektów (zwłaszcza przy kontynuacji projektu w kolejnych wnioskach). Ceny – zwłaszcza sprzętu komputerowego- uzależnione są od potrzebnych parametrów i oprogramowania”. W odniesieniu do kwestii sposobu weryfikacji potrzebnych parametrów urządzeń (w tym komputerów) Dyrektor DEFS E. Romańczuk podała: „Sprzęt komputerowy jest wskazywany jako wydatek w wielu projektach, jest on dostępny na rynku w różnych cenach w zależności od parametrów sprzętu (zarówno tych odnoszących się do szybkości działania – co jest ważne np. przy prowadzeniu szkoleń z multimedialnymi prezentacjami wymagającymi odtwarzania np. filmów, jak i co do komfortu użytkowania np. wielkość monitora, wielkość laptopa itp.). Podczas oceny wysokości kosztów zakupu sprzętu niezbędnego do realizacji projektu oraz jego parametrów technicznych analizowane są zapisy we wniosku w części pn. „Uzasadnienie dla cross-financingu”. Podczas oceny wniosku o dofinansowanie projektu członkowie KOP biorą pod uwagę przeznaczenie sprzętu, jego żywotność, a także koszty serwisowania i eksploatacji. Wartości poszczególnych urządzeń mogą się zatem różnić i zależą od specyfiki i charakteru projektu. Wnioskodawca przyjmując wyższą stawkę zakupu, planując kupić sprzęt o wyższej wartości, powinien uzasadnić konieczność nabycia sprzętu droższego, motywując jego cenę zastosowaniem sprzętu np. czy zakupione urządzenia przeznaczone będą do zadań merytorycznych, nauki, szkoleń informatycznych czy do zadania Zarządzanie projektem, obsługi biura projektu, prowadzenia księgowości itp.” W przypadku 4 objętych analizą wniosków o dofinansowanie, w których koszt zakupu laptopa wyceniono najwyżej (3,9-4,5 tys. zł), w części „Uzasadnienie kosztów” nie określono parametrów technicznych urządzeń. Jako ich przeznaczenie wskazano jedynie, że: „będą służyć trenerom w przeprowadzeniu działań szkoleniowych” (1), „ich zakup jest związany z zabezpieczeniem prawidłowej realizacji projektu, w szczególności



zapewnienia zaplecza technicznego spełniającego wymogi bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych oraz zapewnienia zaplecza IT dla realizacji zajęć dydaktycznych oraz realizacji projektu” (2), „będzie wykorzystany dla potrzeb rekrutacji, promocji, przygotowania list obecności, prowadzenia dokumentacji”(1). [dowód: akta kontroli str. 217-255, 304-314, 1055-1062]

1.9. W okresie objętym kontrolą operatorzy wsparcia, tj. podmioty którym IP zleciła realizację projektów skierowanych do osób chcących założyć własną działalność gospodarczą ze wsparciem finansowym (dotacją) ze środków EFS, wyłonieni zostali na podstawie konkursów, przeprowadzanych w ramach Działania 6.2. POKL. Zastosowane przez IP w latach 2009-2010 kryteria wyboru operatorów wsparcia przedstawia poniższe zestawienie:

	2009	2010
Kryteria dostępu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wartość finansowa projektu: min. 500.000,00 zł, max 4.000.000,00 zł</li> <li>2. Okres realizacji projektu wynosi nie dłużej niż 24 miesiące</li> <li>3. Projekt realizowany na terenie województwa podlaskiego</li> <li>4. Wsparcie udzielone w ramach działania może być skierowane wyłącznie do osób posiadających na terenie województwa podlaskiego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego, przy czym najwyżej 70% uczestników projektu mogą stanowić osoby bezrobotne</li> <li>5. Beneficjent w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę) na terenie województwa podlaskiego</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wartość finansowa projektu: min. 500.000,00 zł, max. 3.000.000,00 zł</li> <li>2. Maksymalny okres realizacji projektu wynosi 24 miesiące.</li> <li>3. Projekt realizowany na terenie województwa podlaskiego.</li> <li>4. Beneficjent w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę) na terenie województwa podlaskiego.</li> <li>5. Wsparcie udzielone w ramach działania może być skierowane wyłącznie do osób posiadających miejsce zamieszkania na terenie województwa podlaskiego (w rozumieniu przepisów Kodeksu Cywilnego), przy czym najwyżej 50% uczestników projektu stanowić będą osoby pozostające bez zatrudnienia.</li> <li>6. Kompleksowość wsparcia wszystkich uczestników projektu: objęte dofinansowaniem będą projekty obejmujące jednocześnie formy wsparcia – doradztwo i szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości oraz udzielenie wsparcia pomostowego). W przypadku osób pozostających bez zatrudnienia objętych projektem wymagane jest stworzenie Indywidualnych Planów Działań.</li> <li>7. Wnioskodawca może złożyć tylko jeden wniosek w ramach ogłoszonego konkursu</li> </ol>
Kryteria strategiczne (waga)	<p>Maksymalnie <b>12 punktów</b>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. projekty, w których objęte wsparciem zostaną osoby długotrwale bezrobotne lub mieszkańcy terenów wiejskich lub osoby niepełnosprawne <b>max. 6 pkt.</b>, przy czym minimalny udział wskazanych grup wynosić musi odpowiednio: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 10 % liczby Beneficjentów Ostatecznych projektu – w przypadku osób długotrwale bezrobotnych – <b>2 pkt</b></li> <li>– 20 % liczby Beneficjentów Ostatecznych projektu – w przypadku osób z terenów wiejskich – <b>2 pkt</b></li> </ul> </li> </ol>	<p>Maksymalnie <b>40 punktów</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grupę docelową projektu stanowią co najmniej w 30% osoby powyżej 50 roku życia – <b>5 pkt.</b></li> <li>▪ Grupę docelową projektu stanowią co najmniej w 30% osoby poniżej 24 roku życia – <b>5 pkt.</b></li> <li>▪ Grupę docelową projektu stanowią co najmniej w 30% osoby zamieszkałe na terenie gmin wiejskich – <b>5 pkt.</b></li> <li>▪ Grupę docelową projektu stanowią co najmniej w 30% osoby długotrwale bezrobotne – <b>5 pkt.</b></li> <li>▪ Grupę docelową projektu stanowią co najmniej w 15% osoby niepełnosprawne – <b>5 pkt.</b></li> </ul>



	<p>– 5 % liczby Beneficjentów Ostatecznych projektu – w przypadku osób niepełnosprawnych – <b>2 pkt</b></p> <p>2. kryterium kompleksowości wsparcia: premiowanie projektów obejmujących jednocześnie – doradztwo i szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości oraz udzielenie wsparcia pomostowego) – <b>4 pkt.</b></p> <p>3. doświadczenie Beneficjenta w realizacji co najmniej 2 projektów: szkoleniowych, doradczych, ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorczości finansowanych ze środków UE – <b>2 pkt.</b></p>	<p>▪ Wsparcie dla osób zwolnionych z przyczyn zakładu pracy nie wcześniej niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu – min. 10% uczestników projektu - <b>10 pkt.</b></p> <p>▪ Beneficjent posiada doświadczenie w realizacji projektów w obszarze przedsiębiorczości w tym: szkoleniowych, doradczych – ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorczości finansowanych w ramach środków UE – <b>5 pkt.</b></p>
--	---	--

[dowód: akta kontroli str. 217-226]

Analiza obu konkursów przeprowadzonych przez Urząd na wyłonienie operatorów wsparcia w latach 2009 - 2010 (po jednym w każdym roku) wykazała, że:

- zgodnie z „Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach POKL” w każdym przypadku ogłoszenie o konkursie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu, w siedzibie Urzędu oraz w prasie o zasięgu regionalnym;
- w terminie 10 dni od zakończenia naboru wniosków zamieszczono na stronie Urzędu harmonogram przeprowadzenia kolejnych etapów oceny i wyboru wniosków do dofinansowania (oceny formalnej, oceny merytorycznej, podpisanie umowy o dofinansowanie), przy czym w harmonogramie dotyczącym konkursu przeprowadzonego w 2009 roku nie wskazano konkretnych dat, a terminy kolejnych etapów określono za pomocą liczby dni od wskazanego zdarzenia (np.: termin na wysłanie do projektodawcy pisma informującego go o możliwości przyjęcia wniosku do realizacji to: data końcowego terminu przyjmowania wniosków + 59 (66) dni). Kierownik Referatu Wdrażania Działań POKL Wspierających Promocję Przedsiębiorczości, Samozatrudnienia i Transfer Wiedzy oraz Inicjatywy Oddolne A. Dębowska w wyjaśnieniach podała: *Zastosowaliśmy wzór harmonogramu zamieszczony w „Zasadach dokonywania wyboru projektów w ramach POKL”. Dopiero kontrola IZ w 2009 roku zwróciła uwagę, że należy wskazywać konkretne daty. W kolejnych konkursach harmonogramy sporządzone zostały zgodnie z uwagami IZ.”* W przypadku wydłużenia terminów, na stronie internetowej zamieszczane były komunikaty w tej sprawie, zawierające uzasadnienie zmiany;
- na podstawie analizy 10 wniosków (po 5 najwyżej ocenionych w każdym konkursie) stwierdzono, że:
  - wszystkie wnioski zostały złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu i zawierały wymagane załączniki,



- oceny formalnej wszystkich 10 wniosków dokonano przy pomocy obowiązującej *Karty oceny formalnej wniosku o dofinansowanie projektu konkursowego POKL* w terminie nie dłuższym niż 21 dni od ich złożenia. Wszystkie *Karty oceny formalnej* zostały zatwierdzone przez kierownika Referatu Wdrażania Działań POKL Wspierających Promocję Przedsiębiorczości, Samozatrudnienia i Transfer Wiedzy oraz Inicjatywy Oddolne;
- w każdym przypadku w terminie 5 dni od zatwierdzenia oceny formalnej wniosków projektodawcom wysłano zawiadomienie o wyniku oceny formalnej oraz zarejestrowano wnioski w Krajowym Systemie Informatycznym („KSI SIMIK”);
- we wszystkich 3 przypadkach, w których stwierdzono braki formalne terminowo zawiadomiono o tym wnioskodawcę oraz przyjęto uzupełnienie, po czym dokonano ponownej oceny formalnej wniosku;
- oceny merytorycznej wszystkich 10 wniosków dokonano przy pomocy *Karty oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie projektu konkursowego POKL* stosując system wagowy zgodny z określonym w dokumentacji konkursowej. Projekty oceniane były przez dwie osoby wybrane w drodze losowania;
- wszyscy oceniający (w tym eksperci) przed przystąpieniem do oceny wniosków podpisali deklarację poufności i bezstronności w odniesieniu do projektów skierowanych do oceny w ramach danego konkursu. Deklarację taką podpisali również: przewodniczący, zastępca przewodniczącego oraz sekretarz KOP;
- wszystkie analizowane projekty uzyskały od dwóch oceniających nie mniej niż 60 punktów za spełnienie ogólnych kryteriów merytorycznych, w tym 60% punktów w poszczególnych kategoriach oceny merytorycznej, a różnica między przyznanymi punktami nie przekroczyła 30;
- do wszystkich 10 wnioskodawców, po zatwierdzeniu listy rankingowej, przekazano pisemną informację o wyniku oceny merytorycznej, wraz z podaniem punktacji;
- ze wszystkimi 10 wnioskodawcami przeprowadzono negocjacje, które w 9 przypadkach doprowadziły między innymi do obniżenia kosztów projektów ogółem o 1.082,6 tys. zł (z 20.021,3 tys. zł do 18.938,7 tys. zł)<sup>8</sup>;
- w 9 (z 10) analizowanych projektach zaplanowano rozliczanie kosztów pośrednich na podstawie rzeczywiście poniesionych wydatków (kształtowały się one na poziomie od

<sup>8</sup> wartość wszystkich 10 analizowanych projektów (po negocjacjach) wynosiła 21.330,5 tys. zł



1,18% do 3,91% kosztów bezpośrednich pomniejszonych o wydatki dotyczące cross-financingu), natomiast w jednym przypadku – ryczałtowo (12,96% kosztów bezpośrednich, pomniejszonych o wydatki dotyczące cross-financingu). Wielkość kosztów ujętych w poszczególnych projektach przedstawia poniższa tabela:

Nr projektu	Wnioskodawca	Wartość projektu ogółem (tys. zł)	Koszty bezpośrednie (tys. zł)	Koszty pośrednie (tys. zł)	Udział kosztów pośrednich w projekcie*	Cross-financing (tys. zł)
POKL.06.02.00-20-073/09	FRDL	1761,5	1561,5	200,0	12,96%	18,4
POKL.06.02.00-20-058/09	ARES	3948,6	3892	56,6	1,46%	18,6
POKL.06.02.00-20-053/09	Powiat Suwałki	1406,4	1376,4	30,0	2,21%	20,9
POKL.06.02.00-20-071/09	ORDO	1439,5	1417,5	22,0	1,56%	11,0
POKL.06.02.00-20-046/09	EUROpartner	1331,7	1305,8	25,9	2,01%	18,9
POKL.06.02.00-20-096/10	Powiat MONKI	2340,5	2275	65,5	2,89%	10,5
POKL.06.02.00-20-102/10	Powiat Wysokie	2391,8	2302,3	89,5	3,91%	11,0
POKL.06.02.00-20-099/10	ORDO	2177,4	2136,8	40,6	1,91%	11,0
POKL.06.02.00-20-103/10	AMIKUS	2051,2	1998,4	52,8	2,65%	2,7
POKL.06.02.00-20-085/10	Polska Grupa	2481,9	2452,9	29,0	1,18%	0

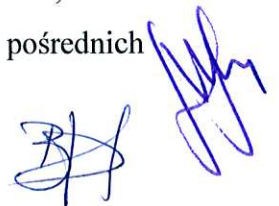
\* stosunek kosztów pośrednich do kosztów bezpośrednich (pomniejszonych o cross-financing)

Na pytanie dlaczego w przypadku projektu nr POKL.06.02.00-20-073/09 zaakceptowano koszty na poziomie znacznie wyższym w porównaniu z innymi projektami Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur podał: „IP w pierwotnej wersji wniosku, złożonego na konkurs zakwestionowała wysokość kosztów pośrednich w wysokości 315.682,66 zł, które stanowiły 20 % kosztów bezpośrednich pomniejszonych o cross - financing. W trakcie negocjacji pisemnych przeprowadzonych pomiędzy IP a FRDL strony przyjęły wspólne stanowisko, iż koszty pośrednie zostają obniżone o 115.682,66 zł, a tym samym ulega zmianie procent udziału kosztów pośrednich w stosunku do kosztów bezpośrednich do wysokości 12,96 %, który to był dopuszczalny w przypadku realizacji projektów do 2 mln zgodnie z Zasadami finansowania w ramach PO. Wspólne stanowisko dotyczące wysokości kosztów pośrednich zostało przyjęte na podstawie dostarczonego przez FRDL uszczegółowienia wyliczenia wysokości kosztów pośrednich w ramach realizowanego projektu (załącznik nr 1)(...) koszty pośrednie w pozostałych projektach ujętych w zestawieniu są rozliczane na podstawie faktycznie poniesionych wydatków, w wyniku czego nie jest zasadnym porównywanie w zestawieniu tych dwóch metod rozliczania kosztów pośrednich. Wynika to z faktu, iż w przypadku przyjęcia przez Beneficjenta rozliczania kosztów ryczałtem, przy założeniu koszty projektu/obrotu wskaźnik wyliczenia może osiągnąć wartość 100 %, w wyniku czego koszty pośrednie będą na bardzo wysokim poziomie. Natomiast w przypadku kosztów pośrednich rozliczanych na podstawie faktycznie



*poniesionych wydatków wyliczenie kosztów pośrednich odbywa się na podobnych zasadach jak dla wydatków bezpośrednich wykazywanych w szczegółowym budżecie projektu, w wyniku czego koszty pośrednie mogą być na dużo niższym poziomie."*

Zgodnie z „Zasadami finansowania POKL”: „Wysokość ryczałtu powinna wynikać z metodologii (indywidualnej kalkulacji kosztów) przedstawianej przez Beneficjenta na etapie wnioskowania o środki w ramach POKL (w szczegółowym budżecie projektu). Metodologia powinna być przygotowana w odniesieniu do każdej kategorii kosztów pośrednich, które beneficjent uwzględnił w budżecie projektu. Metodologia wyliczania kosztów pośrednich podlega weryfikacji na etapie oceny wniosku o dofinansowanie projektu i może po ocenie merytorycznej na etapie zatwierdzania wniosku o dofinansowanie podlegać negocjacom”. Według pierwotnego wniosku złożonego przez FRDL do konkursu w ramach Działania 6.2. POKL w 2009 roku, wnioskodawca zakładał realizację projektu o wartości ogółem 1.912,5 tys. zł, w tym koszty pośrednie w wysokości 315,7 tys. zł i koszty bezpośrednie 1596,8 tys. zł (cross- financing - 18,4 tys. zł). W części wniosku, dotyczącej uzasadnienia kosztów zapisano: „Od kwietnia 2009 r. do sierpnia 2007 r. (21 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku) Podlaskie Centrum FRDL uzyskało obroty w wysokości 1.722.921,40 zł. Koszty poniesione w tym okresie wyniosły 302.137,77 zł. Wskaźnik kosztów bezpośrednich projektu w stosunku do obrotów wynosi 89,954%. W związku z tym przyjęto dopuszczalny 20% wskaźnik. Obliczono, że na potrzeby biura projektu miesięcznie w ramach kosztów pośrednich będą finansowane: dyrektor FRDL - PC –  $5.962,27 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 125.207,60 \text{ zł}$ ; koszty ogólnego zarządu –  $3.150,82 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 66.167,14 \text{ zł}$ ; główny księgowy –  $2.694,51 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 56.584,76 \text{ zł}$ ; utrzymanie biura –  $3.224,91 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 67.723,17 \text{ zł}$ .” W wyniku oceny merytorycznej ww. Projekt zajął pierwsze miejsce na liście rankingowej, przy czym IP zakwestionowała planowane w nim wydatki ogółem w wysokości 213,8 tys. zł, w tym w zakresie kosztów pośrednich – 125,2 tys. zł (w całości wynagrodzenie dyrektora FRDL). W wyniku przeprowadzonych negocjacji wartość projektu zmniejszono ogółem do 1.761,5 tys. zł, w tym koszty pośrednie do 200 tys. zł. W zaktualizowanym wniosku o dofinansowanie (załączonym do umowy o dofinansowanie projektu nr POKL.06.02.00-20-073/09 z dnia 30 października 2009 r.) w uzasadnieniu kosztów pośrednich zapisano: „W związku z tym, że w trakcie negocjacji przyjęto kwotę 200 tys. zł jako dopuszczalny limit kosztów pośrednich ustalono wskaźnik 12,961%. Obliczono, że na potrzeby biura projektu miesięcznie w ramach kosztów pośrednich





będą finansowane: dyrektor FRDL-PC -  $3.777,38 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 79.325,00 \text{ zł}$ ; koszty ogólnego zarządu -  $1.996,20 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 41.920,00 \text{ zł}$ ; główny księgowy -  $1.707,10 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 35.849,00 \text{ zł}$ ; utrzymanie biura -  $2.043,15 \text{ zł} \times 21 \text{ m-cy} = 42.906,00 \text{ zł}$ .” Na pytanie dlaczego w omawianym przypadku zatwierdzono koszty pośrednie projektu, mimo że wniosek nie zawierał szczegółowej metodologii ich wyliczenia w odniesieniu do każdej kategorii tych kosztów, Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur wyjaśnił: *„rodzaje przyjmowanych przez Beneficjenta metodologii wyliczania kosztów pośrednich mogą być różne, a wskazany przykład w Zasadach finansowania POKL stanowi jedynie przykład ich wyliczania. W związku z tym IP po zapoznaniu się z przedstawioną metodologią we wniosku o dofinansowanie oraz otrzymanym w trakcie negocjacji uszczegółowieniem wyliczenia kosztów pośrednich zaakceptowała je na poziomie ustalonym w trakcie negocjacji.”* Załączone do wyjaśnień zestawienie wyliczenia kosztów pośrednich ww. projektu, zawierało takie dane jak: miesięczne przychody i koszty FRDL (w rozbiciu na: wynagrodzenie dyrektora, koszty ogólnego zarządu, wynagrodzenie głównego, materiały biurowe, utrzymanie biura) z okresu od sierpnia 2007 roku do kwietnia 2009 roku; średnie miesięczne przychody i koszty z ww. okresu, koszty przyjęte do projektu (miesięczne i całkowite). Nie wskazano w nim natomiast jak wyliczona została wielkość poszczególnych kategorii kosztów, ujętych w pierwotnym wniosku o dofinansowanie, np. z zestawienia wynika, że średni miesięczny koszt utrzymania biura (nie podano czy dotyczy całego biura czy też części wykorzystywanej na potrzeby Projektu) z okresu 21 miesięcy kształtował się na poziomie 2.752,71 zł, a do projektu zaplanowano miesięcznie 3.224,91 zł, natomiast średni miesięczny koszty ogólnego zarządu wynosił 6.175,56 zł, a do projektu przyjęto miesięcznie 3.150,82 zł. Po negocjacjach, koszty pośrednie w każdej kategorii stanowiły 63,353% kosztów zakładanych w pierwotnym wniosku;

- w związku z analizowanymi konkursami wpłynęło 6 protestów dotyczących wyników oceny merytorycznej wniosków (po trzy w każdym roku). IP rozpatrzyła je terminowo, zgodnie z procedurą przyjętą w obowiązującej Instrukcji wykonawczej (w ciągu 30 dni od otrzymania protestu). W jednym przypadku (w 2010 roku) protest został rozpatrzony pozytywnie i wniosek w terminie nie dłuższym niż 21 dni poddano ponownej ocenie merytorycznej. Ze względu na nieosiągnięcie wymaganych 60% punktów w dwóch z sześciu ocenianych kategorii, projekt został odrzucony;



- w przypadku obu konkursów, listy członków KOP zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora DEFS oraz zatwierdzone przez Marszałka Województwa. Zgodnie z „Zasadami dokonywania wyboru projektów” skład KOP został podany do publicznej wiadomości w momencie ogłoszenia ostatniej listy umów o dofinansowanie, zawartych w wyniku oceny merytorycznej dokonanej w ramach danego posiedzenia KOP;
- w obu przypadkach protokoły KOP z oceny wniosków zostały podpisane przez przewodniczącego KOP (nie podano daty podpisu). Protokoły te wraz z listami rankingowymi zostały przekazane Marszałkowi Województwa w terminie 7 dni od ostatniego posiedzenia KOP;
- Marszałek Województwa zatwierdził Listy rankingowe wniosków o dofinansowanie w terminie nie dłuższym niż 5 dni od ich otrzymania z DEFS;
- w obu przypadkach IP zamieściła na stronie internetowej Urzędu listy podpisanych umów w ramach konkursu. W wyniku analizowanych konkursów w 2009 roku podpisano 11 umów o łącznej wartości 23.712,9 tys. zł, a w 2010 roku – 10 umów o wartości 21.348,5 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 217-226, 315-385, 462, 1127-1158]

**1.10.** Zgodnie z zapisami Umów o dofinansowanie projektów w ramach POKL (w tym z operatorami wsparcia):

- prawidłowość realizacji Projektów przez Beneficjentów podlegała monitorowaniu przez IP w formie: weryfikacji wniosków o płatność, przeprowadzania kontroli - w siedzibie Beneficjenta oraz w miejscu realizacji Projektu, analizy uzyskiwanych od beneficjenta wyjaśnień lub informacji dotyczących realizacji Projektu;
- w razie stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji Projektu lub w sposobie jej dokumentowania, a także w przypadku utrudnienia kontroli IP mogła zawiesić wypłacanie dotacji;
- w razie stwierdzenia nieosiągnięcia na danym etapie projektu założonych we wniosku rezultatów Projektu, IP miała prawo renegocjować umowę z Beneficjentem, o ile w wyniku analizy wniosków o płatność i przeprowadzonych kontroli zachodziło podejrzenie nieosiągnięcia tych rezultatów. [dowód: akta kontroli str. 386-400]

Beneficjentom realizującym projekty w ramach Działania 6.2 (operatorom wsparcia) opracowano „Wytyczne IP”, w których przedstawione zostały zasady udzielania wsparcia inwestycyjnego, wsparcia pomostowego oraz wsparcia doradczego dla uczestników projektu. Nakładały one na Beneficjenta między innymi, obowiązek pisemnego powiadomienia IP



o terminie i miejscu posiedzenia Komisji Oceny Wniosków („KOW”). W celu zapewnienia obiektywnej i rzetelnej procedury oceny wniosków w posiedzeniach KOW mógł uczestniczyć przedstawiciel IP w roli obserwatora z prawem reagowania i ewentualnej interwencji w przypadku stwierdzenia naruszenia procedur oceny wniosku. Ponadto od 2010 r. – zgodnie z zaleceniami IZ (pismo z 6 lipca 2009 r.) – zobligowano operatorów wsparcia do przedkładania IP: regulaminu rekrutacji uczestników, formularza rekrutacyjnego, karty oceny formularza rekrutacyjnego, regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, kart oceny biznesplanu. Dokumenty te podlegały zatwierdzeniu przez IOK w terminie co najmniej 15 dni roboczych poprzedzających dzień rekrutacji. [dowód: akta kontroli str. 401-451]

Analiza monitorowania przez Urząd działalności wszystkich 11 operatorów wsparcia wyłonionych w wyniku konkursu przeprowadzonego w ramach Działania 6.2 w 2009 roku wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach Beneficjenci przedłożyli IP wymagane dokumenty konkursowe. W każdym przypadku (po aktualizacji wytycznych IP z kwietnia 2010 r.), dokumenty te zostały zatwierdzone przez IP przed rozpoczęciem rekrutacji do projektu;
- w 8 z 11 przypadków przedstawiciele IP uczestniczyli w pracach KOW, natomiast w trzech przypadkach (w projektach nr: POKL.06.02.00-20-053/09, POKL.06.02.00-20-065/09, POKL.06.02.00-20-072/09) nie delegowano obserwatora z ramienia IP. Kierownik Referatu Wdrażania Działań POKL Wspierających Promocję Przedsiębiorczości, Samozatrudnienia i Transfer Wiedzy oraz Inicjatywy Oddolne A. Dębowska w wyjaśnieniach podała: *„W wymienionych przypadkach, z uwagi na bieżącą pracę Referatu (obsługa konkursów, podpisywanie umów) przedstawiciele IP nie mogli uczestniczyć w pracach KOW. Do IP dostarczono dokumenty z przebiegu prac KOW, na podstawie których można było ocenić prawidłowość działań operatora wsparcia.”*;
- 5 z 11 operatorów wsparcia zostało skontrolowanych przez IP w trakcie realizacji projektu (czterech w 2010 roku i jeden w 2011 roku). W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W przypadku jednego beneficjenta wskazano uchybienia dotyczące zapisów we wniosku o płatność, które zostały skorygowane;
- w 5 z 11 spraw, do Urzędu wpłynęły (bezpośrednio lub za pośrednictwem operatora wsparcia) informacje o zastrzeżeniach uczestników projektów, dotyczące głównie oceny wniosków o przyznanie wsparcia finansowego i pomostowego. IP w każdym z tych przypadków podjęła czynności sprawdzające, tj.: występowała do operatorów wsparcia





o przedstawienie dokumentacji z oceny projektów, dokonywała kontroli doraźnych i wizyt na miejscu celem weryfikacji poprawności procedur dokonywania oceny wniosku oraz uczestniczyła w posiedzeniach odwoławczych KOW. Na przykład, w związku z zastrzeżeniami Pana P.N. (jednego z uczestników projektu „Startuj w biznesie” realizowanego przez PFRR w Białymstoku na podstawie umowy nr POKL.06.02.00-20-78/09 z 17 listopada 2009 r.), wniesionymi do IP pismem z dnia 10 stycznia 2011 r., a dotyczącymi oceny jego wniosku o przyznanie wsparcia finansowego, przedstawiciele DEFS w dniu 13 stycznia 2011 r. zweryfikowali w siedzibie PFRR dokumentację konkursową pod względem poprawności procedur dokonywania oceny wniosków o przyznanie dofinansowania, oraz uczestniczyli (w charakterze obserwatora) w posiedzeniu odwoławczym KOW, dotyczącym ponownej oceny wniosku skarżącego. Pismem z 15 lutego 2011 roku IP udzieliła Panu P.N. odpowiedzi na zastrzeżenia - uznano, że zarzuty były niezasadne, gdyż „w wyniku przeprowadzonych czynności IP stwierdziła, iż wszystkie działania KOW zostały przeprowadzone zgodnie z Wytocznymi IP dla Beneficjentów realizujących projekty w ramach Działania 6.2 (...) oraz Regulaminem KOW”. [dowód: akta kontroli str. 452-462, 1063-1081]

**1.11.** Od 20 grudnia 2008 r., zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>9</sup>, grono podmiotów udzielających pomocy publicznej zostało rozszerzone o beneficjentów. Dało to prawną podstawę dla formalnego przekazania wszelkich obowiązków wynikających z tego tytułu (również sprawozdawczych) bezpośrednio na rzecz projektodawców, bez konieczności wprowadzenia odrębnego zapisu w umowie o dofinansowanie Projektu. W związku z tym w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie gromadzono (nie było takiego obowiązku) danych na temat konkretnych przedsięwzięć gospodarczych na jakie udzielona została dotacja w ramach działania 6.2 oraz jaka była „trwałość” podejmowanej przez beneficjentów ostatecznych działalności. [dowód: akta kontroli str. 463-465, 660-661, 1047-1054]

Zagadnienia z zakresu użyteczności wsparcia udzielonego w ramach Działania 6.2 POKL, trwałości nowo założonych przedsiębiorstw, profili powstałych działalności oraz ich kondycji zostały objęte, zleconym przez Urząd w 2010 roku firmie zewnętrznej, badaniem ewaluacyjnym pn. „Analiza wpływu interwencji z EFS na rynek pracy w województwie podlaskim”, o którym szerzej napisano w pkt. 2.7. protokołu NIK. [dowód: akta kontroli str. 808-824]

<sup>9</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.



1.12. W okresie objętym kontrolą IP nie przyznawała dofinansowania projektom realizowanym na zapotrzebowanie konkretnego pracodawcy lub grupy pracodawców. [dowód: akta kontroli str. 466]

## 2. Monitorowanie przebiegu oraz efektów realizacji projektów POKL

2.1. Do końca 2010 roku podpisanych zostało z IP 675 umów o dofinansowanie projektów w ramach POKL o wartości ogółem 257.805,8 tys. zł (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami), w tym w okresie objętym kontrolą – 518 o wartości 226.450,5 tys. zł. Dane dotyczące liczby umów podpisanych w latach 2009 – 2010 w ramach poszczególnych Priorytetów przedstawia poniższa tabela:

w tys. zł

Tryb wyboru	Wnioski o dofinansowanie przyjęte do realizacji**			Podpisane umowy**		
Priorytet *	liczba	wartość	w tym ze środków UE	liczba	wartość	w tym ze środków UE
Działanie 6.2	34	71 132,7	60 462,8	24	51 298,3	43 603,5
Działanie 6.3	26	1 284,4	1 091,8	26	1 272,3	1 081,4
<b>Łącznie Priorytet VI</b>	<b>62</b>	<b>72 417,1</b>	<b>61 554,6</b>	<b>50</b>	<b>52 570,6</b>	<b>44 685,0</b>
Działanie 7.1	121	35 714,6	30 357,4	44	35 622,1	30 278,8
Działanie 7.2	41	32 826,2	27 902,3	49	34 193,4	29 064,4
Działanie 7.3	69	3 306,0	2 810,1	69	3 213,8	2 731,7
<b>Łącznie Priorytet VII</b>	<b>231</b>	<b>71 846,9</b>	<b>61 069,8</b>	<b>162</b>	<b>73 029,3</b>	<b>62 074,9</b>
Działanie 8.2	15	9 185,0	7 807,2	10	16 378,2	13 921,4
<b>Łącznie Priorytet VIII</b>	<b>15</b>	<b>9 185,0</b>	<b>7 807,2</b>	<b>10</b>	<b>16 378,2</b>	<b>13 921,4</b>
Działanie 9.1	333	112 606,8	95 715,8	144	54 043,0	45 936,6
Działanie 9.2	36	14 458,9	12 290,0	36	14 283,9	12 141,3
Działanie 9.3	16	7 465,3	6 345,5	11	7 042,6	5 986,2
Działanie 9.4	14	4 252,0	3 614,2	16	4 794,9	4 075,6
Działanie 9.5	140	6 787,1	5 769,1	89	4 308,1	3 661,9
<b>Łącznie Priorytet IX</b>	<b>539</b>	<b>145 570,1</b>	<b>123 734,6</b>	<b>296</b>	<b>84 472,4</b>	<b>71 801,6</b>

\* dane wykazane w tabeli dotyczą Działań realizowanych przez IP (bez danych IP2).

\*\* dane z KSI SIMIK: umowy wykazane wg daty podpisania a wnioski o dofinansowania o statucie „zatwierdzony” wg daty przyjęcia. [dowód: akta kontroli str. 474, 1126]

2.2. Zgodnie z „Zasadami kontroli w ramach POKL” IP zobowiązana była do przeprowadzenia kontroli na miejscu przynajmniej 30% projektów realizowanych w danym roku w ramach każdego Działania. Roczne Plany Kontroli IP („RPK”) na lata 2009-2010 sporządzone zostały w Urzędzie zgodnie z procedurą ustaloną dla tego procesu i zatwierdzone przez IZ odpowiednio 5 grudnia 2008 r. i 3 grudnia 2009 r.<sup>10</sup> Zawierały one m.in: ogólne założenia dotyczące kontroli (systemowych, prawidłowości realizacji Rocznych Planów

<sup>10</sup> RPK były okresowo aktualizowane - w 2009 roku wg stanu na dzień 26 stycznia, 27 kwietnia, 24 lipca i 17 grudnia, natomiast w 2010 r. wg stanu na dzień 25 stycznia, 21 kwietnia, 22 lipca oraz 27 grudnia. Aktualizacje nie podlegały zatwierdzeniu przez IZ.



Działania Pomocy Technicznej oraz projektów konkursowych i systemowych), zakres przedmiotowy kontroli, szczegółowy harmonogram planowanych kontroli (odrębny dla każdego typu kontroli), metodologię wyboru projektów do kontroli i doboru próby dokumentów podczas kontroli. [dowód: akta kontroli str. 475-525]

**2.3.** Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Instrukcje wykonawcze IP, przewidywały objęcie kontrolą projektów ocenianych jako ryzykowne pod względem finansowym lub realizacyjnym. Z RPK na lata 2009-2010 wynika, że w Urzędzie typowanie jednostek do kontroli odbywało się na podstawie analizy ryzyka, uwzględniającej takie czynniki jak: wielkość środków finansowych (wartość projektu), ilość istotnych korekt/błędów we wnioskach o płatność wpływających na realizację projektu, doświadczenie beneficjenta, liczba partnerów projektu, liczba punktów przyznanych podczas wyboru projektu przez KOP, liczba realizowanych przez danego beneficjenta projektów współfinansowanych z EFS, czas realizacji projektu, rodzaj Beneficjenta oraz ustalenia z przeprowadzonych kontroli/audytów. Analiza ta nie odnosiła się do jednego z czynników ryzyka wymienionych w „Zasadach kontroli w ramach POKL”, tj. stopnia realizacji projektu, co zostało zauważone podczas kontroli w Urzędzie przeprowadzonej w 2010 roku przez Urząd Kontroli Skarbowej. W dniu 28 czerwca 2010 r. IP zaktualizowała metodologię wyboru projektów do kontroli dostosowując ją do obowiązujących wytycznych. Nowe czynniki ryzyka (ilość złożonych wniosków o płatność w ramach realizowanego projektu, stwierdzenie wydatków niekwalifikowanych na etapie weryfikacji wniosku o płatność, liczbę projektów realizowanych przez danego beneficjenta w ramach Programu Rozwój Obszarów Wiejskich 07-13, stopień zaawansowania realizacji projektu) uwzględniono podczas aktualizacji RPK na dzień 22 lipca 2010 r. [dowód: akta kontroli str. 480-528, 637-659]

**2.4.** Ze sprawozdań z realizacji RPK za lata 2009-2010 (ostateczne wersje wysłane zostały do IZ odpowiednio: 29 stycznia 2010 r. i 8 marca 2011 r.) wynika, że Urząd:

– w 2009 roku:

- zgodnie z planem przeprowadził jedną kontrolę systemową (w WUP),
- rozpoczął wszystkie (58) zaplanowane kontrole projektów konkursowych, w tym 22 w trakcie realizacji projektu oraz 36 na zakończenie realizacji projektu (49 zostało do dnia sporządzenia sprawozdania zakończonych podpisaniem informacji pokontrolnej),




- rozpoczął wszystkie (41) zaplanowane kontrole projektów systemowych, w tym 39 w ramach Działania 7.1 oraz dwie realizowanych przez WUP (34 zostało w okresie sprawozdawczym zakończonych podpisaniem informacji pokontrolnych),
  - przeprowadził trzy (z czterech zaplanowanych) kontrole prawidłowości realizacji Rocznych Planów Działania Pomocy Technicznej POKL. Nie zrealizowano jednej z dwóch kontroli IP2, przewidzianych w RPK na II i IV kwartał 2009 roku. W związku z tym, że w WUP do lutego 2009 roku prowadzona była kontrola rozpoczęta w IV kwartale 2008 roku, IP podjęła decyzję o przeprowadzeniu jednej kontroli w IP2, tj. w IV kwartale 2009 roku, obejmującej weryfikację informacji i dokumentów ujętych we wnioskach o płatność złożonych za okres IV kwartał 2008 roku – III kwartał 2009 roku,
  - przeprowadził 3 kontrole doraźne projektów konkursowych;
- w 2010 roku:
- zgodnie z RPK przeprowadził jedną kompleksową kontrolę systemową (w WUP),
  - rozpoczął wszystkie (103) zaplanowane kontrole projektów konkursowych, w tym 56 w trakcie realizacji projektu oraz 47 na zakończenie realizacji projektu (89 zostało zakończonych w okresie sprawozdawczym),
  - rozpoczął 45 (z 47) kontroli projektów systemowych ujętych w zaktualizowanym RPK, w tym 40 w ramach Działania 7.1, trzy kontrole projektów systemowych realizowanych przez WUP oraz dwie kontrole projektów realizowanych przez IP (w ramach Poddziałów 8.2.2 i 9.1.3) - 38 zostało zakończonych. Dwie kontrole, dodane do planu na podstawie aktualizacji RPK sporządzonej w III kwartale 2010 roku, przesunięto do realizacji w styczniu 2011 r.,
  - rozpoczął wszystkie (4) zaplanowane kontrole prawidłowości realizacji Rocznych Planów Działania Pomocy Technicznej POKL,
  - przeprowadził 6 kontroli doraźnych projektów konkursowych. [dowód: akta kontroli str. 529-621]

IP nie zrealizowała wymaganego wskaźnika 30% kontroli projektów (o którym napisano w pkt 2.2. protokołu kontroli) w 7 z 11 Działów wdrażanych przez Urząd w 2009 roku i w 4 z 11 Działów w 2010 roku. Liczbę wykonanych kontroli w ramach poszczególnych Działów przedstawiono w poniższej tabeli:



Działanie	2009 rok			2010 rok		
	Liczba realizowanych projektów	Liczba skontrolowanych projektów	Wskaźnik wykonanych kontroli	Liczba realizowanych projektów	Liczba skontrolowanych projektów	Wskaźnik wykonanych kontroli
6.2	13	3	23,1%	18	5	27,8%
6.3	22	2	9,1%,	12	7	58,3%
7.1	64	39	60,9%	57	40	70,2%
7.2	21	3	14,3%	39	13	33,3%
7.3	56	12	21,4%	45	18	40,0%
8.2	10	3	30,0%	12	5	41,7%
9.1	93	16	17,2%,	131	26	19,8%
9.2	28	5	17,8%	36	6	16,7%
9.3	6	2	33,3%	11	2	18,2%
9.4	6	2	33,3%	13	5	38,5%
9.5	53	14	26,4%	74	26	35,1%

\*tabela nie zawiera danych dotyczących kontroli projektów systemowych wdrażanych przez IP2

[dowód: akta kontroli str. 622-623]

Nieobjęcie kontrolą wymaganej liczby projektów wynikało z nieprawidłowej interpretacji przez Urząd definicji „projektu realizowanego w danym roku”. Z wyjaśnień kierownika Referatu Kontroli Projektów Konkursowych DEFS H. Dębowskiego wynika, że podczas typowania projektów konkursowych do kontroli brano pod uwagę jedynie projekty, na których dofinansowanie umowy zostały podpisane w okresie poprzedzającym analizę (np. przy wyborze projektów do RPK na 2010 rok – umowy podpisane w trzech pierwszych kwartałach 2009 roku, przy I aktualizacji RPK na 2010 rok – podpisane w IV kwartale 2009 roku, podczas II aktualizacji – umowy podpisane w I i II kwartale 2010 r., przy III aktualizacji – umowy podpisane w II i III kwartale 2010 roku), pomijając projekty realizowane w danym roku, na które umowy zostały podpisane w okresie wcześniejszym. Ponadto nieprawidłowo ujmowano projekty, w ramach których nie został złożony pierwszy wniosek o płatność. Kierownik Referatu Kontroli Projektów Konkursowych dodał, że „nieświadomie kolejne Analizy sporządzano w sposób nieprawidłowy. Z końcem 2010 roku zostały do MRR przekazane wyniki Analizy Ryzyka wraz z podsumowaniem przeprowadzonych kontroli, wówczas pracownik MRR weryfikując przesłane dane oraz porównując je z wcześniej przesłanymi analizami stwierdził uchybienia. (...)Kontrola MRR przeprowadzona w 2011 roku w IP również wykazała powyższe uchybienia, jednakże przyjęła wyjaśnienia, iż od 2011 roku IP stosuje prawidłową metodologię doboru próby do kontroli.” Aktualizacja analizy ryzyka za II kwartał 2011 roku oraz informacja o przeprowadzonych do tej pory kontrolach została zaakceptowana przez IZ 6 lipca 2011 r. [dowód: akta kontroli str. 622-635]

Zgodnie z obowiązującą w okresie objętym kontrolą „Instrukcją wykonawczą IP”, Urząd zobowiązany był do przeprowadzenia przynajmniej jednej wizyty monitoringowej



w ramach każdego projektu wybranego do skontrolowania w danym roku. Wizyty miały być przeprowadzane w ramach tych projektów, w których jest to możliwe ze względu na stopień zaawansowania projektu i zasadne z punktu widzenia jego tematyki.

W latach 2009-2010 pracownicy DEFS przeprowadzili 79 wizyt monitoringowych projektów konkursowych i systemowych, w tym 64 (18 w 2009 roku i 46 w 2010 roku) w ramach kontroli na miejscu oraz 15 (4 w 2009 roku i 11 w 2010 roku) na podstawie odrębnego upoważnienia. Ich celem miała być weryfikacja rzeczywistej realizacji projektu oraz faktycznego postępu rzeczowego projektu. W sprawozdaniach z realizacji RPK za lata 2009-2010 zapisano, że nieprzeprowadzenie wizyty monitoringowej w ramach każdego kontrolowanego projektu wynikało z charakteru projektów podlegających kontroli, ograniczonych zasobów kadrowych, terminu przeprowadzenia niektórych kontroli (po zakończeniu działań w danym roku). [dowód: akta kontroli str. 529-621, 636]

Wśród najczęściej wymienianych uchybień kontrolowanych projektów wskazywano: braki formalne w dokumentach, błędne wprowadzanie danych do Podsystemu monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego („PEFS”), błędne opisywanie dokumentów księgowych (braki opisów wskazujących na związek z projektem), błędne umieszczanie w Załączniku nr 1 do wniosków o płatność danych z dokumentów finansowych (w szczególności wykazywanie kwoty brutto i netto z list płac), niewłaściwe ologowanie dokumentacji projektowej oraz pomieszczeń. Stwierdzone przez kontrolerów nieprawidłowości dotyczyły natomiast: rozliczania wydatków niekwalifikowanych, braku Polityki bezpieczeństwa w zakresie ochrony danych osobowych oraz Instrukcji określającej sposób zarządzania i formy zabezpieczeń systemów informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych, braku informacji o zmianach wprowadzonych w Projekcie. [dowód: akta kontroli str. 529-621]

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami IP wystosowywała do kontrolowanych zalecenia pokontrolne. Weryfikacja sposobu wdrażania zaleceń dokonywana była w formie analizy dokumentacji dostarczonej przez Beneficjenta do siedziby IP oraz podczas kolejnej kontroli prowadzonej w siedzibie Beneficjenta. W wyniku zakończonych do końca 2010 roku kontroli projektów konkursowych i systemowych m.in.:

- w 11 przypadkach (6 w 2009 roku i 5 w 2010 roku) stwierdzono nieprawidłowości, skutkujące zwrotem określonych kwot pieniężnych (łącznie 85,7 tys. zł) wraz z należnymi odsetkami w wysokościach określonych jak od zaległości podatkowych,



- w dwóch przypadkach, po przeprowadzonej w 2010 roku kontroli projektów POKL.07.02.01-20-082/08 i POKL.09.01.01-20-042/09, realizowanych przez „F.Ż”, IP podjęła działania zmierzające do rozwiązania Umów o dofinansowanie. Kontrolerzy stwierdzili w tych przypadkach między innymi następujące nieprawidłowości: złożenie przez Beneficjenta we wnioskach o dofinansowanie niezgodnego z prawdą oświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, nierealizowanie projektu zgodnie z harmonogramem, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków, nieskładanie wniosków o płatność w terminie wynikającym z harmonogramu płatności. Marszałek Województwa rozwiązał ww. umowy (pismami z 19 lipca 2010 r. i 9 sierpnia 2010 r.) oraz wydał decyzje (z 7 października 2010 r. i z 27 września 2010 r.) w sprawie zwrotu otrzymanej przez Beneficjenta dotacji rozwojowej w kwocie odpowiednio: 100 tys. zł i 40 tys. zł wraz z odsetkami. Beneficjent odwołał się od tych decyzji do IZ, która po rozpoznaniu spraw przekazała je do ponownego rozpatrzenia przez IP (decyzje IZ z: 22 listopada 2010 r. i 2 grudnia 2010 r.). W przypadku projektu nr POKL.09.01.01-20-042/09 Marszałek Województwa w dniu 24 stycznia 2011 r. – w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy na podstawie decyzji IZ - wydał decyzję umarzającą postępowanie w sprawie kwoty dotacji rozwojowej podlegającej zwrotowi (projekt podlega rozliczeniu w 2011 roku). W drugiej z ww. spraw do zakończenia kontroli NIK nie wydano ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie zwrotu środków z dotacji rozwojowej (termin wydania decyzji upływa 09 września 2011 r.) . [dowód: akta kontroli str. 529-621, 751-754, 1083-114]

**2.5.** Wg RPK na lata 2009 – 2010 zakres kontroli na miejscu u beneficjentów powinien obejmować weryfikację zgodności realizacji projektu z założeniami umowy o dofinansowanie, w szczególności:

- prawidłowość rozliczeń finansowych,
- poprawność dokumentacji dotyczącej personelu projektu,
- sposób rekrutacji uczestników projektu (sprawdzenie kwalifikowalności przynajmniej 10 % liczby uczestników projektu),
- sposób pozyskiwania i przechowywania oraz przetwarzania danych o uczestnikach projektu (w ramach Podsystemu PEFS) zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych,





- zgodność danych przekazywanych we wniosku o płatność w części dotyczącej postępu rzeczowego oraz postępu finansowego z dokumentacją dotyczącą realizacji projektu dostępną w siedzibie Beneficjenta,
- poprawność udzielania zamówień publicznych,
- poprawność stosowania zasady konkurencyjności (w przypadku beneficjentów, którzy nie są zobligowani do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych),
- poprawność udzielania pomocy publicznej,
- sposób realizacji działań promocyjnych i informacyjnych,
- sposób prowadzenia i archiwizacji dokumentacji projektu. [dowód: akta kontroli str. 480-525]

Zakres przedmiotowy wizyty monitoringowej powinien natomiast obejmować m.in.:

- sprawdzenie czy świadczona usługa jest zgodna z: umową/decyzją o dofinansowanie projektu, umową na realizację usługi oraz harmonogramem realizacji projektu przedstawionym we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu,
- czy zakres tematyczny szkolenia (warsztatu, konferencji) jest zgodny z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie realizacji projektu,
- sprawdzenie dokumentów potwierdzających zrealizowanie usługi zgodnie z liczbą osobogodzin zawartą w umowie z wykonawcą na realizację usługi,
- wywiad/ankietę z uczestnikiem projektu w celu poznania jego opinii na temat realizowanej usługi oraz zweryfikowania, czy wie, iż jest ona współfinansowana z EFS,
- sprawdzenie, czy pomieszczenia, w których realizowana jest dana usługa są oznakowane plakatami lub tablicami z logo EFS informującymi o współfinansowaniu projektu z EFS oraz czy uczestnicy otrzymują materiały szkoleniowe, które są oznakowane zgodnie z zasadami informowania i promowania projektów w ramach POKL. [dowód: akta kontroli str. 480-525]

**2.6.** Analiza dokumentacji 20 losowo wybranych kontroli projektów konkursowych i systemowych (13 w trakcie realizacji i 7 na zakończenie realizacji projektów), przeprowadzonych przez zespoły kontrolne DEFS w latach 2009 – 2010 wykazała m. in., że:

- wszystkie kontrole odbywały się na podstawie imiennych upoważnień wydanych przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora DEFS;
- we wszystkich 20 przypadkach kontrolerzy przed rozpoczęciem czynności złożyli pisemne deklaracje bezstronności;



- we wszystkich 20 przypadkach, z co najmniej pięciodniowym wyprzedzeniem wysyłano do jednostek kontrolowanych zawiadomienia o planowanej kontroli (m.in. o: terminie, zakresie kontroli oraz składzie zespołu kontrolnego);
- we wszystkich 20 przypadkach zespoły kontrolne wypełniły listy sprawdzające, obejmujące m.in: kompletność dokumentacji projektu, kwalifikowalność uczestników projektu, rozliczenia finansowe (w tym: kwalifikowalność wydatków ujętych we wnioskach o płatność, wniesienie wkładu własnego, porównanie danych sprawozdawczych z wyodrębnioną ewidencją księgową), stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych lub zasad konkurencyjności (w przypadku gdy Beneficjent nie był zobowiązany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych), kwestie dotyczące pomocy publicznej, działania promocyjno – informacyjne. Dodatkowo wypełniane były: odrębna lista sprawdzająca dotycząca przestrzegania ustawy Prawo Zamówień Publicznych (jeżeli Beneficjent był do tego zobowiązany) oraz lista sprawdzająca do wizyty monitoringowej (jeżeli była przeprowadzona). W jednym przypadku stwierdzono, że do dokumentacji z przeprowadzonej w okresie styczeń/luty 2009 roku kontroli na zakończenie realizacji projektu (POKL.09.05.00-20-030/07) załączono listę sprawdzającą sporządzoną wg wzoru ustalonego w „Instrukcji wykonawczej” obowiązującej od 12 października 2009 r. i podpisaną tylko przez jednego z dwóch kontrolujących. Kierownik Referatu Kontroli Projektów Konkursowych EFS H. Dębowski w wyjaśnieniach podał: *„W związku z tym, iż w/w kontrola miała miejsce ponad 2 lata temu, jednoznacznie i wyczerpująco nie jestem w stanie stwierdzić dlaczego doszło do zaistniałej sytuacji. Z każdej kontroli dokumentacja jest weryfikowana przez drugiego członka Zespołu Kontrolującego tzw. „drugą parę oczu”, następnie przed przekazaniem informacji pokontrolnej - przez bezpośredniego przełożonego. Na dzień sprawdzenia akt sprawy z kontroli musiała być załączona właściwa lista sprawdzająca, podpisana przez obu kontrolerów. Prawdopodobnie kontroler (Pan Ł.M.) nie dokonał archiwizacji dokumentów w terminie i lista sprawdzająca w jakiś sposób zaginęła. Być może chcąc ją odtworzyć, kontroler bez zastanowienia wydrukował nowy (aktualny w danym czasie) formularz, wypełnił go i włożył do akt, po czym przed przekazaniem do archiwum referatowego nie dokonano przeglądu sprawy. Obecnie (od kilku miesięcy) została powołana osoba, która jest odpowiedzialna za prawidłową archiwizację spraw dotyczących przeprowadzonych kontroli, przez pracowników Referatu Kontroli Projektów*





*Konkursowych EFS w ramach POKL oraz za stan spraw przechowywanych w archiwum prowadzonym na potrzeby Referatu Kontroli Projektów Konkursowych EFS.”;*

- w przypadku trzech z 13 kontroli w trakcie realizacji projektów, zespoły kontrolne przeprowadziły wizyty monitoringowe, mające na celu sprawdzenie jakości i prawidłowości realizowanej usługi, poprzez weryfikację między innymi: zgodności świadczonej usługi z podpisaną umową o dofinansowanie, faktycznym uczestnictwie w szkoleniu osób podpisanych na liście obecności, właściwego oznakowania pomieszczeń, materiałów szkoleniowych przekazanych uczestnikom, oraz opinii uczestników o jakości szkolenia. Z wyjaśnień Kierownika Referatu Kontroli Systemowej EFS I. Prusik oraz wz. Kierownika Referatu Kontroli Projektów Konkursowych A. Żuk wynika, że powodem nieprzeprowadzenia wizyt monitoringowych podczas pozostałych 10 kontroli było:
  - w pięciu przypadkach – brak szkoleń w okresie ważności upoważnienia do kontroli,
  - w dwóch przypadkach - charakter projektu (jeden zakładał przeprowadzenie badań i analiz, a drugi - zatrudnienie doradców zawodowych),
  - w jednym przypadku - prowadzenie szkoleń tylko w sobotę i niedzielę, tj. w czasie niepokrywającym się z godzinami pracy Urzędu,
  - w jednym przypadku (projekt systemowy) - nierealizowanie projektu w trakcie kontroli,
  - w jednym przypadku - przeprowadzenie wizyty monitoringowej na odrębnym upoważnieniu w roku poprzedzającym przeprowadzenie kontroli projektu na miejscu;
- w przypadku wszystkich 7 kontroli na zakończenie realizacji projektu, kontrolerzy DEFS weryfikowali poziom realizacji wskaźników założonych we wnioskach o dofinansowanie. W pięciu przypadkach kontrolowani osiągnęli bądź przekroczyli zadeklarowane wartości wskaźników, natomiast w dwóch przypadkach stwierdzono niezrealizowanie części zaplanowanych rezultatów, lecz nie przedstawiono Beneficjentom związanych z tym zaleceń:
  - Gminny Ośrodek Kultury w Boćkach, w ramach projektu pn. „Profesjonalista w kulturze – edukacja muzyczna wsi” (nr umowy: POKL.09.05.00-20-030/07) zakończonego 31 października 2008 r., zakładał (wg wniosku o dofinansowanie) rezultat w postaci kontynuowania przez trzech beneficjentów ostatecznych edukacji muzycznej w szkole muzycznej, który został zrealizowany w 66,7% (edukację kontynuowały dwie osoby). Dyrektor DEFS E. Romańczuk w wyjaśnieniach podała:



*„Po przeanalizowaniu wyjaśnień Beneficjenta złożonych podczas prowadzonych czynności kontrolnych oraz stwierdzeniu, iż pozostałe rezultaty twarde założone w projekcie zostały w 100% osiągnięte Zespół Kontrolujący odstąpił od wydania Zaleceń Pokontrolnych. Założony rezultat wykraczał bowiem poza termin realizacji projektu i miał jedynie charakter oddziaływania. Został zapisany dobrowolnie przez Beneficjenta i w żadnym wypadku nie wpływał na rozliczenie wydatków założonych w budżecie szczegółowym projektu, ponieważ nie ma możliwości wydawania środków poza okresem realizacji projektu. W opinii kontrolujących nie powinien również wpływać na punktację przyznaną przez oceniających projekt. Mimo wszystko poinformowano Beneficjenta aby w przyszłości dobór rezultatów twardych był planowany w sposób możliwy do osiągnięcia jak również późniejszej weryfikacji.”*

Beneficjent zrealizował w 100% wszystkie pozostałe rezultaty ujęte w projekcie: 30 osób podwyższyło swoje kwalifikacje muzyczne, doksztalając się; przeprowadzono 48 godzin szkoleniowych w module edukacja muzyczna i 12 godzin szkoleniowych w module wystąpienia publiczne; 30 osób uczestniczyło w zgrupowaniu; przeprowadzono 2 konferencje; przygotowano i nagrano jedną płytę; zrealizowano jedną oddolną inicjatywę społeczną;

- Związek Ukraińców Podlasia w ramach projektu pn. „Chrońmy nasze dziedzictwo językowe – budowanie świadomości zachowania gwary języka ukraińskiego na Podlasiu” (nr umowy: POKL.09.05.00-20-053/07), zakończonego 31 grudnia 2008 r. zakładał między innymi, że:

⇒ 450 osób pozyska wiedzę na temat historii i pochodzenia gwary – zrealizowano w przypadku 416 osób (92%),

⇒ zostanie zebranych i opisanych w słowniku 2000 tematycznych pojęć gwarowych – zebrano 600 pojęć (30%)

Dyrektor DEFS E. Romańczuk wyjaśniła, że z uzyskanych od Beneficjenta informacji wynikało, że dołożył on wszelkiej staranności aby osiągnąć zamierzone rezultaty: „Na podstawie uzyskanych wyjaśnień stwierdzono, iż Beneficjent realizował zajęcie w większej ilości szkół niż planował pierwotnie oraz poświęcał odpowiednio większą ilość czasu na opracowanie słownika pojęć gwarowych. Beneficjent został poinformowany aby w podobnej sytuacji dokonać odpowiednio wcześniej (w trakcie realizacji projektu) aktualizacji wniosku o dofinansowanie wskutek czego powinno się zmniejszyć wartości docelowe zakładanych rezultatów projektu. W konsekwencji nie





*istniały przesłanki do zastosowania sankcji finansowych wobec Beneficjenta.”*

Pozostałe zakładane w ww. Projekcie rezultaty zostały osiągnięte w 100%. Były to: nakład przygotowanych i rozdanych materiałów informacyjno-promocyjnych – 1000 szt.; liczba kompletów materiałów szkoleniowych – 20; liczba osób (specjalistów) przygotowanych do prowadzenia zajęć z młodzieżą nt. gwary języka ukraińskiego – 20; liczba osób przeszkolonych w tworzeniu materiału filmowego – 20; ilość minut materiału filmowego przygotowanego do emisji – 30; portal internetowy nt. gwar- 1.

Dyrektor DEFS E. Romańczuk odnosząc się do ww. przypadków dodała: *„Biorąc pod uwagę, iż w okresie realizacji projektu nie miała zastosowania reguła proporcjonalności oraz obowiązujące prawo nie było doprecyzowane w kwestii kar za niezrealizowanie rezultatów w projektach POKL nie podjęto decyzji o zastosowaniu sankcji finansowych. Z uwagi na bogatą tematykę projektów wdrażanych w ramach POKL, nie była możliwa jednakowa ocena rezultatów, kontrolujący indywidualnie podchodzili do każdego z projektów, które w ich ocenie przedstawiały wymierne i trwałe korzyści dla danych uczestników. Pamiętając przy tym, że nie należy sugerować się tylko i wyłącznie właściwym rozliczeniem projektu, ponieważ szkolenia, zajęcia wyrównawcze, staże, konferencje itd. kierowane są przede wszystkim do odpowiednich grup docelowych, przez co realizowane są główne cele POKL.”*

Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL” z dnia 22 listopada 2010 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2011 r.): „zastosowanie reguły proporcjonalności ma miejsce pod warunkiem, że nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta”.

- 18 (z 20) kontrolowanych, po otrzymaniu informacji pokontrolnych niezwłocznie podpisało je i odesłało do Urzędu, natomiast:
  - w jednym przypadku kontrolowany, przed podpisaniem przekazanej mu wersji informacji pokontrolnej powiadomił, że Zespół Zarządzający Projektem wykrył nieprawidłowość związaną z rozliczeniem faktury na kwotę 183,07 zł. Informacja została uzupełniona, po czym kontrolowany ją podpisał;
  - w jednym przypadku kontrolowany złożył zastrzeżenia, jednak po odrzuceniu ich w całości przez Urząd – podpisał informację;
- w wyniku 10 (z 20) kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień w zakresie realizacji projektu. W pozostałych 10 przypadkach uwagi dotyczyły głównie: błędnie zapisanych kwot brutto i netto we wnioskach o płatność, braku Polityki bezpieczeństwa



oraz Instrukcji zarządzania systemami informatycznym, braku informacji w zawieranych w ramach Projektu umowach o współfinansowaniu wynagrodzeń z EFS, braku logo UE i EFS na dokumentach, niewypełnienia załącznika Nr 2 wniosku o płatność dotyczącego przepływów uczestników PEFS, opłacenia (w jednym przypadku) niekwalifikowanego podatku VAT z konta projektu;

- w 5 (z 10) przypadkach beneficjentom, u których stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości wydano Zalecenia pokontrolne, natomiast w pozostałych 5 przypadkach odstąpiono od ich wydania w związku z wcześniejszym, pisemnym zobowiązaniem się Beneficjenta do usunięcia błędów. [dowód: akta kontroli str. 664-747, 1055-1062]

2.7. W Urzędzie nie przeprowadzano analiz skuteczności poszczególnych projektów realizowanych w ramach POKL, w zakresie korzyści odnoszonych przez beneficjentów bezpośrednich. Podczas półrocznych i rocznych sprawozdań składanych do IZ badana była natomiast ogólna skuteczność realizowanych projektów (między innymi poprzez analizę załącznika nr 2 do wniosków o płatność „Szczegółowa charakterystyka udzielonego wsparcia”). Uzyskane w ten sposób dane wykorzystywane były podczas sporządzania PD na kolejne lata. Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur w wyjaśnieniach podał: *„Dokonywana przez referaty wdrożeniowe w drodze prac nad PD analiza skuteczności projektów w zakresie korzyści odnoszonych z ich realizacji ma wpływ na określenie kierunków polityki wsparcia w poszczególnych obszarach. Wyniki ww. analiz znajdują swoje odzwierciedlenie w kryteriach dostępu jak i kryteriach strategicznych.”* [dowód: akta kontroli str. 300-303, 695-702, 748-750]

W 2010 roku IP zleciła firmie Coffey International Development przeprowadzenie badania ewaluacyjnego pn. „Analiza wpływu interwencji z EFS na rynek pracy w województwie podlaskim”. Celem badania była ocena wpływu projektów realizowanych w ramach Priorytetu VI POKL (w kontekście Działań 6.1.1; 6.2 POKL) na wzrost aktywności zawodowej oraz poprawę sytuacji bezrobotnych na rynku pracy w województwie podlaskim oraz ocena warunków organizacyjnych i instytucjonalnych instytucji rynku pracy działających na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych w regionie (w kontekście Poddziałania 6.1.2 POKL). W analizie zakończonej w styczniu 2011 roku, skupiono się na takich kwestiach jak: sytuacja beneficjentów ostatecznych przed przystąpieniem do programu/projektu, trudności na rynku pracy, rodzaj, zakres i ocena otrzymanego wsparcia, sytuacja uczestników projektu po zakończeniu w nim udziału, wpływ otrzymanego wsparcia na sytuację beneficjentów,



kondycja nowozałożonego przedsiębiorstwa (w przypadku działania 6.2) i trwałość rezultatów projektu, rekomendacje dla kolejnych projektów, podsumowanie względem kryteriów ewaluacyjnych, a także wpływ wsparcia z Poddziałania 6.1.2 na funkcjonowanie PUP. Zdaniem autorów analizy:

- „o ile w wymiarze edukacyjnym projekt spełnił swoją funkcję, to na bardziej wymierne efekty w postaci znalezienia przez respondentów pracy, być może trzeba będzie jeszcze poczekać. Warto pamiętać, że na tak spektakularne efekty wpływ mają inne, zdecydowanie bardziej strukturalne zmienne jak, sytuacja gospodarcza kraju i regionu, kształt rynku pracy, nastawienie pracodawców oraz aktywność samych respondentów. Zdobywanie kolejnych umiejętności i kwalifikacji zawodowych może być znaczącym krokiem w kierunku dalszej zmiany sytuacji społeczno-zawodowej respondentów”. W momencie przeprowadzania badania pracę zarobkową wykonywało 42% respondentów, przy czym 49,4% z nich twierdziło, że bez udziału w projekcie ich sytuacja na rynku pracy byłaby taka sama lub lepsza. Wynika z tego, że efekt netto interwencji kształtował się na poziomie 21,3%;
- badani beneficjenci ostateczni, uczestniczący w projektach realizowanych w ramach Działania 6.2 na terenie województwa podlaskiego, w większości (91,4%) założyli przedsiębiorstwo w trakcie uczestnictwa w projekcie lub po jego zakończeniu. Kondycja finansowa nowopowstałych przedsiębiorstw oceniona została jako dobra, przy czym: 17,1% z badanych firm posiadała problemy, a jednej bezpośrednio groziła upadłość. W przypadku przeszło 70% badanych firm pozycja na rynku była już ustabilizowana, rozwijały się oraz miały perspektywy zwiększania zatrudnienia i wzrostu zysków. Zgodnie z zasadami realizacji POKL, firmy muszą działać przez 12 miesięcy, a wcześniejsze zakończenie działalności oznacza konieczność zwrotu dotacji. W związku z tym bardziej rzetelne wyniki dotyczące trwałości i użyteczności wsparcia będzie można uzyskać badając kondycję przedsiębiorstw co najmniej 18 miesięcy po uzyskaniu dotacji. [dowód: akta kontroli str. 808-817]

Z przeprowadzonego badania przedstawiono między innymi następujące wnioski:

- sytuacja na rynku pracy w poszczególnych powiatach województwa podlaskiego jest zróżnicowana, dlatego też wskazane jest promowanie projektów realizowanych w skali najwyżej kilku powiatów (lokalne);



- widoczne jest niedoreprezentowanie wśród uczestników projektów osób z terenów wiejskich, osób długotrwale bezrobotnych, a także osób z niższym wykształceniem (szczególnie dotyczy to osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym);
- najbardziej popularną formą wsparcia w projektach realizowanych w Poddziałaniu 6.1.1 były szkolenia, natomiast zdecydowanie mniej respondentów: skorzystało z doradztwa zawodowego, otrzymało wsparcie psychologiczne, odbyło staż lub praktyki, korzystało z usług pośrednictwa pracy, bądź otrzymało zwrot kosztów podróży na szkolenie/staż, tj. z form wsparcia mających większe znaczenie z punktu widzenia pracodawcy;
- udział w projekcie jest gorzej oceniany przez osoby starsze (powyżej 50 roku życia), co może świadczyć o niedopasowaniu działań w projekcie do ich potrzeb i możliwości;
- osoby, które nie znalazły pracy po zakończeniu udziału w projekcie generalnie pozytywnie oceniały udział w nim i jego wpływ na swoją sytuację. Jako powód niepodejmowania pracy najczęściej wskazywały na czynniki zewnętrzne (brak ofert pracy, pogoda, konieczność zaopiekowania się członkiem gospodarstwa domowego itd.), natomiast niewielu wskazywało na przyczyny związane z własnym potencjałem;
- uczestnicy projektów realizowanych w ramach Działania 6.2 proponowali wprowadzenie zmian, takich jak rozszerzenie zakresu szkoleń o tematy zawodowe czy wydłużenie czasu trwania projektu. Zwracano też uwagę na zbyt teoretyczny charakter niektórych zajęć (głównie zajęć związanych z pisaniem biznes-planów);
- Beneficjenci ostateczni to osoby dobrze wykształcone, w większości posiadające dyplom ukończenia uczelni wyższej, przeważnie osoby młode (blisko połowa nie ukończyła 30 lat, a kolejne 25% nie ukończyła 40 lat). Były to również osoby o wysokim poziomie motywacji. Zebrane dane wskazują na wysoki udział efektu deadweight. Spośród 76 firm, które powstały w wyniku realizacji projektów, bez interwencji w postaci wsparcia finansowego powstałoby 49 przedsiębiorstw, co stanowi 64,5%. [dowód: akta kontroli str. 818-824]

W wyniku ww. badania przedstawiono 9 rekomendacji, z których siedem dotyczyło głównie IP2, natomiast dwie odnosiły się głównie do IP:

- „wskazane jest rozszerzenie projektów skierowanych do osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą o zestaw szkoleń zawodowych, dopasowanych do potrzeb poszczególnych osób”;





- „zajęcia związane z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej powinny być możliwie praktyczne. Wsparcie w zakresie zakładania własnej działalności gospodarczej powinno być kierowane do osób, które samodzielnie mają małe szanse na założenie przedsiębiorstwa: osób o niższych kwalifikacjach, osób starszych, osób niepełnosprawnych. Wsparcie dla powstania nowych przedsiębiorstw powinno również koncentrować się na obszarach wysokiego bezrobocia”. [dowód: akta kontroli str. 818-824]

W obu ww. przypadkach ze względu na zakończony nabór wniosków o dofinansowanie rekomendacje mogły dotyczyć tylko projektu systemowego, planowanego do uruchomienia przez WUP oraz nowej perspektywy finansowej. PKM POKL odrzucił pierwszą z ww. rekomendacji, ze względu na brak możliwości wdrożenia (w projekcie systemowym pn. „Działalność gospodarcza drogą do sukcesu”, ujętym w PD na 2011 rok nie zostały przewidziane szkolenia zawodowe) W przypadku drugiej – uznał, że jest ona w części do wdrożenia. W projekcie systemowym pn. „Działalność gospodarcza drogą do sukcesu”, planowanym do uruchomienia od dnia 1 grudnia 2011 r. założono m.in. osiągnięcie takich rezultatów jak: liczba osób, które uzyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej – 40 osób, w tym co najmniej 18 kobiet, 10 osób długotrwale bezrobotnych, 10 osób w wieku 15-24 lata, 4 osoby niepełnosprawne. W dniu 17 czerwca 2011 r. PKM POKL podjął uchwałę<sup>11</sup> akceptującą rekomendacje oraz stanowiska poszczególnych instytucji wskazanych w raporcie. [dowód: akta kontroli str. 818-824]

W celu zapewnienia większej efektywności realizowanych projektów w zakresie oddziaływania na poziom zatrudnienia, w PD na 2011 rok zostały wprowadzone kryteria wyboru projektów dotyczące efektywności zatrudnieniowej w niektórych Poddziałaniach POKL, w tym w Poddziałaniu 7.2.1 realizowanym przez Urząd. Określały one minimalny odsetek uczestników, którzy powinni podjąć zatrudnienie w wyniku objęcia wsparciem w projekcie. W związku z powyższym IZ zaleciła (pismem z 1 kwietnia 2011 r.) wprowadzenie do umowy o dofinansowanie realizacji projektu zapisów: obligujących beneficjenta do przedkładania dodatkowego załącznika do wniosku o płatność („Informacja o wykorzystaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej”) oraz zastrzegające, że końcowe rozliczenie projektu uwarunkowane jest przekazaniem przez beneficjenta danych nt. realizacji wskaźnika zatrudnieniowego, nie później niż 100 dni od zakończenia realizacji projektu.

<sup>11</sup> Uchwała Nr 3/2011 Podkomitetu Monitorującego POKL Województwa Podlaskiego z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia rekomendacji z badania ewaluacyjnego „Analiza wpływu interwencji z EFS na rynek pracy w województwie podlaskim”



Nieosiągnięcie ww. wskaźnika na poziomie określonym we wniosku o dofinansowanie, skutkować ma zastosowaniem reguły proporcjonalności zgodnie z zapisami „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków– w ramach POKL”. [dowód: akta kontroli str. 839-843, 879-922]

Na koniec 2010 roku stopa bezrobocia w województwie podlaskim wynosiła 13,2%. W stosunku do stanu z końca 2007 roku (10,4%) nastąpił wzrost tego wskaźnika o 2,8 punktu procentowego. [dowód: akta kontroli str. 1082]

**2.8.** Do końca 2010 roku w województwie podlaskim wykorzystano w ramach POKL (z wyłączeniem działań 6.1 i 8.1) środki w wysokości ogółem 149.440,3 tys. zł, co stanowi 25,7 % alokacji na lata 2007-2013 z przeznaczeniem na Działania wdrażane przez IP. Stopień wykorzystania środków w ramach poszczególnych Priorytetów POKL przedstawia poniższe zestawienie:

*w tys. zł*

Priorytet	Alokacja 2007- 2013 ogółem	w tym dofinan- sowanie z EFS	Alokacja 2007- 2010 ogółem	w tym dofinan- sowanie z EFS	Wyko- rzystanie środków na koniec grudnia 2010 r. Ogółem	w tym dofinan- sowanie z EFS	6:2 %	7:3 %	6:4 %	7:5 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
VI Rynek otwarty dla wszystkich	62 639,3	53 243,4	44 158,4	37 534,7	24 576,8	19 683,6	39,2	37,0	55,7	52,4
VII Promocja integracji społecznej	225 771,4	191 905,7	100 207,9	85 176,7	57 268,5	50 944,9	25,4	26,5	57,1	59,8
VIII Regionalne kadry gospodarki	46 188,7	39 260,4	23 887,7	20 304,5	5 049,2	4 386,8	10,9	11,2	21,1	21,6
IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	247 654,8	210 506,6	125 147,9	106 375,7	62 545,8	55 907,8	25,3	26,6	50,0	52,6
<b>Ogółem:</b>	<b>582 254,2</b>	<b>494 916,1</b>	<b>293 401,9</b>	<b>249 391,6</b>	<b>149 440,3</b>	<b>130 923,1</b>	<b>25,7</b>	<b>26,5</b>	<b>50,9</b>	<b>52,5</b>

\* dane nie zawierają Działań realizowanych przez IP II

\*\*alokacja liczona wg metodologii przyjętej dla sprawozdań okresowych - przeliczona wg kursu z dnia 31 grudnia 2010r. 1 euro- 3,9650 PLN

\*\*\*wykorzystanie środków =wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów. Wartości rzeczywistych płatności dokonanych na rzecz beneficjentów pomniejszone o wszystkie zwroty wg stanu na 31.12.2010 r.

[dowód: akta kontroli str. 923-924]





Na koniec 2010 roku wykorzystanie środków w trzech Działaniach POKL (8.2, 9.2 i 9.3) wynosiło poniżej 20% (odpowiednio: 10,9%, 17,3%, 15,2%). Dyrektor DEFS E. Romańczuk wyjaśniła:

- w przypadku Działania 8.2: „na niskie wydatkowania miała wpływ realizacja projektu systemowego w ramach Poddziałania 8.2.2, z uwagi na nieoczekiwane trudności w procedurach przetargowych PZP (długie terminy przetargowe), jak również podjęto decyzję o wprowadzeniu Partnera do projektu, który przejął część zadań merytorycznych od Lidera. Dlatego też dopiero od sierpnia 2010 roku znacząco wzrósł poziom rozliczania zaplanowanych w harmonogramie zadań. (...). Obecnie, tj. do dnia 26 lipca 2011 kwota wydatkowanych środków wynosi 9.856.670,78 zł.”;
- odnośnie Działania 9.2: „Jest to działanie trudne do wdrażania z uwagi na to, iż szkoły zawodowe wykazują niską aktywność i zainteresowanie w zakresie ubiegania się o środki POKL. Opinię tą wielokrotnie potwierdzało Kuratorium Oświaty w Białymstoku, które wspiera IP w działaniach informacyjno-promocyjnych na rzecz poprawy ubiegania się o środki POKL. Nieefektywne funkcjonowanie szkół zawodowych, np. kształcenie niezgodne z kierunkami gospodarki regionu, niechęć do unowocześniania i modernizacji należy do szerszych problemów systemowych oświaty w Polsce. Z analiz IZ wynika, że problemy z wdrażaniem działania 9.2 POKL występują w całej Polsce.”;
- odnośnie Działania 9.3: „Szkóły dla dorosłych podobnie jak szkoły zawodowe wykazują niską aktywność i zainteresowanie w zakresie ubiegania się o środki POKL. Dowodzi temu również realizowane w tym celu badania ewaluacyjnego dot. upowszechnienia kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim. Z analiz IZ wynika, że problemy z wdrażaniem działania 9.3 POKL występują w całej Polsce. Problemy te są na tyle istotne, że IZ obecnie, w ramach przeglądu śródkresowego POKL zrezygnowała z kontynuacji Działania 9.3 POKL, proponując w zamian realizację nowego Działania 9.6 POKL rozszerzonego o nowe typy projektów w stosunku do dotychczasowego Działania 9.3 POKL.” [dowód: akta kontroli str. 924, 1055-1062]

**2.9.** W okresie objętym kontrolą IP nie miała obowiązku gromadzenia informacji na temat szczegółowych celów wykorzystania środków z EFS. W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące przeznaczenia udzielonej dotacji, uzyskane przez IP od Beneficjentów w trakcie kontroli NIK:





(w tys. zł)								
Rodzaj i formy działań	lata				Razem		%	
	2009		2010		ilość	Wartość zł	od ilości	od wartości
	ilość	wartość	ilość	wartość				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Dotacje na uruchomienie własnej działalności gospodarczej*</b>	85	295,2	276	9.899,6	361	10.194,9		
w tym:								
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo	0	0,0	1	40,0	1	40,0	0,29%	0,40%
Przetwórstwo przemysłowe	0	0,0	7	280,0	7	280,0	1,94%	2,75%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną i inne nośniki energii	0	0,0	1	30,0	1	30,0	0,28%	0,39%
Gospodarka wodno-ściekowa	0	0,0	1	39,8	1	39,8	0,28%	0,39%
Budownictwo	10	349,1	33	1.240,8	43	1.589,9	11,91%	15,60%
Handel hurtowy i detaliczny	2	67,2	16	608,6	18	675,8	4,99%	6,63%
Naprawa pojazdów mechanicznych	5	143,2	16	633,6	21	776,8	5,82%	7,62%
Usługi hotelowe	1	20,0	7	226,1	8	246,1	2,22%	2,41%
Gastronomia	3	89,9	9	342,9	12	432,8	3,32%	4,25%
Informatyka i komunikacja	14	460,8	27	708,6	41	1.169,5	11,36%	11,47%
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	1	48,4	3	98,6	4	147,0	1,11%	1,44%
Działalność naukowo-techniczna	1	25,0	15	579,4	16	604,4	4,43%	5,93%
Administrowanie i zarządzanie powierzonym majątkiem	0	0,0	7	249,4	7	249,4	1,94%	2,45%
Edukacja	3	126,4	12	393,8	15	520,2	4,16%	5,10%
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	8	362,2	18	681,8	26	1.044,0	7,20%	10,24%
Rozrywka, turystyka i rekreacja, kultura	10	414,0	26	969,6	36	1.383,6	9,97%	13,57%
Pozostała działalność	25	786,9	106	4.015,5	131	4.802,4	36,29%	47,11%

[dowód: akta kontroli str. 660-661]

**2.10.** W okresie objętym kontrolą, Urząd przekazał do IZ wszystkie wymagane sprawozdania i informacje z realizacji Priorytetów komponentu regionalnego w ramach POKL. Na podstawie analizy sprawozdań półrocznych i rocznych za 2009 i 2010 rok oraz miesięcznych informacji za marzec 2009 i 2010 roku stwierdzono, że:

- sprawozdania i informacje zostały przekazane do IZ w formie elektronicznej i papierowej,
- sprawozdanie za I półrocze 2009 r. przekazano z 5 - dniowym opóźnieniem, tj. 19 sierpnia 2009 r. (po otrzymaniu w tym dniu z IZ przypomnienia), podczas gdy zgodnie z „Zasadami systemu sprawozdawczości POKL”, IP była zobowiązana do przekazania sprawozdania półrocznego w terminie 45 dni od zakończenia okresu sprawozdawczego. Dyrektor DEFS E. Romańczuk wyjaśniła, że opóźnienie nastąpiło „w związku z okresem



urlopowym. IP POKL dołoży wszelkich starań, aby podobna sytuacja nie miała więcej miejsca”. Pozostałe trzy analizowane sprawozdania i dwie informacje przekazane zostały do IZ terminowo;

- IZ zatwierdziła sprawozdania IP za wszystkie analizowane okresy. [dowód: akta kontroli str. 662-663, 1055-1062]

**2.11.** W latach 2009 – 2010 na zlecenie Urzędu wykonane zostały badania ewaluacyjne w następujących obszarach:

- a) Ocena systemu wdrażania osi priorytetowych na poziomie regionalnym w ramach POKL Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Badanie zostało zrealizowane w okresie od 10 czerwca 2009 r. do 5 października 2009 r. przez EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o., a jego głównym celem było uzyskanie wiedzy na temat skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu osi priorytetowych POKL Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 jak i całego systemu wdrażania POKL na poziomie regionalnym, pod kątem ich wpływu na przepływ informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie POKL oraz Beneficjentami. Z badania wynikało, że najwięcej problemów występuje w obszarze procedur, w tym: częste ich zmiany na skutek zmian wytycznych IZ oraz niepełna efektywność w wyborze najlepszych projektów konkursowych – jak napisano: *„Procedury pozwalają na dobrą ocenę poprawności technicznej wniosku, nie zawsze jednak pozwalają na wybór dobrych merytorycznie projektów, które od strony technicznej są gorzej napisane. Z tego powodu wystarczy dobrze znać zasady wypełnienia wniosku i będzie on wysoko oceniony. Jest to efekt zbyt małej elastyczności procedur, które nie pozwalają na reagowanie w sytuacjach nietypowych występujących w projektach”*;
- b) Ocena skuteczności działań promocyjnych i informacyjnych w ramach komponentu regionalnego POKL na lata 2007 – 2013. Badanie zostało zrealizowane w okresie: od 4 listopada 2009 r. do 29 grudnia 2009 r. przez CASE- Doradcy Sp. z o.o. W jego wyniku stwierdzono, że IP i IP2 stosują szeroki katalog narzędzi i instrumentów promocji i informacji o Programie, zgodny z założeniami Planu Komunikacji POKL. Wśród koniecznych usprawnień w realizacji działań informacyjnych i promocyjnych POKL wymieniono częstszą organizację szkoleń i tych kanałów informacji, które mają charakter bezpośredni;
- c) Analiza działań upowszechniających edukację przedszkolną, podejmowanych w ramach POKL w województwie podlaskim na lata 2007-2013. Badanie zostało zrealizowane



w okresie od 5 sierpnia 2010 r. do 29 listopada 2011 r. przez Ośrodek Ewaluacji Sp. z o.o. oraz PSDB Sp. z o.o., a jego celem były:

- ocena upowszechnienia edukacji przedszkolnej w województwie podlaskim (w podziale na tereny wiejskie i miejskie) oraz działań podejmowanych w tym celu w ramach POKL,
- ocena funkcjonowania ośrodków przedszkolnych (w tym innych form wychowania przedszkolnego) wspartych w ramach EFS,
- identyfikacja działań, które mogą wpłynąć na upowszechnienie edukacji przedszkolnej w województwie podlaskim.

W analizie stwierdzono, że działania w badanym zakresie realizowane w ramach Poddziałania 9.1.1 POKL były skuteczne, o czym świadczy przede wszystkim fakt, że upowszechnienie edukacji przedszkolnej w województwie podlaskim w latach 2006-2009, według danych GUS, wzrosło o ponad 12%. Zauważono jednak, że: „Nadal w województwie podlaskim jest 31 gmin, które w zasadzie nie mają edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3-5 lat.”;

- d) Analiza wpływu interwencji z EFS na rynek pracy w województwie podlaskim – badanie zostało zrealizowane w okresie od 15 października 2010 r. do 24 stycznia 2011 r. O badaniu szerzej napisano w pkt 2.7 protokołu NIK.

W każdym przypadku PKM POKL przyjął - w drodze uchwał - rekomendacje z ww. badań ewaluacyjnych. [dowód: akta kontroli str. 755-823,838]

W trakcie kontroli NIK realizowane były dwa kolejne badania pn.: „Identyfikacja potrzeb w obszarze kształcenia ustawicznego osób dorosłych w formach szkolnych i pozaszkolnych w województwie podlaskim” (od 19 kwietnia 2011 r. do 29 lipca 2011 r.) oraz „Ocena barier w przystąpieniu do realizacji i w realizacji projektów systemowych przez Ośrodki Pomocy Społecznej oraz Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w województwie podlaskim.” (od 31 maja 2011 r. do 16 sierpnia 2011 r.).[dowód: akta kontroli str. 825-838]

Odnosząc się do częstotliwości wykonywanych analiz Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur podał: *„Badania ewaluacyjne realizowane są w zależności od potrzeb wynikających z wdrażania POKL w województwie podlaskim. Skupiają się głównie na obszarach, które wymagają głębszej analizy i ewentualnych kierunków interwencji. Ma to na celu trafne ukierunkowanie wsparcia w ramach POKL z punktu widzenia potrzeb samej grupy docelowej wsparcia. Planując przedmiotowe badania należy mieć na uwadze ograniczenia*



związane z budżetem przewidzianym na tego typu zadania jak i czas trwania takiego badania (ok. 4 miesiące). (...) Obszar zatrudnienia i bezrobocia w komponencie regionalnym POKL, tj. w szczególności Działanie 6.1 POKL oraz 8.1 POKL zostało powierzone do wdrażania przez IP Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy. Przedmiotowy obszar analizowany jest w ramach projektu Podlaskie Obserwatorium Rynku Pracy, realizowanego w ramach Poddziałania 8.1.4 POKL.” [dowód: akta kontroli str. 1047-1054]

**2.12.** W sprawozdaniach z realizacji POKL, IP wskazywała następujące istotne problemy we wdrażaniu Priorytetów oraz podjęte lub planowane środki zaradcze:

- w sprawozdaniu za 2009 rok:
  - małe zainteresowanie beneficjentów systemowych wsparciem w ramach Działania 7.1. – zintensyfikowano działania informacyjno – promocyjne wśród potencjalnych beneficjentów;
  - pojawienie się problemów z płynnością finansową IP, związanych z wprowadzeniem poszczególnych transz dotacji w Budżet Województwa;
- w sprawozdaniu za 2010 rok:
  - w Priorytecie VI: zbyt mała alokacja w porównaniu do pozytywnie ocenionych wniosków, zgłaszane przez Beneficjentów problemy dotyczące rekrutacji grupy docelowej – IP podjęła decyzję o zwiększeniu alokacji na 2010 r. oraz wyrażała zgodę na zmianę statusu uczestników;
  - w Priorytecie VII: niewielkie zainteresowanie OPS i PCPR aplikowaniem o środki oraz niewielkie doświadczenie w rozliczaniu projektów, co skutkowało przedłużającym się procesem weryfikacji wniosków o płatność – prowadzono konsultacje Beneficjentów z opiekunami projektów, organizowano szkolenia dla Beneficjentów (zwłaszcza dotyczące finansowania i rozliczania projektów);
  - w Priorytecie IX: zbyt małe zainteresowanie Beneficjentów konkursami w ramach Działania 9.2, 9.3 i 9.4 oraz niska jakość merytoryczna składanych wniosków – konkursy w ramach Działania 9.3 i 9.4 ogłaszane były w formie konkursu otwartego, aby umożliwić poprawę wniosków i złożenie ponownie w kolejnej rundzie konkursowej, przeprowadzano szkolenia i spotkania informacyjne dla Beneficjentów oraz opracowano specjalne edukacyjne wydanie Biuletynu Informacyjnego POKL w Województwie Podlaskim, które zostało rozdysponowane do szkół w regionie. [dowód: akta kontroli str. 925-1045]



Odnosząc się do kwestii podejmowanych w Urzędzie działań mających zapobiec powstawaniu ewentualnych nieprawidłowości Zastępca Dyrektora DEFS B. Mantur podał: „W celu zapobiegania problemom w realizacji POKL takich jak opóźnienia w ocenie wniosków o dofinansowanie, podpisywaniu umów z beneficjentami Zarząd Województwa zwiększał zatrudnienie z 64,25 etatów w 2009 r. do 86,5 na koniec 2010 r. W celu przyspieszenia oceny wniosków o dofinansowanie na przełomie 2009/2010 roku zakończono proces rekrutacji ekspertów, z którymi podpisano umowy w 2010 roku. W celu przyspieszenia weryfikacji wniosków o płatność, jak też wniosków o dofinansowanie IP przeprowadziła przeszło 40 spotkań, szkoleń i konferencji w celu wyeliminowania najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów, co bezpośrednio przekłada się na szybkość weryfikacji złożonych dokumentów, a co za tym idzie tempo wydatkowania środków. Jednak na niektóre czynniki, które miały duży wpływ na tempo wydatkowania, IP nie miała bezpośredniego wpływu.” [dowód: akta kontroli str. 1047-1054]

W okresie objętym kontrolą wzrost zatrudnienia wystąpił w szczególności na stanowiskach: ds. naboru i oceny wniosków oraz obsługi projektów (o 14 etatów) oraz ds. nadzoru i kontroli (o 7 etatów). Zmniejszyło się natomiast zatrudnienie na stanowiskach: ds. obsługi finansowej (o 2 etaty), ds. ewaluacji (o 1 etat) i ds. Pomocy Technicznej i rozwoju kadr (o 1 etat).” [dowód: akta kontroli str. 1046]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń Kontroler informuje Marszałka Województwa o przysługującym mu prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń, co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>12</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK). W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;

<sup>12</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.



- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień, co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerem (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

Protokół kontroli sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano w dniu 5 września 2011 r. Marszałkowi Województwa Jarosławowi Zygmuntowi Dworzańskiemu za pokwitowaniem.

Kontrolę odnotowano w księdze ewidencji kontroli Urzędu pod pozycją 14/2011.

Specjalista k.p.  
z Delegatury NIK w Białymstoku

  
Beata Pawłowska

Marszałek Województwa Podlaskiego

  
Jarosław Zygmunt Dworzański

Białystok, 12-09-2011 r.

Białystok, 5 września 2011 r.



