



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 15 lutego 2010 r.

**Pani  
Jolanta Fedak  
Minister Pracy i Polityki Społecznej**

KAP-410-04-7/2009

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej („MPiPS”) kontrolę realizacji zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004 - 2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich („SPO RZL”), dla którego Minister Pracy i Polityki Społecznej pełni funkcję Instytucji Wdrażającej<sup>2</sup> („IW”). W toku kontroli uwzględniono także istotne dla zamknięcia pomocy działania Ministra Gospodarki i Pracy, pełniącego funkcję IW, przed przejęciem tych zadań przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej związane z zamknięciem pomocy finansowej na lata 2004 - 2006. Podstawę pozytywnej oceny stanowi: wysoki poziom wykorzystania alokacji przyznanej na realizację wdrażanych Działań SPO RZL<sup>3</sup>, terminowe sporządzenie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Zadania te realizowano w Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego („DWF”), który w okresie od 15 maja 2004 r. do 12 grudnia 2005 r. wchodził w skład Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Po tym okresie Departament ten wszedł w skład Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej utworzonego z dniem 31 października 2005 r., w drodze przekształcenia Ministerstwa Polityki Społecznej, poprzez włączenie do niego komórek organizacyjnych oraz pracowników obsługujących sprawy działu praca, wydzielonych ze zlikwidowanego Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

<sup>3</sup> Działania: 1.1 - Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy, 1.5 - Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka, 1.6 - Integracja i reintegracja zawodowa kobiet, Działania: 3.1 - Wsparcie zarządzania SPO RZL, 3.2 - Informacja i promocja działań SPO RZL, 3.3 - Zakup sprzętu komputerowego, realizowany w ramach Programu.

dokumentów niezbędnych do zamknięcia realizacji tych Działań, kompletność dokumentacji zgromadzonej i przechowywanej przez IW dotyczącej wdrażania Działań, wywiązanie się z obowiązku dokonywania kontroli na miejscu realizacji projektu, wdrożenie przez IW większości zaleceń po kontroli systemu zarządzania i kontroli IW.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę kontroli („NIK”) nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- określenia w regulacjach wewnętrznych MPiPS zbyt krótkiego okresu przechowywania dokumentacji finansowej dotyczącej wdrażanych Działań i projektów,
- odstąpienia wobec beneficjenta jednego projektu (z 15 badanych) od naliczania należnych odsetek,
- naliczenia odsetek niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie projektów wobec pięciu beneficjentów,
- zbyt późnego podjęcia działań w celu odzyskania należności w stosunku do beneficjentów pięciu z 15 kontrolowanych projektów,
- nieprowadzenia rejestru dłużników, co było niezgodne z pkt III.5 opracowanych przez Instytucję Zarządzającą<sup>4</sup> („IZ”) *Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL.*

1. Ustalenia kontroli wskazują na wysoki poziom wykorzystania alokacji na lata 2004-2006 dla wdrażanych w MPiPS Działań SPO RZL. W ramach tych Działań realizowano 1.264 projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”). Według stanu na dzień 30 września 2009 r. na ich realizację ze środków publicznych wydatkowano 1.179.722,4 tys. zł, w tym z EFS 936.179,7 tys. zł, co stanowiło 105,4 % przyznanej alokacji z EFS. Realizacja projektów została zakończona pod względem rzeczowym. Do czasu zakończenia kontroli NIK, MPiPS prowadziło w stosunku do beneficjentów realizujących 20 projektów działania na rzecz odzyskania całości lub części środków przekazanych na ich realizację w łącznej kwocie 6.617,3 tys. zł (należność główna).

IW rzetelnie i terminowo wywiązała się z obowiązku sporządzenia i przekazania do Instytucji Pośredniczącej SPO RZL („Ipoś”) dokumentów niezbędnych do zamknięcia realizacji wdrażanych Działań, tj. poświadczeń i zestawień wydatków oraz wniosków o refundację (płatność końcową), a także sprawozdań końcowych z realizacji Działań. Wszystkie ww. dokumenty zostały zatwierdzone przez Ipoś.

2. Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą sześciu (z 302) poświadczeń i zestawień wydatków oraz dokumentację 15 (z 1.264) projektów wdrażanych przez MPiPS<sup>5</sup>. Ustalono, że badana dokumentacja zawiera wszystkie wnioski beneficjentów o płatność, na podstawie

---

<sup>4</sup> Zadania Instytucji Zarządzającej SPO RZL realizuje Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (wcześniej usytuowany w Ministerstwie Gospodarki i Pracy). Departament ten realizuje również zadania Instytucji Pośredniczącej SPO RZL.

<sup>5</sup> Z losowo wybranych Poświadczeń i zestawień wydatków z lat 2005-2009, wybrano 15 beneficjentów realizujących projekty o najwyższej wartości (po trzech w ramach Działań 1.1, 1.5 i 1.6 oraz po dwóch w ramach Działań 3.1, 3.2 i 3.3).

których zostały przygotowane poświadczenia i zestawienia wydatków, wnioski o dofinansowanie, umowy z beneficjentami oraz sprawozdania z realizacji tych projektów. Stwierdzono również, że znajdują się w niej potwierdzenia weryfikacji dokumentów. Brak list sprawdzających wymaganych Podręcznikiem Zarządzania i Kontroli („PZiK”) stwierdzono w ośmiu z 322 badanych dokumentów<sup>6</sup>. Dane dotyczące badanych 15 projektów zostały rzetelnie wprowadzone do systemu informatycznego SIMIK.

W wyniku zalania w dniu 29 czerwca 2009 r. pomieszczeń archiwum, zniszczeniu uległa część dokumentacji 21 projektów realizowanych w ramach Działania 1.5 i 1.6. SPO RZL. Podjęte przez IW prace doprowadziły do odtworzenia dokumentacji 14 projektów. W przypadku pozostałych siedmiu projektów<sup>7</sup>, IW wystąpiła do beneficjentów o przekazanie przez nich kopii dokumentów, umożliwiających odtworzenie dokumentacji. Zakończenie tych działań pozwoli na uzupełnienie dokumentacji, do przechowywania której zobowiązana jest IW.

**3.** Niezgodnie z przepisami określono w uregulowaniach wewnętrznych MPiPS<sup>8</sup> terminy przechowywania dokumentacji finansowej związanej z realizacją wdrażanych Działań oraz realizowanych w MPiPS projektów. Zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>9</sup> oraz § 25 ust. 1 umowy finansowania Działań<sup>10</sup> dokumentacja ta powinna być przechowywana przez minimum trzy lata od daty ostatniej płatności przekazanej w ramach Programu przez Komisję Europejską („KE”), tj. co najmniej do 31 grudnia 2013 r. NIK ustaliła, że w Rzecзовym Wykazie Akt MPiPS określono pięcioletni okres przechowywania dokumentacji finansowej<sup>11</sup> z wdrażanych Działań oraz realizowanych w MPiPS projektów, liczony od roku następnego po zakończeniu sprawy. Sytuacja taka może spowodować, że dokumentacja finansowa np. z 2005 r. może zostać przekazana do zniszczenia już w 2011 r., a więc przed upływem tego terminu. Dla pozostałej dokumentacji<sup>12</sup> z wdrażanych Działań i projektów przyjęto dziesięcioletni okres przechowywania. Zapewnia to przechowywanie jej przez wymagany okres. W ocenie NIK poprawa w tym zakresie zostanie uzyskana

---

<sup>6</sup> Dotyczy to sześciu z 94 badanych wniosków o płatność: z dnia 15.11.2007 r. złożonego do projektu nr DWF\_2\_1.1\_271\_04, z dnia 08.08.2005 r. i z dnia 18.07.2006 r. złożonych do projektu nr DWF.1.5.A SPO RZL.811.269.2004, z dnia 22.01.2008 r. złożonego do projektu nr 1.6/1.6 SPO RZL/257/46, z dnia 18.01.2005 r. złożonego do projektu nr PT 17/0/252a1, z dnia 18.01.2006 r. złożonego do projektu nr DWF\_3\_3\_1291\_2005\_12\_05\_05, jednego z 218 badanych sprawozdań za I kwartał 2004 r. złożonego do projektu nr PT 17/0/252a1 oraz jednego z 10 kontrolowanych projektów nr 1.6/1.6 SPO RZL/257/46. (dotyczy kontroli przeprowadzonej w dniu 18.11.2008 r.)

<sup>7</sup> Projekty nr: DWF\_2\_1.5\_198, DWF\_2\_1.5\_143, DWF\_2\_1.6\_64, 1.6/1.6 SPO RZL/931/86b, 1.6/1.6 SPO RZL/443/80a, DWF\_2\_1.6\_35, 1.6 SPO RZL/773/136a.

<sup>8</sup> Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów, rzeczowego wykazu akt i instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego.

<sup>9</sup> Dz. U. L 161 z 1999 r. s. 1-42.

<sup>10</sup> Umowa z dnia 5 czerwca 2006 r. finansowania Działania 1.1, 1.5, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3 w ramach SPO RZL, zawarta pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Ministrem Rozwoju Regionalnego.

<sup>11</sup> Np. ewidencji księgowej, wyciągów bankowych, faktur, przelewów, itp.

<sup>12</sup> Np. dokumentacja dotycząca programowania, wyboru projektów, monitorowania i ewaluacji, nadzoru, baz danych, itp.

po wprowadzeniu zmian w Rzecзовym Wykazie Akt mających na celu dostosowanie określonych w nim terminów do rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999.

**4.** Beneficjenci zostali zobowiązani przez IW do przechowywania dokumentów związanych z ich realizacją do końca 2013 r. Niezgodnie z *Wytycznymi dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL* zobowiązania takiego nie zawarto w jednej z 15 badanych umów (w umowie z dnia 22 grudnia 2004 r. zawartej z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Rzeszowie).

**5.** IW wywiązała się z obowiązku przeprowadzania kontroli na miejscu realizacji projektu, określonego w umowie finansowania Działań. Kontrolą objęto 687 spośród 1.264 projektów (54,4 %). Było to zgodne z opracowanymi przez IZ *Wytycznymi dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL i Wytycznymi dotyczącymi przeprowadzania kontroli w siedzibie beneficjentów oraz w miejscu realizacji projektu w ramach SPO RZL*.

NIK objęła badaniem dokumentację z kontroli 10 projektów przeprowadzonych przez IW na miejscu ich realizacji. Kontrole te obejmowały m.in. sprawdzenie prawidłowości kwalifikowalności wydatków zgłoszonych do refundacji oraz archiwizowania dokumentacji projektów, tj. elementy istotne dla prawidłowego rozliczenia środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i uznania ich przez KE jako kwalifikujące się do refundacji. Stwierdzone przez NIK uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania przez IW opracowanych przez IZ *Wytycznych w sprawie przeprowadzania kontroli w siedzibie beneficjentów oraz w miejscu realizacji projektu w ramach SPO RZL* i dotyczyły:

- niesprawdzenia przez IW podczas pięciu kontroli<sup>13</sup> czy beneficjenci prowadzili wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową dla wydatków ponoszonych na realizację projektów,
- niesprawdzenia przez IW realizacji zaleceń pokontrolnych przez jednego beneficjenta<sup>14</sup>. Zalecenia te dotyczyły m.in. sporządzania protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz zamieszczania logo EFS i informacji o współfinansowaniu projektu z EFS na dokumentach dotyczących realizacji projektu.

**6.** Instytucja Wdrażająca wdrożyła zalecenia audytora wewnętrznego i instytucji zewnętrznych, sformułowane po 10 kontrolach funkcjonującego w IW systemu zarządzania i kontroli, których dokumentacja została objęta badaniem przez NIK. Zalecenia te dotyczyły m.in.: uzupełnienia dokumentacji o brakujące elementy (podpisy, daty), objęcia archiwizacją całości dokumentacji, sporządzania zaleceń pokontrolnych w formie oddzielnego dokumentu oraz wypełniania kart zamknięcia projektu. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż cztery zalecenia nie zostały należycie zrealizowane, gdyż:

---

<sup>13</sup> Kontrole projektów: nr PT 17/0/252a1 (kontrola w dniach 27-29 czerwca 2005 r.), nr PT 36/0/338 (kontrola w dniach 5-6 października 2005 r.), nr 1.1/1/1.1 SPO RZL/619/71 (kontrola w dniach 5-6 września 2006 r.), nr DWF\_1.1\_A10\_2006 r. (kontrola w dniach 19-20 czerwca 2008 r.) i nr DWF\_3\_3\_1291\_2005\_12\_05\_05 (kontrola w dniu 6 sierpnia 2008 r.).

<sup>14</sup> Realizującego projekt nr 1.1/1/1.1 SPO RZL/619/71.

- nie poinformowano dwóch beneficjentów o zatwierdzeniu sprawozdań z realizacji projektów, co było zaleceniem pokontrolnym,
- zakresem kontroli na miejscu realizacji dwóch projektów nie objęto prawidłowości prowadzenia przez beneficjentów wyodrębnionej ewidencji księgowej dla realizowanych projektów, pomimo dwukrotnie sformułowanych zaleceń dotyczących takiego obowiązku,
- nie sporządzono list sprawdzających do czterech wniosków o płatność (lub ich korekt) do czego również zobowiązywało zalecenie pokontrolne.

7. IW wywiązała się z obowiązków przekazywania do MRR czterech badanych przez NIK informacji o braku nieprawidłowości w trakcie wdrażania Działań. Trzy informacje (za III kwartał 2007 r. oraz za I i II kwartał 2008 r.) zostały jednak przekazane z opóźnieniem, wynoszącym 2, 4 i 12 dni, w stosunku do terminów określonych w PZiK.

8. W ocenie NIK, IW w nienależyty sposób realizowała obowiązki dotyczące odzyskiwania od beneficjentów nieprawidłowo wykorzystanych lub niezwróconych w terminie środków przekazanych na realizację projektów. Według danych przedstawionych przez IW, przez cały okres wdrażania SPO RZL działania takie podjęto wobec beneficjentów realizujących 29 projektów. Na podstawie dokumentacji 15 z nich ustalono, że w celu wyegzekwowania zwrotu należnych środków, IW wysłała wezwania do zwrotu środków lub do wykupu weksli oraz przygotowała pozwy sądowe. Przy realizacji tych zadań NIK stwierdziła naruszenia postanowień umowy finansowania Działań, umów o dofinansowanie projektów oraz opracowanych przez IZ *Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL i wytycznych na temat dokonywania zwrotów w ramach SPO RZL*, polegające na:

- nieprowadzeniu rejestru dłużników, przy użyciu którego IW miała prowadzić monitoring kwot odzyskiwanych od dłużników, do czego zobowiązywały postanowienia pkt III.5 *Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL*;
- nienaliczeniu odsetek w przypadku jednego projektu<sup>15</sup> (na sześć objętych badaniem), co było niezgodne z § 18 ust. 4 umowy finansowania Działań oraz § 10 ust. 1 umowy o dofinansowaniu projektu, jak również ww. wytycznych IZ. W pozostałych pięciu przypadkach<sup>16</sup> naliczono odsetki przy przyjęciu innych terminów niż wynikające z umów o dofinansowaniu projektów;
- nieokreśleniu przez IW, w wezwaniach do zwrotu środków, wysokości odsetek w przypadku 10 z 15 kontrolowanych projektów, podczas gdy zgodnie z § 18 ust. 4 umowy finansowania Działań, jak również zgodnie z ww. wytycznymi IZ, od środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, IW zobowiązana jest naliczać odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości

<sup>15</sup> Projekt nr DWF\_2\_1.5\_636.

<sup>16</sup> Projekty nr: DWF\_2\_1.5\_515, DWF\_2\_1.6\_135, DWF\_2\_1.6\_305, DWF\_2\_1.6\_315, nr 1.1/1/1.ISPORZL/619/71 30.12.2004.

podatkowych. W przypadku jednego projektu<sup>17</sup> skutkowało to zwrotem jedynie kwoty głównej, bez należnych odsetek. W przypadku pozostałych projektów wysokość odsetek określono dopiero w wezwaniach do wykupu weksla;

- zbyt późnym podejmowaniu przez IW środków prawnych zmierzających do odzyskania należności od beneficjentów czterech z 15 kontrolowanych projektów. Zgodnie z wytycznymi IZ, podjęcie środków prawnych przez IW wobec dłużników powinno nastąpić, gdy beneficjent nie zwróci części lub całości dofinansowania w wyznaczonym terminie. NIK ustaliła, iż przed podjęciem środków prawnych, IW kilkakrotnie do każdego z beneficjentów kierowała wezwania o zwrot środków, a także podejmowała inne działania mające na celu umożliwienie beneficjentom prawidłowe rozliczenie projektów (np. poprawienie dokumentacji przez beneficjentów). Dlatego też, w przypadku czterech projektów, od wezwania beneficjenta do zwrotu środków do czasu zastosowania środków prawnych (wykupu weksla) upłynęło od 171 do 485 dni<sup>18</sup>. W ocenie NIK, znacznie wydłużyło to okres odzyskiwania należności. Odwlekanie podjęcia środków prawnych może skutkować brakiem możliwości odzyskania należności. Przykładem jest przypadek beneficjenta (Fundacja „Wieś w XXI wiek”)<sup>19</sup>, którego w okresie od 1 sierpnia 2008 r. do 4 marca 2009 r., IW czterokrotnie wzywała do zwrotu środków w wysokości 1.147,4 tys. zł, a wobec którego w dniu 19 lutego 2009 r. została ogłoszona upadłość.

Zbyt późne podjęcie działań w celu odzyskania należności NIK stwierdziła również w przypadku jednego projektu<sup>20</sup>, gdzie IW wystąpiła o zwrot środków przekazanych na realizację projektu po upływie 693 dni od otrzymania od beneficjenta informacji o zlikwidowaniu powołanej w ramach projektu jednostki. Oznaczało to niewywiązanie się beneficjenta z obowiązku zachowania trwałości projektu przez wymagany okres. Informacja ta została przekazana przez beneficjenta do IW wraz z wnioskiem o płatność końcową w dniu 30 kwietnia 2007 r. IW stwierdziła to dopiero w marcu 2009 r., w trakcie gromadzenia informacji dla IZ na temat zachowania trwałości projektów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) aktualizację Rzeczonego Wykazu Akt MPiPS w celu zapewnienia właściwego okresu przechowywania dokumentów finansowych projektów i Działań SPO RZL;
- 2) odtworzenie dokumentacji, która została utracona w wyniku zalania pomieszczeń archiwum;
- 3) naliczanie odsetek od kwot nieprawidłowo wydatkowanych na realizację projektów zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowaniu projektów;

<sup>17</sup> Projekt wskazany w przypisie nr 15.

<sup>18</sup> Projekty: nr DWF\_2\_1.6\_164 (485 dni), nr 1.1/1.1.1 SPO RZL/629/71 30.12.2004 (230 dni), nr DWF-2\_1.1\_29 (188 dni), nr DWF\_2\_1.5\_584 (171 dni).

<sup>19</sup> Realizującego projekt nr DWF\_2\_1.5\_172.

<sup>20</sup> Projekt nr DWF\_2\_1.5\_147 – Za zakrętem życia, reintegracja prowadzona w Centrum Integracji Społecznej w Mogilnie, który zakładał stworzenie jednostki realizującej działania na rzecz reintegracji zawodowej i społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizacją.

- 4) zamieszczanie w wezwaniach do zwrotu środków informacji o wysokości należnych odsetek;
- 5) dalsze działania na rzecz odzyskiwania od beneficjentów środków nieprawidłowo wydatkowanych lub niewykorzystanych i niezwróconych w terminie oraz podejmowanie tych działań bez zbędnej zwłoki.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Minister w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.