

Wrocław, dnia 30 grudnia 2009 r.

Pani
Monika Kwil - Skrzypińska
Dyrektor Dolnośląskiego Wojewódzkiego
Urzędu Pracy
w Wałbrzychu

LWR-410-25-03/2009
P/09/004

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu, zwany dalej „DWUP” lub „Urzędem”, w zakresie realizacji zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004-2006².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w szczególności w zakresie terminowości podejmowania działań windykacyjnych, ocenia realizację zamknięcia przez DWUP w badanym okresie pomocy finansowej z funduszy strukturalnych. Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają następujące uwagi i oceny cząstkowe.

1. Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy jako Instytucja Wdrażająca (IW) był prawidłowo przygotowany do wdrażania i zamykania pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004-2006. Wchodzące w skład Urzędu komórki organizacyjne wykonujące działania objętą kontrolą, miały wyznaczone w regulaminie organizacyjnym

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

zadania, a pracownicy ustalone zakresy czynności i odpowiedzialności. Urząd na bieżąco aktualizował podręczniki procedur dla realizowanych programów, tj. SPO RZL³ i ZPORR⁴.

2. W ramach Działania 1.2⁵ i 1.3⁶ SPO RZL, Urząd (IW) wdrożył łącznie 134 projekty⁷ o wartości ogółem 180.936,5 tys. zł (dot. wydatków poniesionych w ramach projektów), w których kwota dofinansowania z EFS⁸ stanowiła 72,8 % (131.712,8 tys. zł). W przypadku ZPORR (Działania 2.1⁹, 2.3¹⁰, 2.4¹¹ i 2.5¹²) DWUP, jako IW, zrealizował łącznie 166 projektów¹³ na kwotę ogółem 126.482,2 tys. zł, w której wartość dofinansowania z EFS wyniosła 84.776,2 tys. zł (67,0%). W latach 2005-2009 (do 30 września) DWUP, w ocenie NIK, rzetelnie dokonywał rozliczeń wydatków dotyczących realizacji wdrażanych działań w ramach SPO RZL i ZPORR, przekazując Ministerstwu Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca dla SPO RZL) oraz Dolnośląskiemu Urzędowi Wojewódzkim we Wrocławiu (Instytucja Pośrednicząca dla ZPORR), odpowiednio 74 i 165 wniosków o płatność. Wszystkie przekazane wnioski zostały przez te Instytucje zatwierdzone.

Wykonując działania związane z zamknięciem pomocy z funduszy strukturalnych, Urząd przekazał także w wymaganych terminach i zakresie sprawozdania końcowe z realizowanych programów operacyjnych, tj. w dniu 31 grudnia 2008 r. sprawozdanie końcowe ze SPO RZL do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a w dniu 6 listopada 2009 r. sprawozdanie ze ZPORR do DUW we Wrocławiu.

3. W ocenie NIK, Urząd zapewnił zgodność wewnętrznych zasad archiwizacji dokumentów związanych z realizacją SPO RZL i ZPORR z wymogami Uzpełnień Programów Operacyjnych¹⁴. W Instrukcji kancelaryjnej, w podręcznikach procedur DWUP oraz w zawieranych umowach o dofinansowanie projektów zawarto wymóg przechowywania

² w odniesieniu do zagadnień związanych z archiwizacją dokumentacji, przeprowadzonymi kontrolami i podejmowanymi działaniami windykacyjnymi - badaniem objęto okres od 1 stycznia 2005 r. do 30 września 2009 r.

³ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

⁴ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

⁵ „Perspektywy dla młodzieży”

⁶ „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”

⁷ w tym 2 projekty własne DWUP, składające się z 26 projektów posiłkowych Powiatowych Urzędów Pracy każdy

⁸ Europejski Fundusz Społeczny

⁹ „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie”

¹⁰ „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa w województwie dolnośląskim”

¹¹ „Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi w województwie dolnośląskim”

¹² „Promocja przedsiębiorczości w województwie dolnośląskim”

¹³ w tym 16 projektów w ramach nadkontraktacji ZPORR (dot. Działania 1.2)

¹⁴ rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy: z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzpełnienia SPO RZL 2004-2006 (Dz.U. Nr 197, poz. 2024 ze zm.) oraz z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzpełnienia ZPORR 2004-2006 (Dz.U. Nr 200, poz. 2051 ze zm.)

dokumentacji do dnia 31 grudnia 2013 r. DWUP także prawidłowo wywiązywał się z obowiązku archiwizowania dokumentacji związanej z wdrażaniem projektów w ramach SPO RZL i ZPORR oraz wprowadzania danych do SIMIK¹⁵. Badanie próby kontrolnej, obejmującej 4 wnioski o refundację od IW do IZ w ramach SPO RZL i 5 wniosków o płatność od IW do IP w ramach ZPORR oraz dokumentację 27 beneficjentów wyłonionych z powyższych wniosków (łącznie ok. 450 pozycji) wykazało, że w Urzędzie przechowywano wszystkie dokumenty związane z realizacją projektów, tj. wnioski o płatność składane przez beneficjentów oraz zbiorcze IW do IZ (SPO RZL) i do IP (ZPORR), wnioski i umowy o dofinansowanie (wraz z aneksami do umów), sprawozdania beneficjentów, informacje z kontroli na miejscu realizacji projektów, raporty o nieprawidłowościach, a także zestawienia nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu. Jednocześnie komplet danych, zawartych w skontrolowanych wnioskach o dofinansowanie, umowach z beneficjentami wraz z aneksami oraz wnioskach o płatność beneficjentów, został wprowadzony we wszystkich wymaganych modułach systemu SIMIK.

4. W latach 2005-2009 (do 30 września) DWUP objął „kontrolą na miejscu” wszystkie projekty SPO RZL i ZPORR w trakcie realizacji, których występował w roli IW, co ocenić należy pozytywnie. Na podstawie 55 informacji z takich kontroli¹⁶ (11,6% kontroli u beneficjentów projektów SPO RZL i ZPORR), ustalono, że badaniu poddano m.in. prawidłowość prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej i archiwizacji dokumentów oraz kwalifikowalność wydatków zgłoszonych do refundacji. W każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości skutkującej wezwaniem do zwrotu środków formułowano i przekazywano beneficjentom zalecenia pokontrolne. Zgodnie z wymogami podręczników procedur, stwierdzone ostatecznie nieprawidłowości w wymiarze finansowym (6 przypadków), Urząd wykazywał w sporządzanych w okresach kwartalnych raportach o nieprawidłowościach¹⁷ lub w zestawieniach nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu.

Kontrola NIK wykazała, że nie uniknięto jednak nieprawidłowości w zakresie ustalenia prawidłowej wysokości wydatków niekwalifikowanych Izby Gospodarczej w Wałbrzychu, realizującej projekt pn. „Prowadzenie szkolenia pomocą dla bezrobotnych w powiecie wałbrzyskim” w ramach Działania 1.3 SPO RZL, o wartości 63.230,00 zł,

¹⁵ System Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności

¹⁶ 13 informacji pokontrolnych dot. 11 projektów SPO RZL i 42 informacje pokontrolne dot. 15 projektów ZPORR

¹⁷ kalkulowana kwota nieprawidłowości przekraczała równowartość 10,0 tys. euro

sfinansowany w 98,4 % środkami z EFS. Kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu u tego beneficjenta w dniu 23 sierpnia 2005 r.¹⁸ ujawniła wydatki niekwalifikowane na kwotę 3.324 zł¹⁹ odnoszące się do 16 osób (beneficjentów końcowych) nie spełniających wymogów projektu oraz niewłaściwe rozliczenie wydatków z tytułu wygłoszonych wykładów w łącznej kwocie 17.280 zł (96 godz. x 180 zł/godz.). Beneficjent udokumentował bowiem jedynie 62 godzin wykładów²⁰, w rezultacie wydatki niekwalifikowane z tytułu niepełnej realizacji liczby godzin wykładów stanowiły kwotę 6.120 zł²¹. W złożonych wyjaśnieniach Marian Sztac (*w okresie od 8 marca 2004 r. do 31 lipca 2006 r. Kierownik Oddziału ds. Kontroli, Monitoringu i Raportowania SPO RZL i ZPORR Urzędu*)²² wskazał, że beneficjent był kilkakrotnie wzywany do przedłożenia dokumentów świadczących o rzeczywistej liczbie godzin przeprowadzonych wykładów, lecz za każdym razem wezwania te ignorował. Niemniej faktem jest, że DWUP po przeprowadzonej kontroli, pismem nr REIV-1026/282/MS/2005 z dnia 25 listopada 2005 r. wystąpił do beneficjenta z wezwaniem do zapłaty, jako wydatku niekwalifikowanego, jedynie kwoty 3.324 zł. Zdaniem NIK, odstąpienie przez DWUP od dochodzenia od Izby Gospodarczej w Wałbrzychu zwrotu wydatków w kwocie 6.120 zł z tytułu wygłoszonych wykładów, których rzeczywistej realizacji beneficjent ten nie był w stanie udokumentować, mogło stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust.1 pkt 4a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³ (jako niedochodzenie nadmiernie lub nienależnie pobranych środków pochodzących z budżetu UE).

5. Kontrole przeprowadzane w Urzędzie przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki oraz Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego ujawniały, szczególnie w latach 2005-2007 nieprawidłowości w przeprowadzanych przez DWUP kontrolach u beneficjentów na miejscu realizacji projektów. Nieprawidłowości te polegały m.in. na nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu

¹⁸ protokół kontroli nr 09 B-REIV/2005z dnia 13 września 2005 r.

¹⁹ dot. wydatków na obiady, catering i zakup materiałów szkoleniowych w przeliczeniu na 16 beneficjentów końcowych nie spełniających wymogów Uzupelnienia SPO RZL dla Działania 1.3

²⁰ jako dokument potwierdzający przeprowadzenie zajęć z beneficjentami ostatecznymi Izba Gospodarcza przedstawiła „Ramowy Plan Szkolenia”

²¹ (96 godz. – 62 godz.) x 180 zł/godz. = 6.120 zł

²² zgodnie z zakresem czynności z dnia 23 marca 2004 r. do zadań szczegółowych ww. należało m.in. wykrywanie nieprawidłowości w realizacji projektów oraz występowanie o zwrot nieprawidłowo wykorzystanych płatności

²³ Dz.U. z 2005r. nr 14 poz.114 ze zm.

Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń²⁴, w zakresie m.in. opracowywania upoważnień do kontroli, informowania beneficjentów o planowanej kontroli, terminu przesyłania informacji pokontrolnych oraz zawierania w nich pouczenia o prawach jednostki kontrolowanej. Nieprawidłowości te, wg wyjaśnień Tadeusza Zielińskiego –Dyrektora Urzędu w okresie od 1 października 2005 r. do 1 lutego 2009 r. – wynikały z małej ilości etatów oraz z braku odpowiedniego doświadczenia i znacznej rotacji pracowników w Wydziale Kontroli Urzędu, szczególnie w początkowym okresie wdrażania programów pomocowych. Podjęte przez kierownictwo Urzędu działania, skutkujące m.in. zwiększeniem zatrudnienia i intensywnym szkoleniem pracowników tego Wydziału (w tym dokonanie jego reorganizacji łącznie ze zmianą kierownika), spowodowały zdecydowaną poprawę jakości realizacji zadań w omawianym zakresie. Poprawna była realizacja przez Urząd zaleceń wynikających z kontroli prawidłowości wykonywania funkcji IW dla projektów SPO RZL i ZPORR, przeprowadzanych w badanym okresie przez IZ, IP, NIK, a także audytora wewnętrznego DWUP.

6. W latach 2005-2009 (do 30 września) rejestr dłużników z tytułu realizacji programów pomocowych prowadzony był w ramach ewidencji księgowej Urzędu.²⁵ W badanym okresie, DWUP wystąpił o zwrot środków w łącznej kwocie 5,7 tys. zł (należność główna) z tytułu 7 projektów SPO RZL, z czego do końca września 2009 r. rozliczono 4,4 tys. zł (4,0 tys. zł stanowiła należność główna i 0,4 tys. zł odsetki). W przypadku ZPORR, w rejestrze ujęto 52 beneficjentów, którym z tytułu 64 projektów, przypisano łącznie do zwrotu 2.062,7 tys. zł (należność główna 2.004,3 tys. zł, odsetki 58,4 tys. zł). W wyniku odzyskania od dłużników 414,0 tys. zł (kwota główna 381,6 tys. zł, odsetki 32,4 tys. zł) oraz anulowania zwrotu 681,4 tys. zł (należność główna 656,7 tys. zł, odsetki 24,7 tys. zł)²⁶, wg stanu na dzień 30 września 2009 r. do odzyskania pozostawały środki w kwocie 967,3 tys. zł (należność główna 966,0 tys. zł, odsetki 1,3 tys. zł)²⁷.

W odniesieniu do tej grupy środków ustalono przypadki przewlekłego podejmowania działań windykacyjnych (w oparciu o posiadane zabezpieczenie lub na drodze sądowej) przez Zespół

²⁴ Dz.U. nr 216, poz. 2206 ze zm.

²⁵ przypisu należności, w ramach rejestru dłużników, dokonywano na podstawie kierowanych do beneficjentów wezwań do zapłaty (zwrotu) dotacji oraz wezwań do zapłaty odsetek

²⁶ anulowanie uprzednio przypisanej do zwrotu dotacji lub odsetek (w części lub w całości) dotyczyło łącznie 10 przypadków (projektów) i następowało na podstawie pisemnej dyspozycji Dyrektora DWUP, po przesłaniu przez beneficjentów dodatkowych dokumentów i wyjaśnień oraz w oparciu o pozyskane opinie Instytucji Zarządzającej ZPORR lub Urzędu Zamówień Publicznych

²⁷ dotyczy 8 beneficjentów z tytułu realizacji 12 projektów o łącznej wartości 11.652,7 tys. zł

ds. Obsługi Prawnej Urzędu. Badanie bowiem terminowości podejmowania działań windykacyjnych w odniesieniu do beneficjentów SPO RZL i ZPORR, którzy na koniec września 2009 r. nie rozliczyli należności z tytułu kwot głównych o wartości powyżej 1 tys. zł (5 dłużników z tytułu łącznie 8 projektów)²⁸ wykazało, że w przypadku jednego z dłużników (realizującego projekt w ramach SPO RZL), pełnomocnik powoda na skutek braku dołożenia należytej staranności, pozyskany sądowy nakaz zapłaty w kwocie 3.608 zł skierował do egzekucji komorniczej dopiero po upływie 311 dni od zaopatrzenia go w klauzulę wykonalności. Ostatecznie wyegzekwowano od tego dłużnika 1.864 zł (51,7%), a windykacja pozostałej części długu z powodu niewypłacalności dłużnika została umorzona. W odniesieniu do dłużnika ZPORR (projekt nr 2.1/71/06) wystąpiono z wezwaniem do wykupu weksla dopiero po 147 dniach od otrzymania akt dotyczących tej sprawy z Wydziału Obsługi i Monitorowania ZPORR. W przypadku 2 innych dłużników 5 projektów ZPORR, do dnia 16 listopada 2009 r. nie podjęto żadnych działań windykacyjnych, pomimo, iż od wpływu akt do Zespołu minęło od 119 do 136 dni. Przedstawione wyżej przypadki, w ocenie NIK, nie spełniały kryterium „niezwłoczności”, określonego dla czynności windykacyjnych w podręcznikach procedur SPO RZL i ZPORR, obowiązujących DWUP, jako Instytucję Wdrażającą.

Przedstawiając Pani Dyrektor powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

Zapewnienie niezwłocznego egzekwowania od beneficjentów należności z tytułu realizacji projektów w ramach ZPORR 2004-2006.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

²⁸ beneficjent realizujący 1 projekt w ramach SPO RZL i 4 beneficjentów z tytułu łącznie 7 projektów w ramach ZPORR

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