



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2010 r.

**Pan
Tomasz Arabski
Szef Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów**

KAP-4114-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w okresie od 4 stycznia do 12 marca 2010 r., w Ministerstwie Finansów (MF) kontrolę realizacji zadań szkoleniowych z zakresu budżetowania zadaniowego ujętych w projektach wieloletnich przewidzianych do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL), dla których Minister Finansów pełni funkcję beneficjenta².

W związku z ustaleniami kontroli w Ministerstwie Finansów, wskazującymi na nieprawidłowości w realizacji projektu *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**, jako właściwemu organowi pełniącemu funkcję Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia w ramach Poddziałania 5.1.2. *Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym*, Działania 5.1. *Wzmocnienie*

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

² Zadania związane z realizacją projektów systemowych dotyczących wdrożenia budżetu zadaniowego wykonuje od 14 lipca 2008 r. Departament Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów. Wcześniej ww. Departament funkcjonował jako Departament do Spraw Organizacji Sektora Finansów Publicznych.

potencjału administracji rządowej, Priorytetu V *Dobre zarządzanie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Kontrolą NIK w Ministerstwie Finansów objęto m.in. projekt *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012* realizowany na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr UDA-POKL.05.01.02-00-002/08-00, zawartej 27 listopada 2008 r. pomiędzy Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zwanej dalej KPRM) a Ministrem Finansów. Projekt o łącznej wartości 49.196.000,00 zł został zatwierdzony do realizacji w okresie od 11 marca 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. W wyniku kontroli ustalono m.in., że:

1. Badanie próby kwalifikowalności 80 pracowników spośród 1821 umieszczonych na listach przekazanych przez beneficjenta do wykonawcy³ wykazało, że ośmiu pracowników (tj. 10% z badanej próby) nie wykonywało prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego w okresie zgłaszania ich do udziału w szkoleniach⁴, co było warunkiem udziału w szkoleniu określonym we wniosku o dofinansowanie projektu⁵. Z ośmiu ww. osób, zgłoszonych przez kierowników urzędów w odpowiedzi na pismo Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie wytypowania pracowników do udziału w szkoleniach, sześć osób wzięło udział łącznie w 13 dniach szkoleniowych⁶. Koszt osobodnia szkolenia dla *Grupy operacyjnej* wyniósł 1.064,59 zł. Wydatki z tytułu udziału w szkoleniach ww. sześciu osób, które nie spełniały wymogów, wyniosły łącznie 13.839,67 zł. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL⁷ w pkt 3.6 ppkt 4 stanowią, iż: „beneficjent musi dysponować dokumentami potwierdzającymi dokonanie weryfikacji kwalifikowalności osób, którym udzielił wsparcia w ramach

³ Badanie przeprowadzono w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zasięgając informacji u kierowników urzędów, którzy skierowali pracowników na ww. szkolenia. Doboru próby dokonano z list tzw. *Grupy operacyjnej*, tj. z grupy pracowników wykazanych jako wykonujących bezpośrednio zadania związane z budżetem zadaniowym.

⁴ Kierownicy urzędów, w odpowiedzi na pismo Dyrektora Generalnego MF z dnia 23 kwietnia 2008 r. oraz pismo Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2009 r., typowali pracowników do udziału w szkoleniach.

⁵ We wniosku o dofinansowanie projektu *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012* w części 3.2. *Grupy docelowe* wskazano, że „...Grupę docelową stanowić będą osoby wdrażające budżet zadaniowy w danej instytucji. Zostaną one wyznaczone przez kierownictwo poszczególnych urzędów, jako osoby, które zostały wskazane do przygotowania budżetu w układzie zadaniowym oraz do sporządzania sprawozdania z jego wykonania; prac nad planowaniem strategicznym i wieloletnim, opracowaniem bazy mierników; zarządzaniem przez cele. Rekrutacja uczestników zostanie przeprowadzona poprzez przesłanie do urzędów pisemnej oferty – zaproszenia do udziału w szkoleniach.”

⁶ Dotyczyło to dwóch pracowników Izby Skarbowej w Lublinie (sześć dni szkoleniowych), pracownika Ministerstwa Zdrowia (cztery dni szkoleniowe), dwóch pracowników Komendy Głównej Straży Pożarnej (dwa dni szkoleniowe), pracownika Urzędu Regulacji Energetyki (jeden dzień szkoleniowy).

⁷ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego obowiązujące od 10 marca 2008 r. wraz ze zmianami obowiązującymi od 1 października 2008 r. oraz 1 kwietnia 2009 r.

projektu. W przeciwnym razie, wydatki związane z udzieleniem wsparcia danej osobie mogą zostać uznane za niekwalifikowalne”.

Minister Finansów, pełniący funkcję beneficjenta dla projektu *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*, kwalifikując pracowników do udziału w szkoleniach jako deklarację określającą spełnienie przez kandydata kryteriów do uczestnictwa w projekcie przyjął *Oświadczenia uczestników o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych*, o których mowa w § 18 ust. 1 i 2 umowy o dofinansowanie projektu. Zdaniem NIK, oświadczenia te służą do innych celów i na ich podstawie beneficjent nie miał możliwości ustalenia, czy dana osoba spełnia warunki kwalifikowalności do projektu. Weryfikację taką mogło zapewnić złożenie przez potencjalnego uczestnika oświadczenia, np. w formie *Deklaracji uczestnictwa w projekcie*, które przewidziano w pkt 3.6., ppkt 2-3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL*⁸, jednakże beneficjent nie zastosował tego rozwiązania. Dyrektor Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów wyjaśniła, że do końca 2009 r. ww. *Wytyczne* nie określały formy ani treści deklaracji, beneficjent mógł nadać jej dowolną formę, a ww. oświadczenia przyjęto jako deklaracje w celu ograniczenia dokumentów, które uczestnik ma podpisywać. Beneficjent podczas rekrutacji uczestników szkoleń kierował do kierowników urzędów pisma w sprawie wytypowania pracowników do udziału w szkoleniach, w których informował, iż w szkoleniach mogą brać udział wyłącznie osoby zajmujące się wdrażaniem budżetu zadaniowego. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że oba ww. działania były niewystarczające. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie przez beneficjenta rzetelnej rekrutacji uczestników szkoleń.

2. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że beneficjent po przejęciu w 2008 r. realizacji zadania od KPRM⁹, nie dołożył należytej staranności przy wyborze w 2008 r. i 2009 r. wykonawcy zamówień o znacznej wartości¹⁰, gdyż nie przeprowadził własnej analizy

⁸ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego obowiązujące od 10 marca 2008 r. wraz ze zmianami obowiązującymi od 1 października 2008 r. oraz 1 kwietnia 2009 r.

⁹ Zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą PO KL (w MRR) 18 września 2007 r. *Szczegółowy Opis Priorytetów (SZOP)* wskazywał KPRM jako beneficjenta projektów wieloletnich realizowanych w trybie systemowym w ramach Poddziałania 5.1.2. Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym w ramach Działania 5.1. Wzmocnienie potencjału administracji rządowej Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W zmienionej wersji SZOP – zatwierdzonej 21 marca 2008 r. – do wykonywania zadań beneficjenta projektów wieloletnich w ramach ww. Poddziałania wskazano Ministerstwo Finansów.

¹⁰ Umowa na wykonanie usługi polegającej na przeprowadzeniu szkoleń w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2008 r. została zawarta na kwotę 3.468.440,00 zł. Umowa na wykonanie usługi szkoleniowej w administracji publicznej w 2009 r., została zawarta na kwotę 4.695.266,00 zł.

rynku szkoleniowego przed udzieleniem Fundacji Europejski Instytut Administracji Publicznej oddział w Polsce (EIPA) zamówienia publicznego na szkolenia w zakresie budżetowania zadaniowego w ramach projektu *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*. Beneficjent nieprzeprowadzenie własnych analiz wyjaśniał tym, że analizy takie były przeprowadzone w latach 2006-2007 przez KPRM, jednakże podczas kontroli NIK Ministerstwo Finansów nie posiadało analiz KPRM. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych wynika, że nie przeprowadzono własnej analizy rynku, kierując się przesłanką, iż Fundacja EIPA oddział w Polsce była wówczas jednostką posiadającą największą wiedzę w zakresie prac nad budżetem zadaniowym w Polsce oraz fakt, że należało jak najszybciej rozpocząć proces szkolenia dysponentów z uwagi na zmianę metodologii przygotowania uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2009 r. W ww. wyjaśnieniach jako argument przemawiający za dokonaniem w 2009 r. wyborem tego samego wykonawcy wskazano wysokie oceny szkoleń zrealizowanych przez Fundację w ramach zamówienia z 2008 r., dokonane przez uczestników kursów. Pomimo, że udzielenie zamówienia z wolnej ręki na usługi szkoleniowe było prawnie dopuszczalne w świetle ówczesnego art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹¹, to zdaniem NIK beneficjent powinien był zapewnić pełną przejrzystość wydatkowania środków, zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹², który stanowił, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zdaniem NIK, przed udzieleniem zamówień na usługi szkoleniowe w kolejnych latach realizacji projektu beneficjent powinien dokonać analizy rynku szkoleniowego w celu wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, obligującej do dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3. Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia (zwana dalej IP2), w wyniku weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność, uznała niektóre wydatki poniesione w ramach

¹¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1665 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

projektu *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012* w łącznej kwocie 32.452,43 zł za niekwalifikowalne z uwagi na brak bezpośredniego związku z celami projektu¹⁴, o czym poinformowała beneficjenta w kwietniu, czerwcu i lipcu 2009 r. oraz dokonała odpowiednio pomniejszenia kwot refundacji wydatków wnioskowanych przez beneficjenta. IP2 pismem z dnia 19 marca 2009 r. zwróciła się do Instytucji Zarządzającej PO KL (Ministra Rozwoju Regionalnego) o przedstawienie opinii w sprawie kwalifikowalności zakwestionowanych wydatków. Instytucja Zarządzająca (zwana dalej IZ) w odpowiedzi z dnia 6 kwietnia 2009 r. wskazała, iż zgodnie z przyjętym *Systemem realizacji PO KL*, oceny kwalifikowalności wszystkich wydatków w ramach projektu dokonuje instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie, którą w przypadku wskazanego projektu jest KPRM jako IP2. Ponadto IZ, po przeprowadzeniu wstępnej analizy ww. wydatków oraz złożonych przez beneficjenta dodatkowych wyjaśnień wskazała, że budzą one uzasadnione wątpliwości w kontekście założonych celów projektu. Następnie beneficjent zwrócił się do IZ o kontrolę ww. projektu na miejscu celem weryfikacji ustaleń IP2 i zapoznania się na miejscu z całą dostępną dokumentacją. Kontrola NIK wykazała, że beneficjent nie wyksięgował wydatków uznanych przez IP2 za niekwalifikowalne z wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej projektu¹⁵, do czego zobowiązuje pkt 3.1.4. *Zasad finansowania PO KL*¹⁶. Beneficjent podtrzymuje swoje stanowisko, że wszystkie uznane przez IP2 za niekwalifikowalne wydatki były niezbędne do realizacji celów projektu i powinny podlegać refundacji ze środków UE.

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Pana Ministra jako organu wykonującego funkcję Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia¹⁷ o przeanalizowanie i zakwalifikowanie - według kryteriów kwalifikowalności wydatków - nieprawidłowości polegającej na przeszkoleniu sześciu osób niespełniających

¹⁴ Dotyczyło to wydatków na zakup: studiów podyplomowych „Master of Business Administration” oraz doktoranckich „Modernizacja struktur społeczno-gospodarczych w Polsce w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej”, słowników synonimów i antonimów, leksykonu biznesu, klimatyzatorów i grzejników olejowych.

¹⁵ Wydatki w kwocie 23.452,43 zł są ujęte w księgach rachunkowych 2008 roku, natomiast wydatki w kwocie 9.000,00 zł w księgach rachunkowych 2009 roku.

¹⁶ W punkcie 3.1.4 wskazano m.in. iż: w przypadku, jeżeli instytucja rozliczająca projekt uzna dany wydatek za niekwalifikowalny, beneficjent powinien wyksięgować tę pozycję z wyodrębnionej ewidencji dotyczącej wydatków kwalifikowanych związanych z realizacją projektu PO KL.

Wersje dokumentu opracowanego przez IZ PO KL z 25.02.2008 r. oraz 26.03.2009 r. są opublikowane na stronie internetowej: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx?zakladka=5#>

¹⁷ Zgodnie z § 9 ust. 4 i 5 ww. umowy o dofinansowanie projektu *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*, IP2 weryfikuje pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym wydatki poniesione przez beneficjenta w związku z realizacją projektu.

kryteriów udziału w szkoleniu, w związku z czym poniesiono wydatek na kwotę 13.839,67 zł.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosku 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.