



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-05-03/2012
P/12/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/019 – Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Tadeusz Wrona, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 83372 z dnia 4 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Lipsko (zwana dalej <i>Gminą</i>), obsługiwana przez Urząd Miasta i Gminy Lipsko, ul. 1 Maja 2, 27-300 Lipsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Pasek, Burmistrz Miasta i Gminy Lipsko (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Zakres kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość realizacji przez beneficjenta zadań dotyczących realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym prawidłowość ryczałtowego rozliczania wydatków,2. Uproszczenie zasad rozliczania przez beneficjenta projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki polegające na ryczałtowym rozliczaniu wydatków.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2007 r. do 9 listopada 2012 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność *Gminy* w zakresie realizacji projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 15 lipca 2009 r. (dalej zwana *umową*).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają działania *Gminy*, które doprowadziły do osiągnięcia takich wskaźników produktu i rezultatu dla projektu jak: uczestnictwo 348 dzieci w wieku 3-5 lat w różnych formach edukacji przedszkolnej (stopień realizacji 148%), uruchomienie punktu przedszkolnego w Lipie Miklas i wykonanie 3420 godz. zajęć w ramach nowopowstałego punktu przedszkolnego (stopień realizacji 111%) oraz wsparcie w ramach projektu pięciu ośrodków wychowania przedszkolnego (stopień realizacji 100%).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- niedotrzymaniu terminów płatności dla sześciu faktur VAT oraz siedmiu rachunków, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², polegające na niedopełnieniu obowiązku dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- nieterminowym przekazaniu dwóch wniosków o płatność oraz pięciu poprawionych wniosków o płatność, co stanowiło naruszenie §10 ust. 1 i 4 umowy o dofinansowanie projektu,
- nierzetelnym podaniu danych określających stopień realizacji projektu w dwóch pozycjach *Innych wskaźników*, zawartych w końcowym wniosku o płatność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość realizacji przez beneficjenta zadań dotyczących realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym prawidłowość ryczałtowego rozliczania wydatków

1.1 Przedmiot umowy

Projekt *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko*, dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, został zrealizowany na podstawie umowy nr UDA-POKL.09.01.01-14-111/08-00 (zwaną dalej umową), zawartej w dniu 15 lipca 2009 r., między Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych, będącą Instytucją Wdrażającą - Instytucją Pośredniczącą II stopnia (zwaną dalej IW), reprezentowaną przez Elżbietę Szymanik – Zastępcę Dyrektora ds. PO KL i ZPORR, a Miastem i Gminą Lipsko, będącym Beneficjentem, reprezentowanym przez Jerzego Paska - Burmistrza Miasta i Gminy Lipsko (zmienionej aneksem z dnia 22 listopada 2010 r. nr UDA-POKL.09.01.01.-14-111/08-01).

Projekt realizowany był w ramach Priorytetu IX. *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionie*, Działania 9.1. *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, Poddziałania 9.1.1. *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*. Wniosek o dofinansowanie projektu został złożony w dniu 25 lipca 2008 r. w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych do konkursu otwartego nr 2/POKL/9.1.1/2008. We wniosku o dofinansowanie projektu określono okres jego realizacji od 1 lipca 2009 r. do 31 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-27, 50-110, 111-131, 309, 1648)

Planowane przez beneficjenta działania w ramach projektu polegały na: wydłużeniu czasu pracy ośrodków przedszkolnych w *Gminie*, uruchomieniu dodatkowych grup dla dzieci w wieku do 5 lat, zatrudnieniu dodatkowego personelu merytorycznego i administracyjnego lub wydłużeniu czasu pracy obecnego personelu, wyposażeniu placówek, przeprowadzeniu trzech typów zajęć dodatkowych: zajęć artystycznych, ogólnorozwojowych i lingwistycznych oraz codziennym żywieniu dzieci. Zaplanowano także uruchomienie punktu przedszkolnego w Lipie Miklas, po

² Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

przeprowadzeniu prac remontowych w budynku zlikwidowanej szkoły podstawowej, oraz wyposażeniu go w niezbędny sprzęt i pomoce dydaktyczne.

Projekt *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* obejmował osiem zadań:

- Zadanie 1 Zarządzanie projektem,
- Zadanie 2 Promocja projektu i rekrutacja beneficjentów ostatecznych,
- Zadanie 3 Rozszerzenie działalności Publicznego Przedszkola w Lipsku,
- Zadanie 4 Rozszerzenie działalności Publicznego Przedszkola w Woli Soleckiej,
- Zadanie 5 Rozszerzenie działalności Publicznego Przedszkola w Szymanowie,
- Zadanie 6 Rozszerzenie działalności Publicznego Przedszkola w Długowoli,
- Zadanie 7 Uruchomienie i funkcjonowanie Punktu Przedszkolnego w Lipie Miklas,
- Zadanie 8 Monitoring rezultatów i ewaluacja projektu.

(dowód: akta kontroli str. 50-110)

W dniu 1.07.2009 r. Burmistrz zatwierdził Regulamin realizacji projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko*, w którym określono obowiązki Gminy jako realizatora projektu oraz prawa i obowiązki jego uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 46-49)

Sprawy związane z koordynowaniem projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowane były przez pracownika Referatu Rozwoju Gospodarczego i Ochrony Środowiska Urzędu. Prowadzenie prac związanych z obsługą księgową projektu należało do osób zatrudnionych w Referacie Finansowo Księgowym.

(Dowód: akta kontroli str. 28-38)

Zgodnie z § 2 i § 4 ust. 1 *umowy*, całkowitą wartość projektu określono na kwotę 1.468.825,00 zł, na którą składało się:

- dofinansowanie w łącznej kwocie nieprzekraczającej 1.440.025,00 zł i stanowiącej nie więcej niż 98,03% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu,
- wkład własny w wysokości 28.800,00 zł stanowiący 1,97% wydatków kwalifikowalnych projektu ze środków pochodzących z budżetu Gminy.

Kwota wydatków kwalifikowalnych projektu zawierała poniesiony koszt podatku VAT, który, zgodnie ze złożonym przez Burmistrza Jerzego Paska i Skarbnika Annę Woźniak oświadczeniem o kwalifikowalności VAT, nie może być przez Gminę odzyskany.

(dowód: akta kontroli str. 50-110)

Według ostatniego wniosku o płatność (wniosek był w trakcie weryfikacji przez IW do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 9 listopada 2012 r.) Beneficjent wydatkował ze środków przyznanych na dofinansowanie projektu, kwotę 1.294.367,90 zł, co stanowiło 89,89% przyznanych środków. Wkład własny wniesiono w wysokości określonej w *umowie*.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1152)

Zgodnie z § 3 ust. 1 *umowy* Beneficjent był zobowiązany do realizacji projektu na podstawie wniosku o dofinansowanie, a w przypadku dokonania zmian w projekcie, do realizacji projektu zgodnie z aktualnym wnioskiem, uwzględniającym te zmiany. Zgodnie z § 25 ust. 1 *umowy*, Beneficjent może dokonywać zmian w projekcie pod warunkiem ich zgłoszenia IW w formie pisemnej, nie później niż na jeden miesiąc przed planowanym zakończeniem realizacji projektu oraz przekazaniem aktualnego wniosku i uzyskaniem pisemnej akceptacji IW w terminie 15 dni roboczych.

Akceptacja dokonywana jest w formie pisemnej i nie wymaga formy aneksu do umowy. Na podstawie § 25 ust. 2 umowy, możliwe są przesunięcia w budżecie projektu, do 10% wartości środków w odniesieniu do zadania, z którego przesuwane są środki jak i do zadania, na które przesuwane są środki w stosunku do zatwierzonego wniosku o płatność bez konieczności informowania o tym fakcie IW.

W trakcie realizacji projektu Beneficjent raz wystąpił o zmiany zapisów wniosku o dofinansowanie. W dniu 25 czerwca 2010 r. Beneficjent wypełnił nowy wniosek z kartą dokonanych zmian we wniosku pierwotnym, uzyskując w dniu 30 czerwca 2010 r. akceptację IW dla zmian zawartych w nowym wniosku.

Zmiany dotyczyły zwiększenia środków finansowych na koszty zarządzania projektem, tj. obsługę księgową, które to koszty zostały jednocześnie wkładem własnym Gminy, sposobu rozliczania wyżywienia dzieci oraz wydłużenia czasu realizacji projektu do 29 lutego 2012 r.

W związku ze zmianami, aktualizacji uległ budżet projektu i harmonogram realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 132-169)

Wszystkie wprowadzone we wniosku o dofinansowanie zmiany zostały zaakceptowane przez IW i nie wpłynęły na obniżenie poziomu produktów i rezultatów założonych we wniosku.

Przesunięcia w budżecie nie zwiększyły wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia personelu w ramach danego zadania z kwoty dofinansowania projektu, gdyż koszty obsługi księgowej wprowadzone zmianą zostały wkładem własnym Gminy do projektu. Beneficjent realizował projekt na podstawie aktualnego wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str.50-110,132-169)

Kwota wydatków kwalifikowalnych w całym projekcie (dofinansowanie i środki własne), zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność (wniosek 10) wyniosła 1.323.167,90 zł.

Badaniami objęto wydatki ujęte we wnioskach o płatność w 93 pozycjach wydatków na łączną kwotę 215.446,58 zł, z czego kwota wydatków kwalifikowalnych wynosiła 206.089,53 zł, co stanowiło 15,58% wydatków kwalifikowalnych projektu. Kwota zbadanych wydatków zawierała koszty bezpośrednie na kwotę 199.289,38 zł (co stanowiło 15,14% kosztów bezpośrednich projektu) i wydatki stanowiące koszty pośrednie na kwotę 6800,15 zł (co stanowiło 95,05% kosztów pośrednich projektu). Zbadane wydatki obejmowały:

- 31 faktur VAT dotyczących zakupu wyposażenia przedszkoli (meble, sprzęt RTV, pomoce dydaktyczne), artykułów żywnościowych, oleju opałowego, usług remontowo-budowlanych, gastronomicznych, telekomunikacyjnych i energetycznych,
- 25 list płac pięciu nauczycieli wychowania przedszkolnego o najwyższej sumie wypłat w ramach projektu, (po jednym z każdego z zadań 3-7, po pięć list płac o najwyższej sumie kwot dla każdego nauczyciela),
- 10 rachunków (dla zadań o najwyższych kwotach wydatków - zadanie 3 i 7 - przebadano wynagrodzenia o najwyższej kwocie wypłat, nauczycieli specjalistów zatrudnionych w ramach umów zleceń); w zadaniu 3 - pięć rachunków nauczyciela ds. lingwistycznych, w zadaniu 7 - pięć rachunków nauczyciela zajęć ogólnorozwojowych (po pięć rachunków o najwyższej sumie wypłat),
- 5 rachunków (do zadania 1) wynikających z realizacji umowy zlecenia na obsługę księgową projektu,

- 5 rachunków (do zadania 8) wynikających z realizacji umowy zlecenia ze specjalistą merytorycznym zajmującym się monitoringiem rezultatów i ewaluacją projektu,
- 6 rachunków (wszystkie rachunki rozliczane w ramach kosztów pośrednich projektu) wynikających z realizacji umowy zlecenia za obsługę księgową.
(dowód: akta kontroli str. 170-179, 654-1152, 1161-63)

Projekt został zakończony 29 lutego 2012 r. Okres realizacji projektu był zgodny z okresem wskazanym w aktualnym wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 45, 65, 137)

1.2 Rozliczanie kosztów pośrednich

Wysokość kosztów pośrednich projektu rozliczanych ryczałtem została określona w § 4 ust. 2 *umowy* na poziomie 0,58% poniesionych i udokumentowanych bezpośrednich wydatków projektu, pomniejszonych o kwotę wydatków sfinansowanych w ramach cross-finansingu.

Planowana wartość kosztów pośrednich, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu, będącym załącznikiem do *umowy*, wynosiła 8000,00 zł. Poniesiona kwota wydatków pośrednich wykazana w końcowym wniosku o płatność wynosiła 7154,08 zł³.

Kosztem pośrednim w projekcie było wynagrodzenie księgowej zajmującej się obsługą rozliczania wynagrodzeń kadrowych projektu.

(dowód: akta kontroli str. 50-110, 305, 306-307, 1178-1201)

Kontrola wykazała, że zakres wydatków pośrednich rozliczanych ryczałtem był zgodny z zapisami podrozdziału 4.2. *Wytucznych*⁴ oraz podrozdziału 4.4. *Wytucznych*⁵. Przyjęta metodologia wyliczenia kosztów pośrednich została opracowana prawidłowo.

1.3 Dokonywanie zakupów towarów i usług

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Kontrola wykazała, że 25 faktur VAT (na 31 zbadanych) i 19 rachunków (na 26 zbadanych) zapłacono zgodnie z terminem płatności, natomiast sześć faktur VAT (19,35%) i siedem rachunków (26,92%) zapłacono od dwóch do 153 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 230-239, 442-605, 607-653, 1517-1638)

Zakres badanych wydatków dotyczących towarów i usług był zgodny z *umową* o dofinansowanie projektu. *Gmina* nie poniosła dodatkowych kosztów z tytułu odsetek od przeterminowanych płatności w ramach projektu.

³ Rozliczenie kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem we wnioskach o dofinansowanie odbywało się wg następującego wzoru: $A \times 0,58 \% = B$, gdzie: A stanowiło wartość wydatków bezpośrednich pomniejszonych o wydatki w ramach cross - finansingu, ujętą w składanych wnioskach o dofinansowanie, B - wartość możliwych do rozliczenia we wnioskach o dofinansowanie kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem. W projekcie sumaryczna wartość wszystkich rozliczonych wydatków bezpośrednich pomniejszonych o wydatki w ramach cross - finansingu wyniosła 1 233 462,59 zł. Stosując w/w wzór koszty pośrednie wyniosły: $1\ 233\ 462,59\ \text{zł} \times 0,58 \% = 7154,08\ \text{zł}$.

⁴ Wytuczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 27 marca 2009 r.

⁵ Wytuczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 28 grudnia 2009 r., w dniu 22 listopada 2010 r. i w dniu 15 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 431-436, 1338-1348)

Zgodnie z § 21 umowy, *Gmina* była zobowiązana do stosowania w realizowanym projekcie zasady konkurencyjności przy wyborze wykonawców.

Kontrola wykazała, że koszt następujących pozycji budżetowych w projekcie przekraczał kwotę 14 tys. euro: wyżywienie beneficjentów - 336.000,00 zł oraz wynagrodzenie nauczycieli specjalistów w wyniku zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia - 246.400,00 zł (w tym ds. zajęć ogólnorozwojowych - 95.200,00 zł, ds. zajęć artystycznych - 95.200,00 zł i ds. zajęć lingwistycznych - 56.000,00 zł), co zobowiązywało *Gminę* do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej ustawa Pzp)⁶

(dowód: akta kontroli str. 50-110)

W pierwszym roku szkolnym funkcjonowania projektu, *Gmina* dokonywała zakupów nie stosując przepisów ustawy Pzp do ww. zadań, gdyż kwota zamówienia nie przekroczyła 14 tys. euro. Zakupy żywności na potrzeby posiadających kuchnię przedszkoli i punktów przedszkolnych (zadania 3-6) były realizowane bezpośrednio przez koordynatorów projektu w tych placówkach.

(dowód: akta kontroli str. 261-305)

Na rok szkolny 2010/2011 *Gmina* ogłosiła przetarg nieograniczony na zakup wraz z dostawą artykułów żywnościowych na potrzeby realizacji projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* (Nr sprawy: RGS. 341/9/10). Ogłoszono go 1.09.2010 r. na tablicy ogłoszeń w UMiG Lipsko, na stronie internetowej BIP MiG Lipsko i w Biuletynie Zamówień Publicznych. Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 175.565,57 zł, co stanowiło równowartość 45.732,11 euro. Ustalenia wartości zamówienia dokonano w dniu 1.09.2010 r. na podstawie budżetu projektu i zapotrzebowania na artykuły żywnościowe w poszczególnych placówkach przedszkolnych na rok szkolny 2010/2011. Postępowanie dotyczyło zakupu wraz z dostawą artykułów żywnościowych dla stołówek szkolnych objętych projektem w roku szkolnym 2010/2011, tj. do przedszkoli w Lipsku, Woli Soleckiej, Długowoli i Szymanowie (Zadania 3-6 projektu).

Komisja przetargowa została powołana Zarządzeniem Burmistrza MiG Lipsko Nr 252/51/2010 z dnia 8.09.2010 r., zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Postępowanie o udzielenie zamówienia zostało unieważnione w dniu 9.09.2010 r. z powodu braku ofert.

(dowód: akta kontroli str. 310-369)

Ponowne postępowanie o udzielenie ww. zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszono 10.09.2010 r. na tablicy ogłoszeń w UMiG Lipsko, na stronie internetowej BIP MiG Lipsko i w Biuletynie Zamówień Publicznych, w oparciu o poprzednią SIWZ.

Zostało ono unieważnione w dniu 20.09.2010 r. z powodu braku ofert.

(dowód: akta kontroli str. 370-424)

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z brakiem rozstrzygnięcia dwóch przetargów dotyczących zakupu produktów żywnościowych na potrzeby wyżywienia beneficjentów na rok szkolny 2010/2011, ww. produkty kupowane były w oparciu o art. 67 ust.1 pkt 4 ustawy Pzp z wolnej ręki, przez poszczególne placówki na podstawie budżetu, jakim dysponowały na ten cel w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 1202-1205)

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

NIK, uwzględniając złożone wyjaśnienia, zwraca uwagę, że Beneficjent podjął działania zmierzające do zastosowania ustawy Pzp do wyłonienia dostawcy produktów żywnościowych dla projektu. Nie przyniosły one rezultatu, mimo przeprowadzonych dwóch postępowań w trybie przetargu nieograniczonego.

W wymienionych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego właściwie opisywano ich przedmiot i poprawnie publikowano ogłoszenia o zamówieniu.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1201)

W ramach projektu realizowane były trzy bloki tematyczne zajęć dodatkowych: zajęcia ogólnorozwojowe, lingwistyczne i artystyczne. Wartość zamówienia w pierwszym roku szkolnym, uwzględniając kilkumiesięczne opóźnienia w rozpoczęciu realizacji projektu a także podział zajęć na bloki tematyczne i zajęcia o odmiennym charakterze w ramach bloków tematycznych, nie przekroczyła 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 261-305)

W związku z tym, zgodnie z §23 umowy, Gmina przeprowadziła postępowanie w trybie zapytania ofertowego na *Prowadzenie zajęć tematycznych w ramach realizacji projektu Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej i budżetu Państwa. Przyjętym kryterium była wycena 1 godziny dydaktycznych zajęć specjalistycznych: ogólnorozwojowych, artystycznych i lingwistycznych w ramach Zadań 3-7 projektu. Procedura została rozstrzygnięta 21 września 2011 r., po czym podpisano umowy zlecenia z osobami oferującymi najniższe stawki godzinowe.

(dowód: akta kontroli str. 247-260)

1.4 Zatrudnianie personelu

Zatrudnienie personelu projektowego zostało uregulowane w *umowie* w § 21 ust. 3, w którym stwierdza się, że zasady konkurencyjności nie stosuje się w odniesieniu do osób lub usług rozliczanych w ramach kosztów personelu projektu. Kwestie dotyczące kwalifikowalności kosztów związanych z zatrudnieniem personelu zostały uregulowane w podrozdziale 4.3. *Wytycznych⁷ Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. W tych wytycznych w podrozdziale 2.3. pkt 6 personel projektu zdefiniowano jako osoby zaangażowane na podstawie stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej, osoby samozatrudnione (tj. osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą niezatrudniające pracowników) oraz osoby świadczące usługi w formie wolontariatu.

Beneficjent zatrudnił do realizacji projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* na podstawie umowy o pracę 12 nauczycieli wychowania przedszkolnego oraz 29 osób w ramach umowy zlecenia (nauczyciele dodatkowych zajęć specjalistycznych, księgowie, specjalista merytoryczny, pracownicy obsługi).

Beneficjent posiadał dokumentację na potwierdzenie kwalifikacji personelu w postaci m.in. CV, świadectw ukończenia studiów podyplomowych, dyplomów ukończenia studiów wyższych, certyfikatów ukończenia studiów licencyjnych, świadectw ukończenia szkoleń.

Zakresy czynności określono w umowach, prowadzono ewidencję czasu pracy.

⁷ Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 27 marca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 230-239, 442-606, 1161-1163)

1.5 Kwalifikowalność wydatków

W § 1 pkt. 7 umowy wskazano, że pojęcie wydatków kwalifikowalnych należy rozumieć zgodnie z zapisami *Wytucznych Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie kwalifikowania wydatków* z dnia 27 marca 2009 r. Podstawowe zasady kwalifikowania wydatków zostały określone w podrozdziale 3.1 wyżej cytowanych wytycznych⁸. Wydatkiem faktycznie poniesionym, w świetle pkt. 2 podrozdziału 3.1 powyższych wytycznych, jest wydatek poniesiony w znaczeniu kasowym, tj. jako rozchód środków pieniężnych z kasy lub rachunku bankowego, powodujący faktyczny przepływ środków pieniężnych od Beneficjenta lub partnera do innego podmiotu za wyjątkiem m.in. wkładu niepieniężnego.

Zbadane wydatki obejmowały: 31 faktur VAT, 25 list płac i 26 rachunków na łączną kwotę 215.446,58 zł.

Kontrola wykazała, że wszystkie badane wydatki były faktycznie poniesione z wyodrębnionego dla projektu rachunku bankowego Beneficjenta.

Zakres poniesionych wydatków był zgodny z *umową* o dofinansowanie projektu. Zostały one poniesione przez *Gminę* w okresie kwalifikowalności.

(dowód: akta kontroli str. 1153-1160, 1349-1380, 1381-1516)

Wszystkie towary zostały faktycznie dostarczone, a usługi faktycznie wykonane, spośród badanych w trakcie kontroli zakupów towarów i usług, na które poniesiono wydatki wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych projektu. Potwierdziły to oględziny zakupionych środków trwałych dla punktów przedszkolnych w Woli Soleckiej oraz w Szymanowie. Kontrola wykazała, że badane środki trwale z obydwóch punktów przedszkolnych znajdują się obecnie w oddziale przedszkolnym w Woli Soleckiej, gdzie przekazano środki trwale ze zlikwidowanego punktu przedszkolnego w Szymanowie.

(dowód: akta kontroli str. 230-239, 240-246, 439, 1173-1175, 1177, 1219-1256)

1.6 Ewidencja księgowa

Zgodnie z § 7 ust. 1 *umowy*, Beneficjent został zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków projektu w sposób przejrzysty, zgodnie z zasadami określonymi w programie, tak aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji związanych z projektem.

Beneficjent prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową na potrzeby projektu. W *Urzędzie Miasta i Gminy* dokumenty dotyczące projektu zostały zaewidencjonowane w rejestrze pod nazwą JRE – „Rozwój Edukacji Przedszkolnej”, a w budżecie *Gminy* w rejestrze ORE – „Rozwój Edukacji Przedszkolnej”.

Wszystkie operacje dotyczące realizacji projektu przeprowadzone były poprzez wyodrębniony rachunek bankowy.

(dowód: akta kontroli str. 180-185)

⁸ Wszystkie wydatki w ramach PO KL są kwalifikowalne, o ile łącznie spełniają następujące warunki: są niezbędne dla realizacji projektu, a więc mają bezpośredni związek z celami projektu; są racjonalne i efektywne, tj. nie są zawyżone w stosunku do cen i stawek rynkowych oraz spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami (relacja nakład/rezultat); zostały faktycznie poniesione; są udokumentowane, z zastrzeżeniem przypadków rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem; zostały przewidziane w zatwierdzonym budżecie projektu, zgodnie z zasadami w zakresie konstruowania budżetu w ramach PO KL; nie zostały wymienione w katalogu wydatków niekwalifikowalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w Wytucznych; są zgodne z odrębnymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, w szczególności z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.).

Kwoty wydatków poniesionych na realizację projektu, wykazane w ewidencji księgowej i rachunkach bankowych prowadzonych dla projektu, są ze sobą zgodne.

Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1380, 1381-1516)

1.7 Wnioski o płatność

Beneficjent powinien składać wniosek o płatność na warunkach określonych w § 10 ust. 1 *umowy*, tj. zgodnie z harmonogramem płatności w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, z zastrzeżeniem, że końcowy wniosek o płatność składany jest w terminie do 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia okresu realizacji projektu.

Miasto i Gmina Lipsko realizując projekt *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* złożyło 10 wniosków o płatność na kwotę 1.323.167,90 zł, z czego 1.316.013,82 zł dotyczyło kosztów bezpośrednich, a 7.154,08 zł kosztów pośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1152)

Kontrola wykazała, że wraz z wnioskiem *Gmina* składała wymagane *umową* dokumenty. Badanie próby wydatków wykazało, że oryginalne dokumenty księgowe są zgodne z dokumentami wskazanymi w złożonych przez Fundację wnioskach o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 179, 654-1152)

Kontrola wykazała, że dwa spośród 10 wniosków o płatność złożono cztery i sześć dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 440-441, 1164-1169)

Zgodnie z zapisami § 9 ust. 1 pkt. 1 *umowy*, Beneficjent został zobowiązany do składania wniosków o płatność według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do *umowy*. Ponadto, Beneficjent, zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2-4 *umowy* miał przedkładać wraz z wnioskiem o płatność zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem oraz informacje o wszystkich uczestnikach projektu.

Kontrola wykazała, że Beneficjent składał wnioski o płatność na formularzach zgodnych ze wzorem stanowiącym załącznik do *umowy*. Wraz z ww. wnioskami *Gmina* składała wymagane *umową* dokumenty. Badanie próby wydatków wykazało, że oryginalne dokumenty księgowe są zgodne z dokumentami wskazanymi w złożonych przez *Gminę* wnioskach o płatność.

Do dwóch pierwszych wniosków o płatność Beneficjent, zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2-4 *umowy* dołączył poświadczony za zgodność z oryginałem kserokopie wyciągów z rachunków bankowych potwierdzające wydatki. Od 1 czerwca 2010 r. IW zwolniła beneficjentów od składania wraz z wnioskiem o płatność ww. dokumentów⁹.

(dowód: akta kontroli str. 230-239, 308, 654-736)

Do ośmiu wniosków IW zgłosiła uwagi, po których beneficjent złożył poprawione wnioski. Uwagi te dotyczyły m.in.:

⁹ <http://pokl.mazowia.eu/aktualnosci/zwolnienie-beneficjentow-po-kl-z-przesylania-wyciagow-bankowych.html>

- wpisania w harmonogramie płatności kolejnych okresów rozliczeniowych do końca projektu oraz przyporządkowania kwoty na ZUS konkretnym osobom i uzupełnienia wersji elektronicznej,
- skorygowania błędnie wpisanego okres rozliczeniowego i opisanie na wyciągach z rachunku bankowego odpowiednich pozycji, przyporządkowania kwoty składek na ZUS konkretnym osobom, uwzględnienia kosztów pośrednich na poziomie zgodnym z wnioskiem o dofinansowanie,
- skorygowania kosztów pośrednich, określenia ilości zajęć/godzin, które odbyły się w okresie rozliczeniowym,
- uzupełnienia opisu planowanego przebiegu realizacji projektu oraz wyjaśnień do rozliczeń wydatków, ujednoczenia opisu rozliczeń składek ubezpieczeniowych,
- wyjaśnienia wartości osiągniętych wskaźników,
- błędnego wpisania formy płatności zaliczkowej, niższego poziomu kosztów pośrednich niż limit wskazany w *umowie*, błędów w planowanych wydatkach, skorygowania rozliczenia z nową i starą stawką VAT, błędnej nazwy usługi, wykazania postępu rzeczowego każdego zadania,
- wykazania kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem na poziomie niższym niż limit wskazany w *umowie*, błędów w planowanych wydatkach, wyższych niż we wniosku o dofinansowanie wydatków na wynagrodzenia, potrzeby skorygowania osiągniętych wartości wskaźników,
- zweryfikowania kwoty wydatków pośrednich w odniesieniu do wskaźnika z § 4 ust. 2 *umowy*, błędów w tabeli dotyczącej wkładu własnego, a także konieczności wskazywania przy wydatkach na wynagrodzenia imienia i nazwiska, pełnej nazwy stanowiska, podstawy cywilnoprawnej oraz okresu za jaki nastąpiła wypłata wynagrodzenia.

Uwagi IW do wniosków o płatność miały charakter korygujący i nie wpływały na kwotę rozliczanych wnioskiem wydatków i ich kwalifikowalność.

Kontrola wykazała błędy w tabeli 7 (poz. 1 i 3) końcowego wniosku o płatność za okres 1.01.2012 r. – 29.02.2012 r., polegające na nierzetelnym podaniu w dwóch przypadkach stopnia realizacji wskaźników projektu w stosunku do wartości docelowej na zakończenie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 440-441, 654-1152, 1170-1172)

Zgodnie z §10 ust. 4 *umowy*, IW była upoważniona do wyznaczania terminu korekty wniosku o płatność. IW zobowiązywała Beneficjenta do składania poprawionych wniosków o płatność w terminie 5 dni roboczych od otrzymania pisma.

Kontrola wykazała, że Beneficjent przekazał do IW 14 poprawionych wniosków, z których pięć zostało złożonych od dwóch do 43 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 440-441, 1164-1169)

Wnioski o płatność były weryfikowane i zatwierdzane przez IW w okresie od 48 do 292 dni od dnia złożenia pierwszej wersji wniosku. Beneficjent otrzymywał od IW kolejne transze dotacji rozwojowej na rachunek bankowy, po upływie od trzech do 15 dni, od dnia zatwierdzenia wniosków o płatność, co było zgodne z §9 ust.3 *umowy*.

(dowód: akta kontroli str. 440-441)

1.8 Obowiązki informacyjne

Zgodnie z § 24 ust. 1 *umowy Gmina* była zobowiązana do prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych kierowanych do opinii publicznej, informujących o finansowaniu realizacji projektu przez Unię Europejską.

W budżecie projektu zapisanym we wniosku o dofinansowanie, będącym załącznikiem nr 1 do *umowy*, przyjęto ogółem kwotę 2.300 zł na Zadanie nr 2: Promocja projektu i rekrutacja Beneficjentów Ostatecznych. Miała ona obejmować kwotę 800,00 zł na druk plakatu oraz 1500,00 zł na emisję ogłoszeń w lokalnym radio. Kontrola wykazała, że podczas realizacji projektu wydatkowano w ramach zadania nr 2 jedynie kwotę 799,10 zł na druk plakatu, co stanowiło 34,74% wydatków określonych we wniosku o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 50-110, 1131-1152)

Burmistrz poinformował, że brak wydatków w ramach pozycji pn. emisja ogłoszeń w lokalnym radio nie oznaczał braku realizacji tej formy promocji projektu. W mieście Lipsko funkcjonuje lokalne radio pn. „Twoje Radio Lipsko”, które wszelkie niezbędne dla projektu informacje (np. promocja projektu, informacje o rekrutacji, informacje o założeniach projektu) zamieściło na swojej antenie nieodpłatnie.

Burmistrz podał, że *akcja informacyjna dotycząca projektu prowadzona była zgodnie z zobowiązaniem określonym we wniosku o dofinansowanie, tj. akcje informacyjno - promocyjne prowadzone na antenie lokalnego radia „Twoje Radio Lipsko”, plakaty informacyjne oraz spotkania z rodzicami, na których prezentowano założenia projektu. Działania te miały na celu rekrutację jak największej liczby uczestników projektu. Miejsca realizacji projektu oznaczone były zgodnie z zasadami dotyczącymi promocji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W salach oraz w ośrodkach przedszkolnych i szkolnych, w których realizowano projekt, znajdowały się widoczne informacje graficzne z logotypami Unii Europejskiej, Programu Operacyjnego oraz tytułem projektu wraz z adnotacją o dofinansowaniu zadania ze środków Unii Europejskiej oraz z budżetu państwa. Zakupiony sprzęt w ramach projektu również został oznaczony w sposób graficzny logotypem Unii Europejskiej, Programu Operacyjnego oraz tytułem projektu wraz z adnotacją o dofinansowaniu zadania ze środków Unii Europejskiej oraz z budżetu państwa. Dokumentacja projektu również zawierała logotypy Unii Europejskiej, Programu Operacyjnego wraz z adnotacją o dofinansowaniu zadania ze środków Unii Europejskiej oraz budżetu państwa.*

(dowód: akta kontroli str. 1164-1169)

Sprzęt zakupiony w ramach projektu był oznaczony zgodnie z Wytocznymi dotyczącymi oznaczania projektów PO KL¹⁰, podobnie jak dokumentacja projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1175)

1.9 Realizacja celu projektu

Zgodnie z § 25 ust. 3 *umowy*, *Gmina* była zobowiązana do osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu określonych w punkcie 3.4 wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do *umowy*.

Kontrola wykazała, że zostały osiągnięte następujące wskaźniki produktu i rezultatu dla projektu:

¹⁰ Wytocznice dotyczące oznaczania projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 4 lutego 2009 r.

- liczba ośrodków wychowania przedszkolnego, które uzyskały wsparcie w ramach projektu – 5, (stopień realizacji 100%),

- liczba dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich – plan – 235, wykonanie - 348, (stopień realizacji 148%),

- uruchomienie punktu przedszkolnego w Lipie Miklas,

- liczba godzin w ramach nowopowstałego punktu przedszkolnego w Lipie Miklas – plan 3080 godz., wykonanie 3420 godz., (stopień realizacji 111%),

Nie został osiągnięty zakładany stopień realizacji wskaźnika produktu i rezultatu dla liczby godzin przeprowadzonych zajęć specjalistycznych. Planowano 3520 godz. zajęć, przeprowadzono ogółem 3357,5 godz. zajęć, tj. o 162,5 godz. mniej niż planowano a stopień realizacji tego wskaźnika wyniósł 95%.

(dowód: akta kontroli str.1131-1152,1170-1172)

Burmistrz podał, że brak osiągnięcia pełnej realizacji wskaźnika pn. liczba godzin zajęć specjalistycznych dotyczył Publicznego Przedszkola Samorządowego w Lipsku. Ze względu na opóźniające się płatności przekazywane w roku 2010 przez IW, umowy z nauczycielami na rok szkolny 2010/2011 zawarto dopiero w listopadzie 2011 roku, a przez dwa miesiące zajęcia nie były realizowane. W związku z tym liczba realizowanych godzin zajęć była zbyt duża, aby można ją było uzupełnić w innym czasie, gdyż godziny zajęć dodatkowych mogłyby nakładać się na godziny pracy poszczególnych nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1169)

1.10 Przechowywanie dokumentacji

Z § 18 ust. 2 umowy wynika obowiązek przechowywania przez Beneficjenta dokumentacji związanej z realizacją projektu do dnia 31 grudnia 2020 r., w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo.

W trakcie kontroli ustalono, że dokumentacja projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* była przechowywana w Urzędzie Miasta i Gminy Lipsko w oznaczonych segregatorach w zamkniętej na klucz szafie, w warunkach gwarantujących dostępność, poufność oraz bezpieczeństwo.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1169, 1176)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w trakcie kontroli, w zakresie realizacji przez Beneficjenta zadań dotyczących projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym prawidłowości ryczałtowego rozliczania wydatków, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* sześć na 31 zbadanych faktur VAT (19,35%) i siedem na 26 zbadanych rachunków (26,92%) zapłacono z opóźnieniem od dwóch do 153 dni po upływie wyznaczonego terminu, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach

publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Terminy płatności zostały przekroczone dla:

- faktury VAT nr 7364-11-01 za artykuły żywnościowe na kwotę 1576,37 zł, o trzy dni,
- faktury VAT nr 627/2010 za pomoce dydaktyczne na kwotę 1610,90 zł o 11 dni,
- faktury VAT nr 370/2009 za projektor na kwotę 1800,00 zł, o trzy dni,
- faktury VAT duplikat nr FA/057839 za pomoce dydaktyczne na kwotę 1603,30 zł, o 40 dni,
- faktury VAT nr 110 za artykuły żywnościowe na kwotę 690,84 zł, o dwa dni,
- faktury VAT nr (S) FS-13/09/K14 za pomoce dydaktyczne na kwotę 3448,00 zł, o siedem dni,
- rachunku nr 28 za luty 2011 r. do umowy zlecenia Nr 22/9.1.1 POKL/2010 z dnia 2.11.2010 r. zawartej z nauczycielem ds. zajęć lingwistycznych AB, o 15 dni,
- rachunku nr 52 za luty 2011 r. do umowy zlecenia Nr 29/9.1.1 POKL/2010 z dnia 2.11.2010 r. zawartej z nauczycielem ds. zajęć ogólnorozwojowych JD, o 15 dni,
- rachunku nr 220 za październik 2011 r. do umowy zlecenia Nr 20/9.1.1 POKL/2011 z dnia 21.09.2011 r. zawartej z nauczycielem ds. zajęć ogólnorozwojowych JD, o 9 dni,
- rachunku nr 251 za listopad 2011 r. do umowy zlecenia Nr 20/9.1.1 POKL/2011 z dnia 21.09.2011 r. zawartej z nauczycielem ds. zajęć ogólnorozwojowych JD, o 20 dni,
- rachunku nr 154 za grudzień 2009 r. do umowy zlecenia Nr 24/9.1.1 POKL/2010 z dnia 1.12.2009 r. zawartej ze specjalistą merytorycznym AZ, o 153 dni,
- rachunku nr 155 za styczeń, luty i marzec 2010 r. do umowy zlecenia Nr 24/9.1.1 POKL/2010 z dnia 1.12.2009 r. zawartej ze specjalistą merytorycznym AZ, o 153 dni,
- rachunku nr 156 za kwiecień, maj i czerwiec 2010 r. do umowy zlecenia Nr 24/9.1.1 POKL/2010 z dnia 1.12.2009 r. zawartej ze specjalistą merytorycznym AZ, o 153 dni.

Burmistrz wyjaśnił, że:

- w przypadku faktur VAT nr 7364-11-01 i nr 110 *powodem opóźnienia płatności był brak środków finansowych przekazanych nam przez IW w ramach realizowanego projektu,*
- w przypadku faktur VAT nr 627/2010, nr 370/2009 i nr (S) FS-13/09/K14 *powodem opóźnienia płatności było opóźnienie w przekazaniu faktur do księgowości przez koordynatora zadania. Sytuacja ta wyniknęła z niedopatrzenia,*
- w przypadku faktury VAT (duplikat) nr FA/057839 *powodem opóźnienia był fakt zagubienia oryginału FVAT będącego podstawą zrealizowania płatności. Faktura została opłacona po dostarczeniu duplikatu dokumentu, w momencie możliwości wykonania przelewu z budżetu (tj. dostępności środków finansowych).*

- w przypadku ww. rachunków *powodem opóźnienia płatności był brak środków finansowych przekazanych nam przez IW w ramach realizowanego projektu.*

W związku z ww. nieterminowymi płatnościami *Gmina nie poniosła dodatkowych kosztów z tytułu odsetek.*

(Dowód: akta kontroli str. 230-239, 425-430, 431-436, 442-606, 607-653)

2. Zgodnie z §10 ust. 1 *umowy o dofinansowanie projektu, Beneficjent składa wnioski o płatność zgodnie z harmonogramem płatności, w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego z zastrzeżeniem, że końcowy wniosek jest składany w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia okresu realizacji projektu.*

Kontrola wykazała, że Beneficjent nieterminowo złożył dwa, spośród dziesięciu wniosków o płatność, tj.:

- wniosek za okres od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. złożono w 16 dniu roboczym, tj. sześć dni po terminie,
- wniosek za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2010 r. złożono w 14 dniu roboczym, tj. cztery dni po terminie.

Zgodnie z §10 ust. 4 *umowy o dofinansowanie projektu, IW wyznacza termin korekty wniosku o płatność. IW w swoich pismach zobowiązywała beneficjenta do składania poprawionych wniosków o płatność w terminie 5 dni roboczych od otrzymania pisma.*

Kontrola wykazała, że pięć spośród 14 poprawionych wniosków zostało złożonych po terminie wyznaczonym przez IW, tj. z opóźnieniem od dwóch dni do 43 dni:

- poprawiony wniosek za okres od 1 kwietnia 2010 r. do 30 czerwca 2010 r. złożono w siódmym dniu roboczym, tj. dwa dni po terminie,
- poprawiony wniosek za okres od 1 lipca 2010 r. do 30 września 2010 r. złożono w ósmym dniu roboczym, tj. trzy dni po terminie,
- poprawiony wniosek za okres od 1 października 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. złożono w siódmym dniu roboczym, tj. dwa dni po terminie,
- poprawiony wniosek za okres od 1 kwietnia 2011 r. do 30 czerwca 2011 r. złożono w 48 dniu roboczym, tj. 43 dni po terminie,
- poprawiony wniosek za okres od 1 stycznia 2012 r. do 29 lutego 2012 r. złożono w 34 dniu roboczym, tj. 29 dni po terminie.

Burmistrz wyjaśnił, że *w związku z bardzo dużą ilością pracy, która wiązała się z przygotowaniem pełnego wniosku o płatność nr 1 i nr 2 wraz z kompletną dokumentacją (w tym załącznik pod postacią kopii przelewów bankowych opisanych w sposób umożliwiający osobie kontrolującej przypisanie poszczególnego przelewu do pozycji zestawienia wydatków we wniosku o płatność), uwzględniając ilość wydatków w naszym projekcie nie byliśmy w stanie dotrzymać terminu umownego. Odejście przez MJWPU od konieczności dołączania do wniosków o płatność kopii przelewów spowodowało, że kolejne wnioski były składane terminowo. Powodem opóźnienia składanych korekt wniosków o płatność nr 3, nr 4 oraz nr 5 były opóźnienia w wewnętrznym obiegu dokumentów skutkujące zbyt późnym przekazaniem pisma z uwagami do wniosków o płatność do pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za wnioski. Sytuacja ta powodowała, że mieliśmy zbyt mało czasu na przygotowanie poprawek. Opóźnienia w uzupełnieniu wniosków o płatność nr 7 oraz nr 10 wynikały z konieczności uzgodnienia składanych*

uzupełnień z IW. (...). 5 dniowy termin na przygotowanie poprawek do wniosków o płatność (...) jest zbyt krótki biorąc pod uwagę czas, jaki upływa od złożenia korekty do momentu ostatecznego zatwierdzenia wniosku o płatność.

(Dowód: akta kontroli str. 440-441, 654-1152, 1164-1169)

- Beneficjent, na podstawie § 25 ust. 3 umowy, został zobowiązany do realizacji rezultatów projektu. Gmina zobowiązała się do osiągnięcia w projekcie produktów i rezultatów na poziomie zakładanym w punkcie 3.4 wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy.

W końcowym wniosku o płatność za okres 1.01.2012 r. – 29.02.2012 r. w dwóch przypadkach nierzetelnie przedstawiono stopień realizacji wskaźników projektu w stosunku do wartości docelowej na zakończenie projektu.

W tabeli 7 w pozycji 3 *Inne wskaźniki określone we wniosku o dofinansowanie* wpisano, że nie został osiągnięty stopień realizacji wskaźnika produktu i rezultatu dla „liczby przedłużonych zajęć przedszkolnych”. Planowano 2800 godz. wpisano, że stopień realizacji wskaźnika wyniósł 0.

Burmistrz wyjaśnił, że wartość wskaźnika „Liczba wydłużonych zajęć przedszkolnych” nie została uzupełniona w końcowym wniosku o płatność przez niedopatrzenie (...). Aktualnie czekamy na informację ze strony IW na temat ostatecznej oceny złożonego przez nas wniosku, stosowna uwaga o uzupełnienie tej części wniosku o płatność powinna pojawić się w piśmie z Urzędu Marszałkowskiego wzywającego nas do uzupełnienia tej informacji. Ostateczna, osiągnięta wartość tego wskaźnika dla naszego projektu to 8737 wydłużonych godzin zajęć, co stanowi 312,04 % wartości zakładanej w projekcie¹¹.

W tabeli 7 w dwóch pozycjach pod różnymi nazwami wpisano te same parametry wskaźników: w pozycji 1 *Inne wskaźniki określone we wniosku o dofinansowanie* wpisano „liczbę dzieci w wieku przedszkolnym objętych wsparciem w ramach projektu” i wskaźnika podstawowego w poz. 2 wskaźnika podstawowego „liczba dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich”.

Burmistrz wyjaśnił, że wskaźnik „Liczba dzieci w wieku przedszkolnym objętych wsparciem w ramach projektu” we wniosku o płatność pod pozycją *inne wskaźniki* został wpisany niejako ponownie i znalazł się tam pomyłkowo.

(Dowód: akta kontroli str. 1131-1152, 1170-1172)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie realizacji przez Beneficjenta zadań dotyczących projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym prawidłowość ryczałtowego rozliczania wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację ww. projektu.

¹¹ Liczba wydłużonych zajęć przedszkolnych w Lipsku (zadanie nr 3) wyniosła 3989 godzin, w Woli Soleckiej (zadanie nr 4) - 2920 godzin, Długowoli (Zadanie nr 6) - 1248 godzin, Szymanowie (zadanie nr 5) - 580 godzin. Zadanie nr 7 w Lipie Miklas nie było klasyfikowane dla tego wskaźnika, gdyż było opisane przez wskaźnik „Uruchomienie Punktu Przedszkolnego w Lipie Miklas”.

II Uproszczenie zasad rozliczania przez beneficjenta projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki polegające na ryczałtowym rozliczaniu wydatków

W opinii Beneficjenta, możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem w projekcie *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* pozostawało neutralne dla obciążenia administracyjnego związanego z realizacją projektu. Kosztem pośrednim rozliczanym ryczałtem było wynagrodzenie księgowego ds. kadrowych. Bez względu na wybraną formę rozliczenia tego wydatku, ilość pracy administracyjnej potrzebnej do jego rozliczenia pozostaje bez zmian (sporządzenie umowy zlecenie, wypłata wynagrodzenia, rozliczenie ZUS, podatki).

(dowód: akta kontroli str. 39-44)

Zdaniem Beneficjenta, możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem w projekcie *Rozwój edukacji przedszkolnej w Mieście i Gminie Lipsko* spowodowała zwiększenie obciążenia finansowego budżetu gminy związanego z realizacją projektu. Sposób rozliczenia tego wydatku spowodował konieczność poniesienia dodatkowych, nieplanowanych nakładów finansowych po stronie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 39-44, 306-307)

Wskazując na efekty nowego sposobu rozliczania wydatków polegającego na rozliczaniu kosztów pośrednich ryczałtem Beneficjent stwierdził, że *rozliczenie kosztów pośrednich ryczałtem na etapie tworzenia budżetu projektu jest dobrowolnym wyborem wnioskodawcy. W czasie tworzenia budżetu, decydując się na wybór tej formy rozliczenia nie przewidywano trudności, które wyniknęły w trakcie wdrażania projektu, a które wpływają na negatywną ocenę tego sposobu rozliczenia. Głównym i najważniejszym problemem w opisywanej sytuacji jest procentowe skorelowanie możliwego do rozliczenia kosztu pośredniego (wskaźnik procentowy kosztu pośredniego określony w umowie o dofinansowanie) z faktycznie poniesionymi wydatkami kwalifikowanymi w projekcie. W tym przypadku, koszt pośredni, a w szczególności jego wysokość jako wydatek osobowy uregulowany umową cywilnoprawną pomiędzy zleceniodawcą (urząd) oraz zleceniobiorcą (pracownik) jest problematyczny w świetle wspomnianej wyżej procentowej korelacji z uwagi na to, że pojawiające się w trakcie realizacji projektu oszczędności wydatków kwalifikowanych powodują konieczność zmniejszenia wypłaty wysokości kwalifikowanego wynagrodzenia będącego przedmiotem wcześniejszej umowy zlecenia pomiędzy urzędem a pracownikiem. Powstała w ten sposób różnicą obciążony został budżet Miasta i Gminy Lipsko. Sytuację tę należy ocenić negatywnie również z uwagi na to, że na wysokość kwalifikowanego wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w celu rozliczania spraw kadrowych mają wpływ oszczędności z tej części projektu, która bezpośrednio nie dotyczy jego obowiązków (np. oszczędności w wyżywieniu bezpośrednich beneficjentów).*

(dowód: akta kontroli str. 39-44)

Beneficjent, opierając się na doświadczeniu nabytym podczas realizacji projektu *Rozwój edukacji przedszkolnej w mieście i gminie Lipsko*, stwierdził, że *udoskonalenie funkcjonowania mechanizmu kosztów pośrednich powinno zmierzać w kierunku rozszerzenia możliwych do rozliczenia w ten sposób wydatków. Bardzo częstym problemem w trakcie realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej jest ryzyko niedoszacowania lub dezaktualizacji kosztów ujętych*

w budżetach projektu. Czas, jaki upływa od momentu tworzenia budżetu do faktycznego rozpoczęcia realizacji zadania jest niejednokrotnie liczony w miesiącach. W tym czasie sytuacja ekonomiczna na rynkach ulega dynamicznym zmianom, a koszty podane w budżetach projektów ulegają dezaktualizacji. Rodzi to szereg problemów związanych z wydatkami. Mogą pojawić się sytuacje braku wystarczających środków na realizację poszczególnych, założonych w budżecie projektu zadań i pojawia się problematyczna konieczność szukania przesunięć w budżecie projektu lub aneksowania umowy, jeśli zmiany są znaczące. Wspomniany proces jest czasochłonny i uniemożliwia szybkie podejmowanie decyzji. Gdyby mechanizm kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem pozwalał na szerokie kwalifikowanie wydatków, stanowiłby bufor bezpieczeństwa dla realizowanych zadań. Taki mechanizm stanowiłby swoisty fundusz pozwalający na zarządzanie ryzykiem finansowym projektu pozwalającym na minimalizowanie zagrożeń związanych z niedoszacowaniem zadań lub zmian wartości produktów i usług związanych z funkcjonowaniem wolnego rynku. Mechanizm taki pozwalałby również ograniczyć biurokratyczne formalności związane ze zmianami w projekcie (konieczność przygotowywania aneksów do umowy o dofinansowanie).

Koniecznością ułatwiającą korzystanie z uproszczenia, polegającego na rozliczaniu kosztów pośrednich ryczałtem, jest odejście od korelacji procentowej możliwych do rozliczenia kosztów pośrednich z innymi wydatkami kwalifikowanymi w projekcie, które rozliczane są pojedynczym wnioskiem o płatność. Należałoby jedynie przestrzegać zasady, aby ustalona i zatwierdzona na etapie oceny projektu kwota kosztów pośrednich nie została przekroczona w odniesieniu do całości tych kosztów podanych w umowie o dofinansowanie. W takiej sytuacji funkcjonowanie kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem stanowiłoby realne udogodnienie dla beneficjentów korzystających ze środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 39-44)

W opinii Beneficjenta, w perspektywie finansowej 2014-2020 w celu usprawnienia procedury wdrażania środków z funduszy strukturalnych konieczne jest:

- zezwolenie na możliwość kwalifikowania wydatków związanych z zatrudnianiem dodatkowego personelu zarządzającego projektami. Efektywnie można zarządzać w jednym czasie maksymalnie dwoma lub trzema projektami w zależności od jego wielkości. Z drugiej strony potrzeby oraz oczekiwania społeczne są bardzo duże w dziedzinie pozyskiwania funduszy strukturalnych. Uwzględniając codzienne obowiązki służbowe pracowników administracji, brak możliwości tworzenia biura projektu stanowić może realne zagrożenie dla realizacji projektów, szczególnie tych o dużym stopniu złożoności. Może również skutkować niechęcią w podejmowaniu prób aplikacji o dofinansowanie,

- skrócenie czasu oceny wniosków o dofinansowanie oraz czasu, jaki jest potrzebny na przygotowanie umów o dofinansowanie. Jak pokazuje praktyka, niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, że od momentu otrzymania informacji o pozytywnej ocenie wniosku wybranego do dofinansowania, do momentu podpisania umowy mija kilka miesięcy. Rodzi to szereg problemów na etapie realizacji projektu, np. związanych z dezaktualizacją budżetu zadania,

- jasne, przejrzyste i niepodlegające ciągłym zmianom wytyczne dotyczące realizowanych projektów. Niezmiennie i klarowne zasady funkcjonowania oraz realizacji projektów pozwolą na ich wdrażanie bez ryzyka popełnienia błędów,

- maksymalne poszerzenie możliwości kwalifikowania wydatków w ramach kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem w taki sposób, aby mechanizm ten pozwalał na zarządzanie ryzykiem projektu. Koniecznym byłoby tutaj określenie procentowej lub kwotowej wartości dopuszczalnych wydatków oraz zgoda na rozliczenie tych kosztów w chwili faktycznego ich wykorzystania, bez procentowego korelowania rozliczenia z faktycznie poniesionymi wydatkami kwalifikowanymi.

Ocena cząstkowa

Z uwagi na fakt, że w przedmiotowym obszarze nie badano działalności *Gminy*, a jedynie zebrano opinie w zakresie uproszczenia zasad rozliczania projektu dofinansowanego ze środków unijnych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. Regulowanie płatności w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
2. Skorygowanie zapisów końcowego wniosku o płatność w zakresie wskaźników rezultatu, zgodnie ze stanem faktycznym.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia

Kontroler
Gł. specjalista k. p.
Tadeusz Wrona

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Radca Prezesa NIK
p.o. Dyrektora
Józef Górny

.....
podpis

.....
podpis