



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 13 lipca 2010 r.

**Pan
Rafał Solecki
Dyrektor Małopolskiego
Centrum Przedsiębiorczości**

KAP-4110-01-02/2010

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 – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w okresie od 25 maja do 2 lipca 2010 r. kontrolę, którą objęto koszty i korzyści związane z wykonywaniem działań kontrolnych w ramach systemu zarządzania i kontroli ustanowionego dla Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) na lata 2007-2013 w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2009 r., ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na zadania IX Osi Priorytetowej Pomoc Techniczna (Działanie 9.1. Wsparcie Zarządzania MRPO), w ramach której finansowana jest większość wydatków Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień** ocenia realizację wydatków Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości (MCP) w okresie objętym kontrolą, ponoszonych w związku z realizacją zadań IX Osi Priorytetowej Pomoc Techniczna (Działanie 9.1. Wsparcie Zarządzania MRPO) Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że wydatki te spełniały wymogi określone w *Wytycznych w zakresie korzystania z pomocy technicznej*² oraz zostały

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

² <http://www.popt.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx>

prawidłowo i terminowo rozliczone w *Zestawieniach zakresu rzeczowego oraz dokonanych wydatków w ramach PT MRPO 2007-2013*.

Uchybienia dotyczyły przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, a także prowadzonej ewidencji księgowej wydatków ponoszonych z Pomocy Technicznej MRPO (PT MRPO).

1. Przeprowadzona przez NIK kontrola na próbie 532,8 tys. zł, tj. 8% poniesionych przez MPC w latach 2008-2009 wydatków z PT MRPO wykazała, że zostały one zrealizowane zgodnie z zatwierdzonym przez Instytucję Zarządzającą Ramowym Planem Realizacji Zadań oraz zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych³. Wszystkie objęte szczegółową kontrolą wydatki spełniały wymogi kwalifikowalności określone w zasadach korzystania z pomocy technicznej. Wydatki na wynagrodzenia objętych kontrolą pracowników poniesione zostały zgodnie z procentowym finansowaniem z PT MRPO, wskazanym w ich zakresach czynności. Sfinansowane z PT MRPO studia podyplomowe pracowników były bezpośrednio związane z wykonywanymi przez nich czynnościami w ramach MRPO. Wydatki związane z opłatami za najem pomieszczeń biurowych, usługami telefonii komórkowej, zakupami mebli biurowych oraz sprzętu komputerowego ponoszone były zgodnie z zawartymi umowami oraz wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi m.in. udzielania zamówień publicznych, zawierania umów. Wszystkie skontrolowane wydatki były związane z realizowanymi przez MCP zadaniami w ramach PT MRPO. Ustalono, że miesięczne, półroczne oraz roczne *Zestawienia zakresu rzeczowego oraz dokonanych wydatków w latach 2008-2009 w ramach realizacji PT MRPO 2007-2013 (działanie 9.1)* przesyłane były do IZ MRPO w terminach określonych w „*Podręczniku Instytucji Pośredniczącej II stopnia we wdrażaniu II osi priorytetowej Gospodarka regionalnej szansy MRPO na lata 2007-2013*”, z wyjątkiem zestawienia za miesiąc styczeń 2009 r., które, jak wyjaśnił Dyrektor MCP, z uwagi dużą ilość pracy w tym okresie przekazano z jednodniowym opóźnieniem.

2. Prowadzona w MCP ewidencja księgowa wydatków poniesionych z PT MRPO spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁴, umożliwiając ich szczegółową identyfikację i określenie wielkości współfinansowania. Stwierdzono jednak, że w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości obowiązujących od dnia 1 stycznia 2009 r. nie określono daty granicznej okresu sprawozdawczego, na podstawie której następowałoby zaliczanie dowodu księgowego do danego okresu

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

⁴ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

sprawozdawczego. Według wyjaśnień Głównego Księgowego MCP, brak takiego zapisu spowodowany był nieuwagą przy wprowadzaniu zmian do polityki rachunkowości na 2009 r. Z wyjaśnień tych wynika, że pomimo tego w 2009 r. nadal stosowano zasadę zaliczania dowodów do okresów sprawozdawczych ustaloną w polityce rachunkowości na 2008 rok, tj. do piątego dnia następnego miesiąca, zaznaczając iż decyduje o tym data otrzymania dowodu przez zespół księgowości i płatności. Kontrola NIK ustaliła, że w 2008 i 2009 r. w księgowaniu dowodów stosowano zasadę, że za „*datę otrzymania dowodu przez zespół księgowości i płatności, bądź przez zespół budżetu i pomocy technicznej*” przyjmowano datę zamieszczoną przez pracownika na dokumencie księgowym przy pieczęcie imiennej z dnia, w którym dokonywał on wprowadzenia dokumentu do systemu księgowego. Zdaniem NIK, przyjęcie takiego rozwiązania utrudnia sprawowanie kontroli zaliczania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych i narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W opracowaniu „*Ustawa o rachunkowości z wyjaśnieniami uzgodnionymi z Departamentem Rachunkowości Ministerstwa Finansów*”⁶ stwierdzono, że „*nie jest dopuszczalne stosowanie przez jednostkę „swoistej” zasady ujmowania w księgach rachunkowych dokumentów w zależności od ich ujawnienia czy otrzymania, bez jednoczesnej kontroli, których okresów sprawozdawczych dane dokumenty dotyczą.*”

Ustalono ponadto, że w przypadku 18 z 24 skontrolowanych dowodów księgowych, w systemie księgowym nie wprowadzono daty operacji gospodarczej wynikającej z tych dokumentów, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej m.in. datę dokonania operacji gospodarczej. Powyższe wynikało z nierzetelnego wprowadzania dokumentów przez pracowników MCP dokonujących księgowania w systemie oraz nierzetelnej weryfikacji wprowadzanych dokumentów przez Głównego Księgowego MCP.

3. Na mocy porozumienia z dnia 7 marca 2008 r. Instytucja Zarządzająca MRPO powierzyła Małopolskiemu Centrum Przedsiębiorczości pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia we wdrażaniu II osi priorytetowej MRPO. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała poniesione przez MCP koszty ustanowienia systemu zarządzania i kontroli oraz wykonywania działań kontrolnych w latach 2008-2009 związanych z wdrażaniem II osi priorytetowej

⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Wyd. „Rachunkowość”, Warszawa, 2006 r.

„Gospodarka regionalnej szansy” MRPO na lata 2007-2013 w stosunku do korzyści⁷ uzyskiwanych z prowadzenia działań kontrolnych.

Oszacowanie kosztów przeprowadzono przy zastosowaniu dwóch metod⁸, tj. metody kosztu standardowego (kalkulacja kosztów poszczególnych czynności kontrolnych wykonywanych w ramach badanych procesów), zwanej dalej metodą MKS, oraz metody bazującej na całościowym budżecie MCP oraz liczbie pracowników wykonujących czynności kontrolne w ramach badanych procesów w stosunku do całkowitej liczby pracowników zatrudnionych w MCP, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, zwanej dalej metodą FTE.

Utworzone uchwałą z dnia 29 października 2007 r. MCP rozpoczęło wdrażanie projektów w ramach MRPO, poczynszyszy od 2008 r. Dane dotyczące poniesionych przez MCP w latach 2008-2009 kosztów ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz wykonywania działań kontrolnych⁹ w ramach MRPO, w stosunku do kwot zaplanowanych wypłat dla beneficjentów, wartości umów zawartych z beneficjentami oraz kwot środków wypłaconych beneficjentom, przedstawia poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	Koszty poniesione wg metody MKS (w tys. zł)		Koszty poniesione wg metody FTE (w tys. zł)		Relacja poniesionych kosztów do środków zaplanowanych, zakontraktowanych i wypłaconych beneficjentom			
			2008 r.	2009 r.	2008 r.	2009 r.	kol. 4 / kol. 2	kol. 6 / kol. 2	kol. 5 / kol. 3	kol. 7 / kol. 3
			1	2	3	4	5	6	7	8
Środki zaplanowane na wypłaty dla beneficjentów (w tys. zł)	30000,0	75939,3	137,1	825,8	311,6	1500,8	0,5%	1,0%	1,1%	2,0%
Środki zakontraktowane (w tys. zł)	1250,3	43723,9	137,1	825,8	311,6	1500,8	11,0%	24,9%	1,9%	3,4%
Środki wypłacone beneficjentom (w tys. zł)	336,6	33191,8	137,1	825,8	311,6	1500,8	40,7%	92,6%	2,5%	4,5%

Z powyższego wynika m.in., że w stosunku do środków wypłaconych beneficjentom, w 2008 r. koszty ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz wykonywania działań kontrolnych wyliczone według ww. metod wyniosły 40,7% (wg MKS) i 92,6% (wg FTE) i były znacznie wyższe niż w 2009 r., w którym wyniosły 2,5% (wg MKS)

⁷ W celu ustalenia relacji poniesionych kosztów do wartości zarządzanych środków objętych działaniami kontrolnymi MCP, przyjęto wskaźnik % oszacowanych kosztów działań kontrolnych w stosunku do: środków zaplanowanych na wypłaty dla beneficjentów, środków zakontraktowanych oraz wypłaconych beneficjentom. Jako korzyść z działań kontrolnych przyjęto w szczególności liczbę odrzuconych wniosków o dofinansowanie projektu niespełniających wymogów, liczbę wniosków o płatność zwróconych do poprawy po ocenie formalnej i merytorycznej oraz kwoty wykrytych nieprawidłowości do kwoty poddanych kontroli wydatków.

⁸ Metody te zostały przyjęte przez Grupę Roboczą ds. Funduszy Strukturalnych IV powołaną przez Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁹ Koszty działań kontrolnych zostały oszacowane w procesie: opracowania podręcznika procedur dla Instytucji Pośredniczącej II stopnia (MCP), wyboru i oceny projektów do dofinansowania, weryfikacji wniosków o płatność, przeprowadzania kontroli projektów na miejscu oraz sporządzania sprawozdań rocznych.

i 4,5% (wg FTE). Znaczący udział kosztów ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz prowadzenia działań kontrolnych w stosunku do płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów wynikał z faktu, że w 2008 r. płatności te zrealizowano tylko w wysokości 1,1% planu. Z wyjaśnień Dyrektora MCP wynika, że przyczyną było zbyt wysokie oszacowanie przez Instytucję Zarządzającą MRPO dla MCP poziomu wniosków o płatność od beneficjentów w planie na 2008 r.

Działania kontrolne wykonywane w poszczególnych procesach w ramach systemu zarządzania i kontroli MRPO przyniosły w latach 2008–2009 następujące efekty (korzyści):

- sprawdzono 1 385 wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektu, z których 275 odrzucono z powodu niespełnienia kryteriów formalnych przyznania dofinansowania. Odrzucono także 240 wniosków, które nie spełniały kryteriów merytorycznych dofinansowania,
- w procesie weryfikacji wniosków o płatność beneficjentów, po przeprowadzonej przez MCP ocenie formalnej i merytorycznej dokonano 547 korekt tych wniosków,
- dzięki przeprowadzonym przez MCP 160 kontrolom na miejscu realizacji projektów, w 2009 r. wykryto nieprawidłowości w kwocie 651 tys. zł, co stanowiło 0,8% wartości kosztów kwalifikowanych skontrolowanych projektów. W 2008 r. MCP nie przeprowadziło żadnych kontroli ze względu na początkowy okres realizacji projektów.

NIK zauważa, że koszty związane z funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli nie zmieniają się proporcjonalnie do zmian zaawansowania wdrażania MRPO. Niezależnie od ponoszonych kosztów i uzyskiwanych korzyści z funkcjonowania tego systemu, należy zwrócić uwagę, że stwierdzone uchybienia w zakresie prowadzonej ewidencji księgowej wskazują, iż funkcjonująca w MCP kontrola finansowa nie jest w pełni skuteczna, co może mieć wpływ na prawidłowość sporządzanych sprawozdań.

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

1. Wprowadzenie w zasadach (polityce) rachunkowości zapisu określającego datę graniczną okresu sprawozdawczego, na podstawie której następowałyby zaliczanie dowodów księgowych do okresów sprawozdawczych.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu kontroli finansowej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni

od dnia 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 Panu Dyrektorowi, prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. 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 właściwej komisji NIK.