



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4110-03-01/2012

R/12/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82

kno@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

R/12/004 – Realizacja projektów edukacyjnych w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Tomasz Tokajuk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080531 z dnia 4 czerwca 2012 r.
2. Anna Dalecka – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080537 z dnia 12 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, ul. Szczęśliwicka 40 [00-950 Warszawa], zwana dalej APS lub Uczelnią

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dr hab. prof. APS Jan Łaszczyk (Rektor APS)

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez APS projektu pn. *Program nauczania pierwszej pomocy przedmedycznej uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – opracowanie i pilotażowe wdrożenie programów (Projekt)*.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą. Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności: prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji Projektu, jego terminowe wykonanie, udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, prawidłową realizację obowiązków sprawozdawczych, prawidłowe ewidencjonowanie i dokumentowanie wydatków Projektu oraz prawidłowo prowadzone działania informacyjno-promocyjne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) niepełnej realizacji założeń określonych we wniosku o dofinansowanie w zakresie:
 - osiągnięcia wskaźnika tzw. rezultatu twardego pn. liczba uczniów objętych projektem,
 - zachowania liczby szkół z poszczególnych województw (po 15) objętych Projektem,
 - zawarcia umowy z osobą posiadającą doświadczenie w rozliczaniu projektów;
- 2) nierzetelnym sporządzeniu raportu końcowego z realizacji Projektu;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- 3) poniesieniu wydatków z naruszeniem Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na łączną kwotę 4,2 tys. zł;
- 4) nieterminowym ujęciu we wniosku o płatność wydatku w kwocie 9 tys. zł;
- 5) niewłaściwym nadzorze nad realizacją Projektu przez Kierownika Projektu w zakresie zarządzania ryzykiem.

Wpływ na ocenę ogólną miały również uwagi NIK dotyczące: niewłaściwego określenia grupy docelowej uczniów objętych Projektem, określenia w części niemierzalnego celu głównego Projektu oraz nieokreślenia wskaźników tzw. rezultatów miękkich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność wdrożonego Projektu z założeniami Priorytetu III Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*

1.1. Charakterystyka Projektu

Opis stanu
faktycznego

W dniu 20 listopada 2009 r. pomiędzy Uczelnią (*Beneficjent*), reprezentowaną przez Rektora dr hab. prof. APS Jana Łaszczyka, a Ministrem Edukacji Narodowej – Instytucją Pośredniczącą (*IP*) została zawarta umowa o dofinansowanie Projektu, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (*EFS*) w ramach priorytetu III *Wysoka jakość systemu oświaty* Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (*PO KL*), działania 3.3. *Poprawa jakości kształcenia*, poddziałania 3.3.4 *Modernizacja treści i metod kształcenia*, wyłonionego w ramach konkursu zamkniętego 2/POKL/3.3.4/09.

Koszt Projektu w kwocie nieprzekraczającej 1.389,4 tys. zł stanowił 100% całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

Projekt realizowano w okresie od 1 listopada 2009 r. do 30 września 2011 r. na terenie pięciu województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego.

Projekt obejmował realizację 6 zadań: 1) zarządzanie projektem i obsługa finansowa – 489,6 tys. zł, 2) rekrutacja beneficjentów – 4,8 tys. zł, 3) opracowanie innowacyjnego programu zajęć dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – 100,2 tys. zł, 4) przygotowanie nauczycieli do realizacji programu pierwszej pomocy przedmedycznej z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – szkolenie – 454,9 tys. zł, 5) opracowanie poradników metodycznych dla nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – 39,7 tys. zł, 6) wdrożenie i ocena skuteczności programu i pakietów pomocy dydaktycznych – 196,8 tys. zł.

Koszty bezpośrednie Projektu stanowiły 1.286,1 tys. zł, a koszty pośrednie – 103,3 tys. zł (8,31% kosztów bezpośrednich pomniejszonych o koszty cross-financingu).

Cel główny Projektu został określony jako zwiększenie kompetencji społecznych uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym uczniów z niepełnosprawnością) z zakresu rozpoznawania stanów zagrożenia zdrowia i życia oraz umiejętności szybkiego i skutecznego reagowania. Celami szczegółowymi Projektu było zwiększenie:

- 1) wiedzy nauczycieli nt. pierwszej pomocy przedmedycznej i umiejętności prowadzenia zajęć z tego obszaru tematycznego dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- 2) poziomu zainteresowania pierwszą pomocą wśród nauczycieli i uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych,
- 3) świadomości w zakresie dbania o zdrowie własne i innych wśród uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

Projektem planowano objąć 75 szkół z pięciu województw (po 15 szkół z województwa) oraz 1.720 uczniów, w tym 260 uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych ze szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-113, 114-123, 124-154)

Beneficjent zawarł z właściwymi kuratorami oświaty porozumienia współpracy w rekrutacji szkół. Umowy uczestnictwa podpisano z 75 szkołami kształcącymi uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, które zadeklarowały – w drodze uchwały Rady Pedagogicznej – wdrożenie innowacyjnego programu nauczania wraz z jego ewaluacją, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki (Dz. U. Nr 56, poz. 506, ze zm.) oraz 100 nauczycielami zgłoszonymi przez szkoły do prowadzenia dla uczniów zajęć z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej.

Na podstawie skontrolowanej dokumentacji dotyczącej ośmiu szkół (10,7%), 11 nauczycieli (11%) i 154 uczniów (10%) uczestniczących w Projekcie stwierdzono, że Beneficjent prawidłowo i terminowo realizował obowiązki wynikające z Regulaminu organizacji i udziału w projekcie oraz umów uczestnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 233-235, 564-571, 641-652, 653-660, 899-941)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli w zakresie zgodności wdrożonego Projektu z założeniami Priorytetu III PO KL dotyczą:

1. Wskazania we wniosku o dofinansowanie – jako grupy docelowej Projektu – nieproporcjonalnie wysokiego udziału uczniów bez specjalnych potrzeb edukacyjnych w stosunku do uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, do których – zgodnie z Dokumentacją konkursową konkursu zamkniętego pn. Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów nauczania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z wykorzystaniem nowoczesnych metod diagnozy i terapii ucznia niepełnosprawnego – Projekt miał być skierowany.

Grupa uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi stanowiła jedynie 15,1% ogółu odbiorców (tj. 260 osób) z 1.720 uczniów planowanych do objęcia Projektem oraz 35,6% (tj. 546 osób) z 1.534 uczniów faktycznie objętych Projektem.

Ze względu m.in. na nazwę Projektu rodzice uczniów bez specjalnych potrzeb edukacyjnych podjęli decyzję o rezygnacji z uczestnictwa w Projekcie, co spowodowało w konsekwencji nieosiągnięcie zakładanego wskaźnika pn. liczba uczniów objętych projektem.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, że uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi stanowią jedynie część – z zasady niewielką – klas i zespołów edukacyjnych w ramach kształcenia specjalnego i integracyjnego, wskazuje, że wdrożenie i ocena skuteczności programu i pakietów pomocy dydaktycznych, opracowanych w ramach Projektu,

winna być dokonana przede wszystkim na grupie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, do których Projekt był kierowany.

(dowód: akta kontroli str. 7-58, 995-1098, 1110-1117)

2. Określenia w części niemierzalnego celu głównego Projektu, tj. zwiększenie kompetencji społecznych uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (w tym uczniów z niepełnosprawnością) z zakresu umiejętności szybkiego i skutecznego reagowania w związku z niewypracowaniem miarodajnych narzędzi badawczych służących do oceny stopnia osiągnięcia zakładanego celu.

Osiągnięcie celu APS planowała zmierzyć za pomocą arkuszy diagnostycznych badających poziom kompetencji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, tj. arkusza wiadomości i umiejętności ucznia przed realizacją programu nauczania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz po zakończeniu realizacji programu.

W ocenie NIK arkusze diagnostyczne oceny kompetencji ucznia pozwalały tylko na określenie posiadanej przez ucznia wiedzy, umiejętności i kompetencji z zakresu rozpoznawania stanów zagrożenia zdrowia i życia, tj. poziomu przed i po realizacji programu, natomiast nie pozwalały na dokonanie oceny zwiększenia umiejętności uczniów szybkiego i skutecznego reagowania w stanach zagrożenia zdrowia i życia.

Najwyższa Izba Kontroli, przyjmując argumentację Kierownika Projektu, że sformułowany cel główny był zgodny z zapisem w dokumentacji konkursowej pkt 3.5 „Wymagane rezultaty”, wskazuje, że skutkiem nieprawidłowego – z uwagi na jego niemierzalność – określenia części celu głównego jest niemożność dokonania oceny osiągnięcia celu Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 7-58, 612-617, 797-810, 1167-1173, 1182-1191, 1197-1204)

3. Nieokreślenia wskaźników osiągnięcia tzw. rezultatów miękkich Projektu, tj. zwiększenie kompetencji społecznych uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z zakresu rozpoznawania stanów zagrożenia zdrowia i życia oraz umiejętności szybkiego i skutecznego reagowania, wzrost w świadomości społecznej potrzeby realizacji programów pierwszej pomocy przedmedycznej oraz wzrost poziomu przygotowania zawodowego nauczycieli.

Beneficjent nie określił, co będzie miarą powodzenia w realizacji Projektu, w tym ilu objętych Projektem uczniów i nauczycieli i na jakim poziomie powinno zwiększyć wiedzę, kompetencje i umiejętności, by uznać, że Projekt zakończył się powodzeniem, a jego cel został osiągnięty.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, że wniosek o dofinansowanie przeszedł pozytywną ocenę formalną oraz merytoryczną Komisji Oceny Projektów, działającą w IP, która nie wskazywała na potrzebę określania stopnia poziomu i wzrostu kompetencji, wskazuje, że skutkiem nieokreślenia wskaźników jest niemożność dokonania oceny stopnia osiągnięcia tzw. rezultatów miękkich, a w konsekwencji – osiągnięcia celu głównego i szczegółowych Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 7-27, 126-132, 1095-1098, 1210-1217)

1.2. Organizacja zarządzania Projektem

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Rektora APS z dnia 26 listopada 2009 r. utworzono strukturę zarządzania Projektem oraz wyznaczono Kierownika Projektu, określając jego obowiązki w zakresie merytorycznego i organizacyjnego kierowania realizacją Projektu, akceptacji wniosków finansowych i umów. Zgodnie z pkt 3 załącznika nr 1

do wniosku o dofinansowanie do zadań Kierownika Projektu należały: nadzór nad właściwym przygotowaniem dokumentów wynikających z realizacji umowy o dofinansowanie, koordynacja projektu pod względem zatwierdzonego harmonogramu i budżetu, kontrola realizacji prowadzonych działań w ramach cyklu zadań, dobór i organizacja pracy kadry, nadzór nad monitoringiem, sprawozdawczością i prawidłowym rozliczaniem projektu. Projektem zarządzał zespół roboczy złożony z kierownika projektu, sekretarza projektu, specjalisty ds. finansów, specjalisty ds. ewaluacji i rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 177-179)

W ramach Projektu zawarto z personelem Projektu cztery umowy o pracę i 336 umów cywilnoprawnych ze 188 osobami (w tym z 35 pracownikami APS). Kontrola proporcji zaangażowania osób zatrudnionych na umowę o pracę na 1/2 etatu (kierownika i sekretarza projektu), zatrudnienia 10 spośród 15 pracowników APS na umowy zlecenia i o dzieło, umów cywilnoprawnych zawartych z sześcioma osobami (z którymi w Projekcie zawarto więcej niż jedną umowę) nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 180-202, 209-232)

Dokumenty projektowe oznaczono logotypami PO KL i Unii Europejskiej (UE), zgodnie z umową o dofinansowanie oraz *Instrukcją postępowania z dokumentacją i archiwizacji*. Przetwarzanie i przechowywanie danych osobowych uczestników Projektu było zgodne z umową o dofinansowanie oraz przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 236-238, 239-259, 899-941)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wdrożony Projekt jest zgodny z założeniami Priorytetu III PO KL².

Ocena częściowa

2. Kwalifikowalność wydatków poniesionych na realizację Projektu

2.1. Kwalifikowalność wydatków

Opis stanu
faktycznego

Koszty Projektu wyniosły 1.351,4 tys. zł, w tym koszty bezpośrednie – 1.251 tys. zł oraz koszty pośrednie – 100,4 tys. zł. Dofinansowanie wykorzystano w 97,3%, a niewykorzystaną kwotę (38 tys. zł) terminowo zwrócono do Ośrodka Rozwoju Edukacji (Instytucji Pośredniczącej II stopnia – IP II). Wydatki poniesione przez Beneficjenta, ujęte we wnioskach o płatność, zostały uznane przez IP/IP II za kwalifikowalne.

Na koszty bezpośrednie realizacji zadań składały się: 1) zarządzanie projektem i obsługa finansowa – 468,1 tys. zł (37,4% kosztów), w tym wynagrodzenie personelu zarządzającego – 356 tys. zł, 2) rekrutacja beneficjentów – 4,8 tys. zł (0,4%), 3) opracowanie innowacyjnego programu zajęć dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – 98,9 tys. zł (7,9%), 4) przygotowanie nauczycieli do realizacji programu pierwszej pomocy przedmedycznej z uczniami ze specjalnymi

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

potrzebami edukacyjnymi – szkolenie – 443 tys. zł (35,4%), 5) opracowanie poradników metodycznych dla nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – 39,4 tys. zł (3,2%), 6) wdrożenie i ocena skuteczności programu i pakietów pomocy dydaktycznych – 196,8 tys. zł (15,7%).

W Projekcie nie był wymagany wkład własny. Podatek VAT w ramach Projektu był kwalifikowalny. Przekazane na realizację Projektu środki finansowe nie wygenerowały przychodu.

(dowód: akta kontroli str. 209-232, 620-650, 651-652, 883-898, 1328-1330)

Kontrola wybranych losowo wydatków na kwotę 616,8 tys. zł (45,6% wydatków) ujętych we wnioskach o płatność nr 2-9, poza niżej opisanymi przykładami, nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1155, 1156-1196)

Zakupione w ramach Projektu komputer przenośny i urządzenie wielofunkcyjne zostały przyjęte do użytkowania, znajdowały się w APS oraz posiadały znaki graficzne informujące o źródłach sfinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 268-551, 554-662)

W ramach Projektu udzielono jednego zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu ratowniczego i edukacyjnego na kwotę 306,9 tys. zł. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 604-611, 805-813, 836-882, 986-990)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Poniesienie wydatków na łączną kwotę 4,2 tys. zł, które są niekwalifikowalne.

1.1. Uczelnia – z naruszeniem wymagań finansowych, określonych w rozdziale 3.4. *Dokumentacji konkursowej konkursu zamkniętego nr 2/POKL/3.3.4/09* – ujęła we wniosku o dofinansowanie, podpisanym przez Rektora APS, ww. wydatek na audyt w wysokości 30 tys. zł brutto, tj. w kwocie przekraczającej 2% wartości dofinansowania Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że bez znaczenia pozostaje fakt podnoszony w wyjaśnieniach przez Kierownika Projektu, iż w dokumentacji konkursowej nie dookreślono, czy dwuprocentowy wskaźnik odnosi się do kwoty brutto czy też netto wartości projektu, ponieważ w ww. dokumentacji konkursowej wskazano, że wydatki związane z audytem zewnętrznym nie mogą przekroczyć 2% wartości dofinansowania, a ustalona przez beneficjenta kwota 30 tys. zł tę wartość przekraczała.

(dowód: akta kontroli str. 836-843, 967-971, 991-994, 995-1098, 1110-1117)

1.2. Zawarcie umowy zlecenia na wykonywanie obowiązków specjalisty ds. zamówień publicznych było niecelowe, a poniesienie wydatków na jego wynagrodzenie w kwocie 4,2 tys. zł – niegospodarne.

W dniu 25 listopada 2009 r. Kierownik Projektu zatrudnił na podstawie umowy zlecenia specjalistę ds. zamówień publicznych na okres od 25 listopada 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r.

W ramach Projektu udzielono tylko jednego zamówienia publicznego, a postępowanie przeprowadziła w okresie od 30 kwietnia do 26 maja 2010 r., powołana 5 marca 2010 r., komisja przetargowa, w której składzie nie było ww. specjalisty ds. zamówień publicznych. Osoba ta nie uczestniczyła w pracach komisji przetargowej i realizacji zadań w postępowaniu, czym nie wypełniła określonych w umowie obowiązków, tj.: realizacji zapisów umowy o dofinansowanie projektu w zakresie dotyczącym zamówień publicznych (m.in. przekazywania umów z wykonawcami oraz wyników przetargów w celu konsultacji ich treści z Instytucją Wdrażającą), uczestnictwa w pracach komisji przetargowych prowadzących postępowania w projekcie, nadzorowania i prowadzenia pełnej dokumentacji postępowania (do zawarcia umowy), udzielania wyjaśnień formalnych wykonawcom w postępowaniu, potwierdzania i parafowania dokumentów w zakresie procedur przetargowych postępowania.

Zawarcie ww. umowy było niecelowe, bowiem zadania w komisji przetargowej i postępowaniu, zgodnie z § 31 Regulaminu organizacyjnego APS, stanowiącego załącznik do zarządzenia Rektora APS z dnia 31 października 2008 r., wykonywał pracownik etatowy APS – specjalista ds. zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, iż brak specjalisty ds. zamówień publicznych (osoby zatrudnionej na umowę zlecenia) w składzie komisji podyktowany był koniecznością wykonania przez niego obowiązków służbowych w miejscu zatrudnienia oraz że ww. przygotował wszelkie dokumenty związane z postępowaniem wraz z procedurami przebiegu przetargu, umową na dostawę sprzętu, był odpowiedzialny za odpowiedzi, sprostowania, wyjaśnienia w trakcie przetargu, wskazuje, że zatrudnienie ww. ustało w dniu ogłoszenia przetargu, tj. 30 kwietnia 2010 r., w związku z czym nie zrealizował on wszystkich obowiązków nałożonych umową zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 572-581, 606-611, 612-617, 618-619, 797-810)

Zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wydatki są kwalifikowalne o ile są niezbędne dla realizacji projektu, są racjonalne i efektywne oraz spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami.

W związku z powyższym – w ocenie NIK – wydatek w kwocie 4,2 tys. zł na wynagrodzenie specjalisty ds. zamówień publicznych był niekwalifikowalny.

2. Nieterminowe ujęcie we wniosku o płatność wydatku w kwocie 9 tys. zł na zakup apteczek do prowadzenia zajęć w szkołach.

We wniosku o płatność nr 9 złożonym do IP II w dniu 28 października 2011 r. Beneficjent wykazał wydatek kwalifikowalny na zakup apteczek w kwocie 9 tys. zł poniesiony 9 listopada 2010 r. (zapłata za fakturę z dnia 30 września 2010 r.), tj. po upływie 11 miesięcy od daty poniesienia.

Stanowiło to naruszenie art. 190 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującego beneficjentów będących jednostkami sektora finansów publicznych, do ujęcia wydatku kwalifikowalnego we wniosku o płatność przekazywanym właściwej instytucji w terminie do 3 miesięcy od dnia jego poniesienia.

Ponadto Beneficjent dokonał zakupu apteczek w dniu 30 września 2010 r., a dopiero w dniu 17 grudnia 2010 r. wystąpił do IP II o dokonanie zmian we wniosku o dofinansowanie, uwzględniających modyfikację harmonogramu oraz przesunięcie środków związanych z oszczędnościami w Projekcie. Aneksiem z dnia 26 września 2011 r. wprowadzono powyższy zakup do budżetu Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, że zakup apteczek nie był uwzględniony w planie budżetowym, a Beneficjent wystąpił do IP II w dniu 17 grudnia 2010 r. z pismem o przesunięcie środków związanych z oszczędnościami w Projekcie, wskazuje, że wydatek winien nastąpić po dokonaniu zmiany w budżecie Projektu, co umożliwiłoby zachowanie trzymiesięcznego terminu określonego w ww. art. 190 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 972-978, 995-998, 1116-1117)

3. Niezgodne z przyjętym we wniosku o dofinansowanie założeniem zawarcie umowy zlecenia na wykonywanie obowiązków specjalisty ds. ewaluacji i rozliczeń projektu z osobą, która nie spełniała warunku minimum rocznego doświadczenia w rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

W dniu 10 maja 2011 r. komisja złożona z Kierownika i sekretarza Projektu – bez zweryfikowania kwalifikacji kandydata – podjęła decyzję o jego zatrudnieniu. W dniu 16 maja 2011 r. Kierownik Projektu podpisał umowę zlecenia na wykonywanie obowiązków specjalisty ds. ewaluacji i rozliczeń projektu w okresie od 16 maja do 30 września 2011 r., z wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 5 tys. zł brutto (łącznie 22,5 tys. zł).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Kierownika Projektu, iż umowa zlecenia została zawarta na etapie końcowym Projektu i wynikała z sytuacji niemożności zatrudnienia osoby, która jednocześnie posiadałaby praktykę nabytą w rozliczaniu innego projektu współfinansowanego ze środków unijnych. W ocenie NIK – w związku z kilkunastoletnią już możliwością korzystania przez polskie podmioty ze środków unijnych – na rynku funkcjonują zarówno firmy, jak i osoby fizyczne posiadające odpowiednie doświadczenie i kompetencje w zakresie rozliczania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 50-52, 154, 766-774, 1054-1056, 1105-1109, 1197-1204)

2.2. Ewidencjonowanie i dokumentowanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Beneficjent, zgodnie z zarządzeniem Rektora APS z dnia 30 listopada 2009 r., wyodrębnił rachunek bankowy do obsługi Projektu oraz ewidencję księgową dla Projektu poprzez utworzenie kont księgowych kosztów i przychodów. Zdarzenia gospodarcze dokumentujące wydatki ujęto w księgach rachunkowych prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 166-176, 1156-1196)

W wyniku kontroli wybranych losowo wydatków na kwotę 616,8 tys. zł (45,6% wydatków) ujętych we wnioskach o płatność nr 2-9 stwierdzono, że wynikały one z oryginalnych, prawidłowo opisanych, poprawnych formalnie i rachunkowo dowodów ujętych w ewidencji księgowej (konta 512) oraz dowodów zapłaty i dokumentów potwierdzających zakup i dostawę.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1155, 1156-1196)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Działania informacyjno-promocyjne

Opis stanu
faktycznego

Beneficjent prawidłowo realizował działania promocyjno-informacyjne, określone w § 22 umowy o dofinansowanie, m.in. poprzez: umieszczanie logotypów na dokumentach dotyczących Projektu, oznaczenie miejsca realizacji Projektu, ogłoszenia prasowe informujące o Projekcie i go promujące, utworzenie i aktualizację strony internetowej, zorganizowanie konferencji inauguracyjnej i podsumowującej Projekt.

(dowód: akta kontroli str. 665-749, 1009-1020)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Obowiązki sprawozdawcze

Opis stanu
faktycznego

Obowiązki w zakresie sprawozdawczości Beneficjent realizował poprzez złożenie dziewięciu wniosków o płatność na łączną kwotę 1.351,4 tys. zł w terminach określonych w § 10 ust. 1 umowy o dofinansowanie.

Wnioski o płatność zostały zatwierdzone przez Departament Funduszy Strukturalnych MEN – IP (wnioski nr 1-7) oraz Ośrodek Rozwoju Edukacji – IP II (wnioski nr 8-9).

(dowód: akta kontroli str. 268-551, 552-553)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie kwalifikowania wydatków poniesionych na realizację Projektu, z uwagi na nieprawidłowości opisane w pkt 2.1. niniejszego Wystąpienia.

3. Efekty realizacji Projektu w aspekcie osiągania celów Priorytetu III PO KL

3.1. Zgodność realizacji Projektu z harmonogramem

Opis stanu
faktycznego

Projekt realizowano zgodnie z umową o dofinansowanie i harmonogramem realizacji Projektu, w okresie od 1 listopada 2009 r. do 30 września 2011 r. (terminy realizacji zadań i etapów były zmieniane za zgodą IP/IP II).

(dowód: akta kontroli str. 268-551, 944-982)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Efekty realizacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

W Projekcie uczestniczyło 75 szkół, 100 klas/zespołów, 100 nauczycieli (100% planowanych). Projektem objęto 1.534 uczniów, tj. o 186 mniej niż zaplanowano (1.720), z czego 546 ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (210% planu) oraz 988 uczniów bez specjalnych potrzeb edukacyjnych (67,7% z planowanych 1.460 uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 155-163, 164-165, 268-551)

W Projekcie osiągnięto zakładane wskaźniki tzw. rezultatów twardych, tj. opracowano:

- 1) cztery programy nauczania pierwszej pomocy przedmedycznej dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi na poszczególnych etapach edukacji w formie zajęć pozalekcyjnych: dla uczniów klas I-III i klas IV-VI szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej,
- 2) cztery pakiety pomocy dydaktycznych dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (podręcznik, karty pracy, arkusze ewaluacji) – dwa pakiety na poziomie szkoły podstawowej (kl. I-III, IV-VI), jeden dla gimnazjum, jeden dla szkoły ponadgimnazjalnej,
- 3) poradnik metodyczny *Pierwsza pomoc przedmedyczna* oraz *Dziennik zajęć pozalekcyjnych* dla nauczycieli prowadzących zajęcia z pierwszej pomocy,

- 4) dwa poradniki metodyczne dla nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych (Przewodniki metodyczne dla nauczycieli),
- 5) dwie wersje arkuszy diagnostycznych badających poziom kompetencji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej (przed i po realizacji programu),
- 6) koncepcję i program szkolenia dla nauczycieli z zakresu nauczania pierwszej pomocy przedmedycznej.

Opracowane przez zespoły ekspertów programy, poradniki i pakiety pomocy dydaktycznych zostały zrecenzowane przez dwóch ekspertów i spełniały wymogi programu innowacyjnego. W Projekcie zorganizowano dwie konferencje oraz wydano certyfikaty dla 100 przeszkolonych nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 203-208, 665-749, 810, 942-950, 1337-1345)

Oceny osiągnięcia tzw. rezultatów miękkich Projektu dokonano w *Raporcie końcowym* z realizacji projektu na podstawie analizy arkuszy badających poziom kompetencji uczniów, ankiet ewaluacyjnych dla nauczycieli oraz ankiet ewaluacyjnych szkolenia oraz projektu.

(dowód: akta kontroli str. 750-765)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie osiągnięcia efektów realizacji Projektu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieosiągnięcie zakładanego wskaźnika tzw. rezultatu twardego pn. *liczba uczniów objętych projektem* oraz niezachowanie liczby szkół z poszczególnych województw (po 15) objętych Projektem.

Stwierdzono, że liczba uczniów objętych wsparciem w ramach Projektu wyniosła 1.534, tj. 89,2% zakładanej liczby uczniów. Było to niezgodne z pkt 3.2 *Grupy docelowe* i pkt 3.4 *Rezultaty i Produkty* wniosku o dofinansowanie zakładającej osiągnięcie rezultatu twardego 1.720 uczniów przeszkolonych w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej. W Projekcie nastąpił natomiast wzrost wskaźnika pn. *liczba uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi* o 110%, z planowanych 260 na 546 uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli, przyjmując argumentację Kierownika Projektu, że nieosiągnięcie liczby uczniów objętych Projektem wynikało m.in. z rezygnacji z udziału w Projekcie rodziców uczniów bez specjalnych potrzeb edukacyjnych, wskazuje, że jest to konsekwencja określenia przez Beneficjenta we wniosku o dofinansowanie nieproporcjonalnie dużej liczby uczniów bez specjalnych potrzeb edukacyjnych w stosunku do uczniów z tymi potrzebami.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 612-617, 637, 797-810, 1337-1345)

Ponadto w Projekcie nie zachowano, określonego w pkt 3.2 *Grupy docelowe* wniosku o dofinansowanie, udziału po 15 szkół z poszczególnych województw. Stwierdzono, że z województwa mazowieckiego uczestniczyło 17 szkół, a z kujawsko-pomorskiego – tylko 13.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, że pięć szkół z kujawsko-pomorskiego nie podpisało umowy uczestnictwa z powodu zbyt wysokich kosztów związanych z realizacją projektu, a brak było większej liczby zgłoszeń szkół z tego województwa, wskazuje, iż we wniosku o dofinansowanie określono, że równy rozkład szkół w poszczególnych województwach umożliwi zastosowanie analizy realizacji programów, ewaluację zgodnie z założeniami

metodologii badań. Niezachowanie proporcjonalnego udziału w Projekcie szkół z poszczególnych województw było niezgodne z założeniami Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 155-157, 612-617, 797-810)

2. Nierzetelne sporządzenie Raportu końcowego z realizacji projektu, w którym dokonano oceny kompetencji społecznych na innej liczbie uczniów niż objęta Projektem, zaniechano oceny wzrostu kompetencji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz zaniechano oceny uczniów w kategoriach zadań Przystosowanie i Przystosowanie interpersonalne do realizacji zadań.

2.1. W ww. Raporcie Beneficjent dokonał oceny kompetencji społecznych uczniów na innej liczbie niż objęta Projektem. Oceniono kompetencje 1.566 uczniów, w tym 595 uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, podczas gdy Projektem zostało faktycznie objętych odpowiednio 1.534 i 546 uczniów.

W ocenie NIK wskazywane przez Kierownika Projektu w wyjaśnieniach przyczyny powyższych rozbieżności, tj. poddanie analizie wszystkich arkuszy, w tym wypełnionych przez uczniów, którzy nie złożyli deklaracji pisemnej uczestnictwa w Projekcie, nie mogą być uzasadnieniem dla przedstawiania nierzetelnych danych w Raporcie. W celu prawidłowego sporządzenia raportu końcowego z realizacji Projektu Beneficjent powinien był poddać analizie wypełnione arkusze przez uczestników Projektu, którzy złożyli pisemne deklaracje (tj. byli kwalifikowalnymi uczestnikami Projektu).

(dowód: akta kontroli str. 706-734, 1105-1109, 1197-1204)

2.2. APS nie dokonała w Raporcie wyodrębnionej oceny zwiększenia kompetencji społecznych uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych z zakresu rozpoznawania stanów zagrożenia zdrowia i życia oraz umiejętności szybkiego i skutecznego reagowania, co było celem głównym Projektu.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując argumentacji Kierownika Projektu, że wyniki analizy dla tak zróżnicowanej grupy uczniów (ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności) nie oddawałyby adekwatnej oceny, wskazuje, że Beneficjent winien mieć ten fakt na uwadze na etapie formułowania wniosku o dofinansowanie. Wskazana trudność nie zwalnia Beneficjenta z obowiązku dokonania przedmiotowej oceny.

(dowód: akta kontroli str. 1105-1109, 1197-1204)

2.3. APS zaniechała dokonania oceny uczniów szkół podstawowych (klas I-III i IV-VI) w kategorii zadań Przystosowanie oraz uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w kategorii zadań Przystosowanie interpersonalne do realizacji zadań.

Ww. kategorie zostały wprowadzone w arkuszach diagnostycznych oceny kompetencji ucznia oraz wynikały z Przewodnika metodycznego dla nauczycieli szkół podstawowych ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych oraz z Przewodnika metodycznego dla nauczycieli gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych. W Raporcie zaniechano oceny tych kategorii, mimo że nauczyciele dokonali jej przed i po realizacji programu.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Kierownika Projektu, że nie był on zobowiązany do dokonywania analizy we wszystkich wskazanych kategoriach badawczych. W ocenie NIK dla pełnej oceny osiągnięcia celu Projektu zasadne było przeprowadzenie analizy dostępnych danych we wszystkich kategoriach ujętych w arkuszach diagnostycznych.

(dowód: akta kontroli str. 706-734, 1059-1091, 1092-1104, 1197-1204, 1246-1325, 1334-1336)

3. Kierownik Projektu zaniechał analizy ryzyka nieosiągnięcia planowanego uczestnictwa w projekcie 1.720 uczniów oraz nie podjął działań w celu zabezpieczenia przed skutkami tego ryzyka, mimo obowiązków wynikających z § 2 pkt 1 i 2 *Polityki zarządzania ryzykiem dla projektu*. Ponadto Kierownik Projektu nie prowadził rejestru ryzyka określonego w § 4 pkt 4 ww. Polityki.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Kierownika Projektu, że problemy były na bieżąco konsultowane z zespołem roboczym i opiekunem projektu w IP II i nie stanowiły ryzyka zagrażającego realizacji projektu, czego dowodem jest zrealizowanie wszystkich zadań w terminie oraz rozliczenie kosztów projektu wnioskiem końcowym. Zadaniem Beneficjenta było dołożenie należytej staranności, by w pełni zrealizować Projekt, w tym zapewnić planowaną liczbę uczestników kwalifikowalnych, a wszelkie zagrożenia w realizacji Projektu ujmować w stosownym rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 260-267, 612-617, 797-810)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości efekty realizacji Projektu w aspekcie osiągania celów Priorytetu III PO KL, z uwagi na nieprawidłowości opisane w pkt. 3.2. niniejszego Wystąpienia.

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 Kontroli³, wnosi o:

1. Dokonanie – w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą II stopnia – korekty wniosków o płatność poprzez obniżenie wydatków o kwotę łączną 4,2 tys. zł, będącą wydatkami niekwalifikowalnymi.
2. Sprostowanie Raportu końcowego z realizacji projektu w zakresie liczby uczniów objętych badaniami diagnostycznymi faktycznie uczestniczących w Projekcie oraz uzupełnienie Raportu o wyodrębnioną ocenę zwiększenia kompetencji społecznych uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także o ocenę uczniów w kategoriach zadań *Przystosowanie* i *Przystosowanie interpersonalne do realizacji zadań*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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 sierpnia 2012 r.

Za zespół kontrolny
Tomasz Tokajuk
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
dr Grzegorz Buczyński