



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4114-01-01/2013
I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/001 – Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane jednostki budżetowe finansowane z części 31 (Praca)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Jarosław Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85519 z dnia 16 lipca 2013 r. 2. Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli 85521 z dnia 16 lipca 2013 r. 3. Tomasz Grudziński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85520 z dnia 16 lipca 2013 r. 4. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85526 z dnia 03 września 2013 r. 5. Marek Przystolik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85527 z dnia 06 września 2013 r. (akta kontroli str. 1-10)
Jednostka kontrolowana	Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie (zwany w dalszej treści „Centrum” lub „CRZL”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Kapusta, Dyrektor Centrum od dnia 27 sierpnia 2012 r. (wcześniej funkcję tę sprawowali: Pani Iwona Zakrzewska w okresie od 23 sierpnia 2011 r. do 26 sierpnia 2012 r. oraz Pan Robert Kwaśniak w okresie od 11 maja 2007 r. do 22 sierpnia 2011r.). (akta kontroli str. 11-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w okresie objętym kontrolą (lata 2011-2013) Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich realizując zadania popełniło szereg nieprawidłowości i uchybień, mających wpływ na sposób gospodarowania środkami publicznymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone i wyszczególnione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i uchybienia w zakresie realizacji dochodów, rachunkowości, sprawozdawczości, wdrażania projektów PO KL² wystąpiły w badanym okresie, przy czym ich największe skumulowanie stwierdzono w roku 2011. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się do całokształtu merytorycznej (statutowej) działalności Centrum, a w szczególności dotyczyły m.in. opóźnień w realizacji projektów, błędów w systemie rachunkowości oraz dowodach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzypięciową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej 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.

² Program Operacyjny Kapitał Ludzki współfinansowany ze środków UE w ramach perspektywy 2007-2013.

księgowych, nieprawidłowości w rozliczeniu dochodów, a także w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

W ocenie NIK bieżące działania CRZL w zakresie kontroli zarządczej były niewystarczające, o czym świadczy ilość stwierdzonych błędów i uchybień, zarówno istotnych, jak i formalnych. Jako słabości systemu tej kontroli wskazano m.in. błędne wpisywanie przez pracowników dokonujących opisów dowodów księgowych paragrafów klasyfikacji budżetowej, pomyłki kwot w opisach merytorycznych, późne przekazywanie dowodów księgowych do Sekcji Płatności.

Na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności fakt podjęcia w drugiej połowie 2012 r. działań eliminujących nieprawidłowości w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości (powstałych w okresach wcześniejszych) oraz zdecydowane przyspieszenie, również w II połowie 2012 r., realizacji projektów. Większość z nich (według ustaleń na grudzień 2013 r.) jest w końcowym etapie realizacji, a uwzględniając podjęte działania naprawcze, pozwala przypuszczać, iż zostaną one ukończone w terminie pozwalającym na ich prawidłowe wdrożenie i rozliczenie.

Formułując powyższą ocenę Izba wzięła także pod uwagę fakt, że od 2013 r. nastąpiło także bardziej realne planowanie wydatków budżetowych oraz ich realizacja. Istotnym aspektem branym pod uwagę było także uregulowanie kwestii dotyczących kontroli zarządczej (wewnętrzne regulacje prawne), co usprawniło działalność Centrum.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich realizowało swoje zadania statutowe³ na podstawie projektów zleconych przez departamenty inicjujące Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W okresie objętym kontrolą Centrum, jako Instytucja Pośrednicząca II. Stopnia, realizowało 60 projektów, których wartość wyniosła 561.575.147 zł, oraz 18 projektów o wartości 328.699.191 zł, jako beneficjent. Obejmowały one:

- rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw, integracji społecznej, zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu oraz tworzenie nowych miejsc pracy.
- programy operacyjne, w szczególności Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)⁴ i Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO).

Kluczowym zadaniem CRZL była obsługa wniosków o dofinansowanie projektów beneficjentów systemowych, w szczególności: ogłaszanie konkursów, przyjmowanie i rejestracja wniosków, ich weryfikacja, ocena formalna i merytoryczna wniosków o dofinansowanie, zawiadamianie o wynikach konkursów, rozpatrywanie odwołań, odzyskiwanie kwot nieprawidłowo wydatkowanych. Zadania statutowe ujęte były w planie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 28-104, 9478-9524)

³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące zarządzenia w sprawie nadania statutu dla CRZL: Zarządzenie Nr 20 MPiPS z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (Dz. Urz. MPiPS z dnia 23 grudnia 2010 r. Nr 6, poz. 27); Zarządzenie Nr 29 MPiPS z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie... (Dz. Urz. MPiPS z dnia 30 grudnia 2011 r. Nr 6, poz. 32); Zarządzenie nr 28 MPiPS z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie... (Dz. Urz. MPiPS z dnia 22 listopada 2012 r., poz. 31).

⁴ CRZL w ramach realizacji PO KL uczestniczył jako instytucja wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II Stopnia) oraz beneficjent (projekty z obszaru zatrudnienia oraz pomocy i integracji społecznej).

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja dochodów budżetowych

1.1. W planie finansowym CRZL za lata 2011 – 2013 nie ujmowano dochodów budżetowych. Dochody w okresie objętym kontrolą wyniosły 579,8 tys. zł, w tym 204,3 tys. zł w 2011 r., 225,0 tys. zł w 2012 r. oraz 150,5 tys. zł w I półroczu 2013 r. Z tego 284,7 tys. zł stanowiły dochody z tytułu kar umownych (49,1%). Na pozostałe dochody składały się: odsetki bankowe wpłacane przez beneficjentów, zwrot kosztów kształcenia i szkolenia pracowników Centrum oraz rozliczenia z lat ubiegłych.

Szczegółowym badaniem objęto dochody na kwotę 303,4 tys. zł (52,3% ogółu), z tego całość dochodów z tytułu kar umownych oraz zwrot kosztów poniesionych na sfinansowanie studiów byłego pracownika (18,7 tys. zł).

Badanie nie wykazało nieprawidłowości w naliczaniu dochodów. Stwierdzono natomiast dwa przypadki przekazywania uzyskanych dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach niezgodnych z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa⁵. I tak:

- W dniu 17 lutego 2011 r. CRZL przekazało na centralny rachunek bieżący budżetu państwa 9.356,43 zł uzyskane 1 lutego 2011 r. (zwrot za studia dokonany przez byłego pracownika). Termin na przekazanie dochodów upływał 10 lutego 2011 r. Opóźnienie wyniosło 7 dni.
- W dniu 12 kwietnia 2011 r. CRZL przekazało na centralny rachunek bieżący budżetu państwa 2.407,50 zł uzyskane 30 marca 2011 r. (rozliczenie faktury korygującej nr FFKOOOZ/11 przekazanej przez Uniwersytet Opolski). Termin przekazanie dochodów upływał 5 kwietnia 2011 r. Opóźnienie wyniosło 7 dni.

Zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶ powyższe stanowi, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m. in. niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową. Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości z tytułu pełnionego nadzoru był ówczesny Główny Księgowy CRZL pani Agnieszka Szymańczyk.

(akta kontroli str. 28-39, 6475-6645)

1.2. Według stanu na dzień 31.12.2011 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 4,7 tys. zł i w całości stanowiły zaległości netto. Na kwotę tę składały się zaległości związane ze zwrotem dla CRZL kosztów poniesionych na sfinansowanie studiów podyplomowych dwóch byłych pracowników Centrum.

Według stanu na dzień 31.12.2012 r. oraz 30.06.2013 r. należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto nie wystąpiły.

W okresie objętym kontrolą w Centrum nie uległy przedawnieniu żadne należności. W badanym okresie nie dokonano również umorzeń należności. Centrum dochodziło należności wysyłając dłużnikom wezwania do zapłaty oraz kierując sprawę na drogę postępowania sądowego i egzekucji komorniczej.

(akta kontroli str. 6475-6481, 6593-6605)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 245, poz. 1637, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 168 j.t.

- dwukrotne przekazanie dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z opóźnieniem 7 dni na kwotę odpowiednio 9.356,43 zł oraz 2.407,50 zł, tj. łącznie w wysokości 11.763,93 zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację dochodów.

2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. CRZL opracował projekty planów finansowych w latach 2011-2013 r. zgodnie z zasadami określonymi w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp)⁷ oraz § 4 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁸. Projekty planów finansowych zostały terminowo przekazane do dysponenta części 31 i 44. W ustawach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013 wydatki Centrum zostały wykazane w części 31 - Praca oraz części 44 - Zabezpieczenie społeczne.

W ww. okresie dysponent części 31 (na wnioski Dyrektora Centrum) dokonał w zakresie wydatków przeniesień wydatków między paragrafami. Zmiany te były uzasadnione m.in. koniecznością dokonywania wpłat na PFRON, realizacją projektów systemowych w ramach PO KL, zakupu usług pozostałych, szkolenia pracowników, likwidacji barier architektonicznych dla niepełnosprawnych, zakupów materiałów, wyposażenia oraz inwestycyjnych itp.

Podstawową przyczyną niewykonania wydatków, głównie budżetu środków europejskich, były opóźnienia w realizowaniu projektów i związane z tym przesunięcia terminów zakończenia niektórych postępowań o zamówienia publiczne. Stopień realizacji wydatków Centrum na przestrzeni lat 2011 - I półrocze 2013 r. stopniowo ulegał zwiększeniu. I tak:

2.1.1. Zrealizowane w 2011 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 25.756,3 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach⁹ (30.647,0 tys. zł), natomiast realizacja wydatków budżetu środków europejskich wyniosła 87.880,6 tys. zł, tj. 78,4% planu (112.061,3 tys. zł). Wydatki kształtowały się następująco:

- ✓ środki budżetowe – 5.673 tys. zł, co stanowiło 88% planu (6.418 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 1.818 tys. zł, tj. 87% planu (2.079 tys. zł), wydatki rzeczowe 3.798 tys. zł, tj. 89% planu (4.267 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne 58 tys. zł, tj. 81% planu (72 tys. zł),
- ✓ środki PO KL – 14.827 tys. zł, co stanowiło 81% planu (18.269 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 619 tys. zł, tj. 88% planu (708 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 9.362 tys. zł, tj. 87% planu (10.805 tys. zł),
- ✓ środki PT PO KL – 3.602 tys. zł, co stanowiło 85% planu (4.224 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 3.017 tys. zł, tj. 92% planu (3.277 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 585 tys. zł, tj. 62% planu (947 tys. zł),
- ✓ wydatki w ramach FIO – 1.655 tys. zł, co stanowiło 95% planu (1.737 tys. zł),
- ✓ budżet środków europejskich – 27.050 tys. zł, co stanowiło 85% planu (31.800 tys. zł), przy czym wynagrodzenia wyniosły 3.483 tys. zł, tj. 87% planu (3.998 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 53.280 tys. zł, tj. 87% planu (61.228 tys. zł).

Na dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej wydatkowano 31.118 tys. zł, co stanowiło 75% planu (41.305 tys. zł). Na

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

⁹ Dalej planu

dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej – środki na refundacje wydatków PFRON wydatkowano 27.050 tys. zł, co stanowiło 85% planu (31.800 tys. zł).

2.1.2. Zrealizowane w 2012 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 29.302,3 tys. zł, tj. 87,2% planu (33.611,2 tys. zł), natomiast realizacja wydatków budżetu środków europejskich wyniosła 104.813,4 tys. zł, tj. 90,6% planu po zmianach (115.751,1 tys. zł). I tak:

- ✓ środki budżetowe – 5.863 tys. zł, co stanowiło 91% planu (6.437 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 1.910 tys. zł, tj. 93% planu (2.055 tys. zł), wydatki rzeczowe 3.876 tys. zł, tj. 90% planu (4.299 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne 55 tys. zł, tj. 92% planu (60 tys. zł),
- ✓ środki PO KL – 18.119 tys. zł, co stanowiło 84% planu (21.450 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 695 tys. zł, tj. 84% planu (828 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 7.331 tys. zł, tj. 88% planu (8.329 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne wyniosły 6 tys. zł, tj. 86% planu (8 tys. zł),
- ✓ środki PT PO KL – 3.652 tys. zł, co stanowiło 91% planu (4.014 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 3.019 tys. zł, tj. 94% planu (3.209 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 633 tys. zł, tj. 79% planu (805 tys. zł),
- ✓ wydatki w ramach FIO – 1.669 tys. zł, co stanowiło 98% planu (1.710 tys. zł),
- ✓ budżet środków europejskich – 104.813 tys. zł, co stanowiło 91% planu (115.751 tys. zł), przy czym wynagrodzenia wyniosły 3.998 tys. zł, tj. 85% planu (4.688 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 41.020 tys. zł, tj. 87% planu (47.127 tys. zł), w tym wydatki inwestycyjne wyniosły 36 tys. zł, tj. 86% planu (43 tys. zł).

Na dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej wydatkowano 59.795 tys. zł, co stanowiło 94% planu (63.936 tys. zł). Na dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej – środki na refundacje wydatków PFRON wydatkowano 23.875 tys. zł, co stanowiło 70% planu (33.922 tys. zł).

2.1.3. Zrealizowane w I półroczu 2013 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 19.190,9 tys. zł, tj. 46,4% planu (41.329,0 tys. zł). Realizacja wydatków budżetu środków europejskich wyniosła 66.238,1 tys. zł, tj. 37,8% planu (175.281,0 tys. zł). I tak:

- ✓ środki budżetowe – 2.990 tys. zł, co stanowiło 47% planu (6.418 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 1.104 tys. zł, tj. 53% planu (4.249 tys. zł) oraz wydatki rzeczowe 1.869 tys. zł, tj. 44% planu (4.249 tys. zł),
- ✓ środki PO KL – 13.143 tys. zł, co stanowiło 45% planu (29.087 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 413 tys. zł, tj. 50% planu (828 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 3.390 tys. zł, tj. 22% planu (15.553 tys. zł) oraz wydatki inwestycyjne wyniosły 7 tys. zł, tj. 2% planu (444 tys. zł),
- ✓ środki PT PO KL – 1.833 tys. zł, co stanowiło 44% planu (4.184 tys. zł), przy czym wydatki osobowe wyniosły 1.509 tys. zł, tj. 47% planu (3.209 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 323 tys. zł, tj. 33% planu (975 tys. zł),
- ✓ wydatki w ramach FIO – 1.225 tys. zł, co stanowiło 75% planu (1.640 tys. zł),
- ✓ budżet środków europejskich – 66.238 tys. zł, co stanowiło 38% planu (175.281 tys. zł), przy czym wynagrodzenia wyniosły 2.330 tys. zł, tj. 50% planu (4.688 tys. zł), wydatki rzeczowe wyniosły 18.761 tys. zł, tj. 21% planu (88.162 tys. zł) w tym wydatki inwestycyjne wyniosły 40 tys. zł, tj. 2% planu (2.510 tys. zł).

Na dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej wydatkowano 45.147 tys. zł, co stanowiło 55% planu (82.389 tys. zł). Na dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej – środki na refundacje wydatków PFRON wydatkowano 15.945 tys. zł, co stanowiło 38% planu (175.281 tys. zł).

2.2. Kontrolą objęto wydatki w wysokości 51.580,8 tys. zł¹⁰ (16,6% wszystkich wydatków poniesionych przez Centrum w okresie objętym kontrolą), z tego 5.006,5 tys. zł w 2011 r., 14.573,9 tys. zł (w tym 5.136,3 tys. zł wydatki z rezerwy celowej) w 2012 r. oraz 32.000,4 tys. zł w 2013 r. Z ustaleń kontroli wynika, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym.

Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w przypadku czterech zamówień publicznych na kwotę 23.597,6 tys. zł¹¹ (z ośmiu objętych kontrolą). I tak:

- a) w postępowaniu na rozbudowę, wdrożenie oraz rozwój aplikacji WUP-Viator (umowa z 28 lipca 2011 r. o wartości 1.966,8 tys. zł) prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego termin na składanie ofert ustalono na 33 dni, mimo iż zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (Pzp) termin ten powinien być nie krótszy niż 40 dni. W ww. postępowaniu zamawiający poinformował wykonawców o wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu po upływie blisko jednego roku od dokonania oceny, podczas gdy zgodnie z art. 51 ust. 1a Pzp powinien uczynić to niezwłocznie. Ponadto w omawianym postępowaniu kwota żądanego przez zamawiającego wadium przekraczała 3% wartości zamówienia (wynosiła 3,1%), a więc określona została niezgodnie z art. 45 ust. 4 Pzp. Stwierdzono również, że błędnie obliczona została punktacja dla jednego z trzech wykonawców biorących udział w przetargu, w efekcie wykonawca ten otrzymał mniejszą liczbę punktów i zaklasyfikowany został na trzeciej pozycji w rankingu ofert, a przy prawidłowym obliczeniu punktacji wykonawca ten winien być zaklasyfikowany na pozycji drugiej. Błąd ten nie miał jednak wpływu na prawidłowość wyboru oferty zwycięskiej, gdyż oferta zwycięzcy nadal pozostawała ofertą najkorzystniejszą. Natomiast w postępowaniu na wykonanie pakietów dydaktycznych w technologii e-learning dla 20 modułowych programów szkoleń oraz ich umieszczenia platformie cyfrowej (umowa z 27 grudnia 2010 r. o wartości 3.408,7 tys. zł) prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego zwrot wadium dla dwóch wykonawców nastąpił po upływie trzech miesięcy od zawiadomienia ich przez zamawiającego o wyborze najkorzystniejszej oferty, w pierwszym przypadku, oraz dwóch lat, w drugim przypadku, w sytuacji gdy art. 46 ust. 1 PZP stanowi, iż wadium należy zwrócić niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej.

Ponadto w dokumentacji obydwu powyższych postępowań nie przechowywano dowodu publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, czym naruszono przepis art. 12, ust. 3, pkt 2 Pzp.

- b) w postępowaniu na dostawę materiałów biurowych (umowa z 27 czerwca 2011 r. o wartości 116,5 tys. zł) prowadzonym w trybie zapytania o cenę ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie ośmiu miesięcy od zawarcia umowy

¹⁰ Badania objęły m.in. następujące wydatki w układzie paragrafowym: wynagrodzenia bezosobowe (§ 417), zakup materiałów i wyposażenia (§ 421), zakup energii (§ 426), zakup usług remontowych (§ 427), zakup usług pozostałych (§ 430), wydatki obejmujące dostęp do sieci internet oraz usługi telekomunikacyjne (§ 435, § 436, § 437), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki (§ 440), zakupy inwestycyjne (§ 606).

¹¹ Szczegółowym badaniem objęto 8 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto 10 umów o łącznej wartości 48.314.533 zł, a wydatki poniesione w związku z ich realizacją wyniosły w latach 2011, 2012 oraz w okresie styczeń – listopad 2013 r. 36.341.797 zł.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

z wykonawcą, gdy tymczasem art. 95 ust. 4 Pzp mówi o niezwłocznym zamieszczaniu takiego ogłoszenia;

- c) w ogłoszeniu zamieszczonym 4 stycznia 2012 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej o postępowaniu na modyfikację metodologii opracowywania opisów standardów kompetencji zawodowych i jej przetestowanie, opracowanie 300 opisów standardów kompetencji zawodowych oraz ich wprowadzenie do bazy danych (projekt „Rozwijanie zbioru krajowych standardów kompetencji zawodowych wymaganych przez pracodawców”; umowa z 5 kwietnia 2012 r. o wartości 18.105,6 tys. zł) prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego nie przewidziano możliwości unieważnienia postępowania w związku z ewentualnym nie przyznaniem środków. Zgodnie z art. 93 ust. 1a Pzp zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu. Jak ustalono ww. postępowanie zostało wszczęte warunkowo, a środki finansowe na jego realizację miały zostać zabezpieczone po złożeniu wniosku do Ministra Finansów o zapewnienie finansowania na lata 2012 i 2013. Podpisanie umowy z wyłonionym wykonawcą miało nastąpić po uzyskaniu zabezpieczenia środków. Wniosek o zapewnienie finansowania w kwocie 12.741.377 zł złożony został przez Dyrektora CRZL do Ministra Finansów w dniu 29 grudnia 2011 r., który decyzją z dnia 23 lutego 2012 r. udzielił zapewnienia, że w ustawach budżetowych na lata 2012 – 2013 uwzględnione zostaną środki. Podpisanie umowy z wybranym w wyniku przetargu wykonawcą¹³ nastąpiło 5 kwietnia 2012 r. już po uzyskaniu zabezpieczenia środków finansowych.

(akta kontroli, str. 4779-4945, 5522-6131, 6132-6474)

2.3. Wydatki na wynagrodzenia¹⁴ wyniosły 7.191 tys. zł w 2011 r. oraz 7.529 tys. zł w 2012 r., tj. były wyższe o 4,7%. Na wynagrodzenia w I półroczu 2013 r. wydatkowano 3.965 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenia w tym okresie wyniosło odpowiednio: 4.952 zł, 4.979 zł i 4.824 zł. Przy ogólnym planie zatrudnienia dla Centrum wynoszącym 150 etatów, przeciętne zatrudnienie wniosło odpowiednio: 121 etatów (80,7% planu zatrudnienia, przy wykorzystaniu 92,9% zaplanowanych środków na wynagrodzenia), 126 etatów (84,0% planu zatrudnienia – wykorzystano 92,1% zaplanowanych środków na wynagrodzenia) i w I półroczu 2013 r. 137 etatów (91,3% planu zatrudnienia – wykorzystano 48,6% zaplanowanych środków na wynagrodzenia). W związku z podziałem środków na budżet państwa, budżet PT PO KL¹⁵ oraz PO KL¹⁶ plany etatów były przypisane do poszczególnych grup wydatkowych. Wg stanu na 30 czerwca 2013 ze względu na źródło finansowania, tj. budżet państwa, PT PO KL oraz PO KL plan zatrudnienia wynosił odpowiednio: 40, 43 i 67 etatów.

Badanie dokumentacji dotyczącej wypłat wynagrodzeń 12 losowo wybranym pracownikom Centrum, w tym pięciu osobom świadczącym pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (2013 r.) oraz siedmiu osobom świadczącym pracę na

¹³ Firma Doradca Consultants Ltd. Sp. z o.o.

¹⁴ Bez wynagrodzenia rocznego

¹⁵ Etaty ujęte w limicie przeznaczonym na realizację zadań Instytucji Wdrażającej, zgodnie z Rocznymi Planami Działania Pomocy Technicznej PO KL – realizowane w ramach Priorytetu X PO KL oraz Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013.

¹⁶ Limit etatów przyznany jednostce w ramach realizacji projektów systemowych w Priorytecie I PO KL.

podstawie umowy o pracę wykazało, że wynagrodzenia te zostały naliczone zgodnie z zawartymi umowami.

Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹⁷ zwiększył się w okresie objętym kontrolą z 4,76% do 5,85%. Wpłaty na PFRON prawidłowo naliczono i terminowo przekazano na rachunek PFRON. Wyniosły one w latach 2011-2013 (do 30 czerwca 2013 r.) odpowiednio: 80,5 tys. zł, 79,4 tys. zł i 45,6 tys. zł. Czas pracy zatrudnionej w Centrum osoby niepełnosprawnej był uzależniony od stopnia niepełnosprawności. Centrum respektowało przywileje i uprawnienia przysługujące niepełnosprawnym pracownikom, co zostało ustalone na podstawie anonimowej ankiety.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wykorzystanie w CRZL środków na wynagrodzenia w latach 2011-2012 wynosiło odpowiednio: 92,9%, przy wykonaniu 80,7% planu zatrudnienia oraz 92,1% przy wykonaniu 84,0% planu zatrudnienia, to jednak w związku ze stosowaniem odrębnych źródeł finansowania zatrudnienia¹⁸ Izba zauważa, że w części dotyczącej finansowania zatrudnienia ze środków budżetu państwa wykorzystanie środków na wynagrodzenia wyniosło w 2011 r. 95,5%, przy wykorzystaniu 57,3% etatów, natomiast w 2012 r. odpowiednio: 99,1% oraz 66,0%.

(akta kontroli, str. 126-157, 401-418, 563-576, 624-879, 3910-3993)

2.4. W badanym okresie w Centrum zawarto łącznie 2.394 umowy zlecenia i o dzieło o łącznej wartości 24.059,1 tys. zł, z tego 729 umów zleceń na 9.450,7 tys. zł oraz 1.665 umów o dzieło na 14.608,3 tys. zł. Spośród umów zleceń 203 o wartości 2.556,7 tys. zł sfinansowane były ze środków budżetowych. Kontrolą objęto 42 listy płac (202 umowy zlecenia i o dzieło) na łączną wartość 1.700,4 tys. zł. Stwierdzono, że wynagrodzenia były prawidłowo naliczane, a także sporządzana była wymagana dokumentacja, w tym: zgłoszenia do ZUS, protokoły odbioru czynności oraz zatwierdzone merytorycznie i finansowo rachunki. W okresie objętym kontrolą nie zawierano umów zleceń z pracownikami Zakładu.

Zawierane umowy zlecenia finansowane ze środków budżetowych i nie związane z realizacją zadań w ramach PT PO KL oraz PO KL posiadały, zdaniem NIK, cechy umów o pracę, bowiem były zawierane na okresy od jednego do trzech miesięcy (sporadycznie na okresy dłuższe), przy czym zakres obowiązków (przedmiot umowy) był powtarzalny i obejmował te same lub zbliżone czynności. Badaniem objęto łącznie 133 umowy zlecenia (z lat 2011 – 2013) zawarte pomiędzy CRZL a 48 zleceniobiorcami. Z analizy przedmiotów umów wynika, że zatrudnieni zobowiązali się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Został tym samym spełniony warunek określony w art. 22 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁹.

(akta kontroli str.880-1109)

¹⁷ Wskaźnik wyliczony zgodnie z art. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

¹⁸ Zatrudnienie w CRZL jest przypisane do poszczególnych źródeł finansowania, tj. budżet państwa, PT PO KL oraz PO KL, które posiadają odrębne limity zatrudnieniowe (patrz pkt.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz przypisy: 14 i 15). Ze względu na wydatki współfinansowane ze środków UE przesunięcia środków na wynagrodzenia pomiędzy tymi grupami nie jest możliwe bez zgody Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów – takiej zgody, wg wyjaśnień, CRZL nie otrzymał.

¹⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm. (Art. 22. § 1. Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.; § 1¹. Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.; § 1². Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.)

Ustalono
nieprawidłowości

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

W objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono; braki w dokumentacji; nieterminowe przekazywania wadium; nieterminowe zamieszczanie ogłoszeń o wynikach postępowań; wyznaczania terminów krótszych na składanie ofert niż przewiduje ustawa prawo zamówień publicznych; niewystarczające zabezpieczanie interesów zamawiającego w ogłaszanych przetargach.

Wykonanie wydatków budżetu państwa za lata 2011-2012 było niższe od planu po zmianach o odpowiednio 16% i 13%, natomiast budżetu środków europejskich (limit na składanie zleceń płatności) planowane w 2012 r. w wysokości 143.886 tys. zł, było niższe o 22% planu po zmianach i o 38,9% od planu pierwotnego. W 2013 r. (trzy kwartały) zaangażowanie wydatków budżetu państwa wyniosło 64%, a środków europejskich 65%. W ocenie NIK powyższe może świadczyć o nieprecyzyjnym planowaniu wydatków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Zakład wydatków budżetowych.

3. Księgi rachunkowe oraz skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Funkcjonujące w CRZL zasady rachunkowości²⁰ spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹, a także uwzględniały zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2012 r. w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej dla wydatków w układzie zadaniowym²² (wyodrębniono konto 990 dotyczące budżetu zadaniowego²³). Księgi rachunkowe prowadzone były w CRZL za pomocą systemu komputerowego.

W CRZL wprowadzono zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Procedury dotyczące kontroli zarządczej zawierały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych oraz regulowały zasady obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Ww. procedury dotyczyły m.in. zasad sporządzania i rozliczania dokumentów księgowych, gospodarki kasowej, gospodarowania majątkiem trwałym, angażowania środków publicznych, w tym zasad dokonywania zakupów towarów i usług oraz kontroli finansowej. Wskazać jednak należy, że w instrukcji obiegu dokumentów obowiązującej do 7 września 2012 r.²⁴ nie uregulowano kwestii dotyczących rejestracji, w tym oznaczania (ostemplowywania) pieczęcią (data wpływu do CRZL) dokumentów (m.in. dowodów zakupów usług/towarów) oraz nie wskazano terminów na przekazywanie korespondencji do komórek merytorycznych (organizacyjnych), pomimo, że Centrum do września 2012 r. rozlokowane było w kilku miejscach na terenie Warszawy. Brak jednoznacznych regulacji w tym zakresie przyczyniał się do przewlekłości w przekazywaniu dokumentacji, jej długotrwałej kontroli oraz przewlekłości ewidencjonowania w księgach rachunkowych. W przyjętych regulacjach wewnętrznych nie był określony wymóg wskazania ujęcia/zaksięgowania dokumentu

²⁰ Zarządzenie nr 1/2011 Dyrektora CRZL z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowego Planu Kont oraz Polityki Rachunkowości.

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 j.t.

²² Wymóg § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa. (...). Dz. U. z 2013 r. poz. 289 tj.

²³ Zarządzenie nr 54/2012 r. Dyrektora CRZL z 20 listopada 2012 r.

²⁴ Zarządzenie nr 2 z dnia 29 czerwca 2007 r.

w danym miesiącu, zgodnie z zapisem art. 21 ust. 1 pkt 6 uor., w wyniku czego było możliwe tylko pośrednie określenie miesiąca do jakiego ujęto dowód księgowy.

(dowód: akta kontroli str. 2663-3099)

Kontrolą objęto próbę dowodów i zapisów księgowych²⁵ będących fakturami lub dokumentami równoważnymi w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową/zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych oraz prawidłowości ich ujęcia w sprawozdaniach budżetowych²⁶. W zakresie spełniania wymogów formalnych kontrolą objęto 225²⁷ dowodów księgowych w łącznej kwocie 46.444.446 zł²⁸ dotyczących (w kwocie 5.006.471 zł w 2011 r., 9.437.583 zł²⁹ w 2012 r. i 32.000.392 zł w I półroczu 2013 r.). W objętej kontroli próbie dokumentów/zapisów księgowych stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- a) brak na dokumencie wskazania i podpisu osoby dekretującej, co naruszało wymogi art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Dotyczyło to wszystkich dokumentów z 2011 r., poza wylosowanymi poleceniami księgowania. NIK nie podziela stanowiska CRZL zawartego w wyjaśnieniach, że podpis osoby dokonującej zaksięgowania dokumentu jest równoznaczny ze wskazaniem i podpisaniem osoby dekretującej. Nie znajdowało to także odzwierciedlenia w przyjętych regulacjach wewnętrznych.
- b) przewlekłość, wynosząca do 81 dni roboczych, w generowaniu dekretów do faktur w stosunku do momentu wprowadzenia zapisów faktury do systemu finansowo-księgowego. Działanie takie było niezgodne z wymogiem określonym w §25 pkt 2 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, gdzie wskazano, iż do dokumentu księgowego jest trwale dołączony wydruk komputerowy wskazujący dekretację. Zgodnie z zapisami instrukcji dowody podlegają dekretacji tj. m.in. wydaniem dyspozycji, co do sposobu ich księgowania i pisemnym potwierdzeniem jej wykonania. W 2012 r. dotyczyło to 16 z 19 badanych dowodów, a w 2013 r. 63 z 69 dowodów. Przyczyną nie realizowania ww. wymogu na bieżąco była m.in. duża ilość bieżącej pracy związanej z obsługą finansowo księgową realizowanych projektów, co skutkowało wydrukiem dekretacji w różnych terminach.
- c) ujmowanie dokumentów księgowych w innych okresach sprawozdawczych niż dokumentowana nimi dokonana operacja gospodarcza, co naruszało wymogi art. 4 i art. 20 ust 1 i 2 ustawy o rachunkowości. W 2011 r. dotyczyło to 28 przypadków na kwotę 1.115.634 zł i miało wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową, w tym w 5 przypadkach na kwotę 62.875 zł miało także wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową. W 2012 r. stwierdzono 4 (na 19 badanych) takie przypadki³⁰ na łączną kwotę 3.188.937 zł, mające wpływ na bieżącą sprawozdawczość budżetową. Jak wyjaśniono przyczyną tego było

²⁵ Losowanie próby przeprowadzono statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

²⁶ W odniesieniu do wybranych z próby zapisów księgowych dotyczących wydatków dokonano sprawdzenia prawidłowości ich realizacji (wyniki badania omówiono w pkt. 4.1. wystąpienia).

²⁷ Za 2011 r. kontrolą objęto wszystkie wylosowane zapisy tj. 137, za 2012 r. z powodu powtarzalności nieprawidłowości i uchybień szczegółową kontrolą objęto 19 dowodów dotyczących faktur oraz 30 dowodów dotyczących płatności dokonanych z rezerwy celowej z 2012 r. Za 2013 r. szczegółową kontrolą objęto 69 dowodów księgowych ze 108 wylosowanych MUS.

²⁸ Wartości bezwzględne.

²⁹ Ponadto za 2012 r. kontrola objęto 30 faktur w łącznej kwocie 5.136.345,57 zł dotyczących uruchomionej rezerwy celowej.

³⁰ Dotyczyły one okresu do 7 września 2012r. tj. obowiązywania instrukcji obiegu i kontroli dokumentów z 2007 r. Po tym terminie takie przypadki nie występowały.

m.in. przyjęcie zasady, iż faktury za usługi miesięczne np. abonament za grudzień są przypisywane do stycznia kolejnego roku aby zachować zasadę 12 miesięcy (od grudnia roku poprzedniego do listopada roku bieżącego) w ewidencji danego roku, zagubienie oryginału dokumentu i związany z tym długotrwały proces przekazania i weryfikacji duplikatu, występowania przypadków stosowania metody kasowej. W 2013 r. wystąpiły dwa takie przypadki dotyczące faktur za usługi z 2012 r. na łączną kwotę 224.492 zł i oba miały wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową. Przyczyną ujęcia ich w ewidencji kolejnego roku był fakt uznania przez pracownika znaczenia dokonania płatności w ramach budżetu 2013 r. oraz długotrwały opis i kontrola dokumentu i przekazanie go do księgowości po terminie 15 marca następnego roku (dokument wpłynął do CRZL 1 marca, a przekazano go do księgowości 26 marca). Dotyczyło to wystawionego 26 lutego 2013 r. duplikatu faktury, której oryginał z 15 stycznia 2013 r. został odesłany wystawcy, celem wyjaśnienia. Jednocześnie NIK zauważa, iż w CRZL nie zawsze stosowano zasadę oznaczania daty wpływu dokumentów do poszczególnych komórek/wydziałów i w przypadku znacznej części dokumentów trudno jest zweryfikować dochowanie lub przekroczenie terminu (5 dnia następnego miesiąca) określonego w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów na ujęcie dokumentu w księgach rachunkowych, zgodnie z ww. art. 20 uor. Na opóźnienia w ujmowaniu dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych wpływ miały też stwierdzone przypadki długotrwałego/kilkudniowego (liczonego od daty wpływu dokumentu do CRZL) kontroli bieżącej dokumentów tj. merytorycznej i formalno-rachunkowej (w tym zatwierdzaniu dokumentu przez Kierownika Jednostki), długotrwałe postępowanie wyjaśniające z kontrahentami oraz stosowana praktyka ich przekazywania do Sekcji Księgowości - co do zasady - dopiero po dokonaniu płatności. NIK zauważa iż działania takie praktycznie uniemożliwiają, zwłaszcza w odniesieniu do dokumentów otrzymywanych przez CRZL w końcówce miesiąca, ujmowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z ww. wymogami ustawy. Kontrola wykazała, iż zgodnie z obowiązującymi do 7 września 2012 r. procedurami komórki powinny dokonywać kontroli w dniu otrzymania dokumentów, natomiast kolejna instrukcja nie określiła terminów w tym zakresie. W 2011r. wystąpiło 31 takich przypadków długotrwałości kontroli bieżącej wynoszących do 10 dni roboczych, w 2012 r. – 9³¹ przypadków do 8 dni roboczych, a w 2013 r. - 23 przypadków do 15 dni roboczych. Jak wskazano przyczyną tego stanu były m.in. długotrwały obieg dokumentów po kilku siedzibach CRZL, obłożenie pilną i terminową pracą, problemy kadrowe, czy w kilku przypadkach konieczność przeprowadzanie szczegółowych wyjaśnień w zakresie realizacji postanowień umowy, czy realizowanych usług.

- d) przewlekłość w dokonywaniu księgowania w stosunku do terminu przekazania dowodu księgowego do komórki finansowo-księgowej lub terminu dokonania zapłaty bądź wygenerowania polecenia księgowania, co naruszało wymogi art. 20 ust. 1 uor. W 2011 r. dotyczyło to 120 dowodów i wynosiły do 25 dni roboczych (dla poleceń księgowania) i 18 dni (dla dowodów księgowych) liczonych od dnia otrzymania dokumentu przez komórkę ds. księgowości. W 2012 r. dotyczyło to 17 z 19 badanych dowodów, a zwłoka wynosiła do 13 dni. W 2013 roku dotyczyło to 61 z 69 dowodów, przy opóźnieniach wynoszących do 21 dni. Jak wyjaśniono, w CRZL przyjęto zasadę, iż opisane faktury/ rachunki itp. były po zatwierdzeniu przekazywane w pierwszej kolejności

³¹ Nie dotyczy 5 przypadków, gdzie opóźnienie w kontroli formalno- rachunkowej, jak wyjaśniono związane było z uruchamianiem środków z rezerwy celowej na dokonanie płatności.

do Sekcji Płatności, a potem do dokonaniu płatności do Sekcji Księgowości, która niezwłocznie dokonywała operacji księgowania. Jednakże NIK zwraca uwagę, iż stwierdzono przypadki dokonywania księgowania nawet do 16 dni po dokonaniu płatności. Ponadto Izba zauważa, iż w CRZL nie było jednolitej daty ustalonej jako data, pod którą księgowano dokumenty. Jak wykazała kontrola przyjmowano datę dokonanej płatności, datę zatwierdzenia dokumentu przez Kierownika Jednostki, jak też inną datę np. datę przekazania dokumentu do wydziału księgowości. Stwierdzono także (w 2013 r.) przypadek, iż dokument został zaksięgowany pod datą wcześniejszą, niż data wpływu faktury do CRZL.

- e) przewlekłość w akceptacji dokumentu w systemie księgowym (trwałego zatwierdzenia wprowadzonego zapisu księgowego) w stosunku do daty wprowadzenia dowodu do ewidencji finansowo-księgowej, co naruszało wymogi art. 20 ust. 1 i 23 ust. 1 uor. Długotrwałość działań w tym zakresie wynosiła do 202 dni roboczych i dotyczyła wszystkich (poza jednym) zapisów w 2011 r.; w 2012 r. 18 na 19 badanych przypadków, ze zwłoką do 72 dni, natomiast w 2013 r. - 18 przypadków z terminem do 33 dni roboczych na dokonanie akceptacji w systemie. Jak wyjaśniono zwłoka nastąpiła m.in. z uwagi na trudną sytuację kadrową. Ponadto odnośnie roku 2012 i 2013 wyjaśniono, iż przyjęto zasadę akceptacji dokumentów po sporządzeniu sprawozdań miesięcznych, a w przypadku grudnia akceptacja następowała po sporządzeniu bilansu. NIK zgłasza zastrzeżenia do takiej praktyki, gdyż sprawozdania powinny być sporządzane na podstawie trwałych, zatwierdzonych zapisów księgowych, a nie zapisów prowadzonych w formie „bufora”.
- f) nieterminowe realizowanie zobowiązań, w stosunku do terminów określonych zawartymi umowami lub wskazanymi na fakturach. Dotyczyło to 7 przypadków w 2011 r. i 7 w 2012 r. oraz 8 w 2013 r. Opóźnienia w zapłacie wynosiły od jednego do 61 dni, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Powodem były m.in. długotrwały proces opisywania i zatwierdzania faktur (kontroli bieżącej), błędy pracowników, stały harmonogram płatności ustalony przez BGK³² oraz długotrwałe procedury związane z uruchomianiem rezerwy celowej w 2012 r. Jednocześnie kontrola wykazała, że nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań, a Centrum podejmowało działania wyjaśniające z kontrahentami. NIK zwraca jednak uwagę, iż art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny stanowi, że termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata. Nie można zatem przewidzieć, czy wykonawcy którzy otrzymali płatności po terminie nie wystąpią o zapłatę odsetek za zwłokę. Ponadto NIK stwierdziła w 19 przypadkach (w całym objętym kontrolą okresie) dokonywanie płatności na rzecz wykonawców dostaw i usług ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do obligatoryjnych terminów płatności. Wyprzedzenie wynosiło od 9 do 22 dni. Zdaniem NIK jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków z możliwie najmniejszym wyprzedzeniem w stosunku do obligatoryjnych terminów płatności.
- g) ujmowanie wydatków w paragrafach niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł

³² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności CRZL otrzymuje od BGK terminarz płatności środków europejskich na dany rok i składa zlecenia płatności w okresach w nim wskazanych.

zagranicznych³³. Powodowało to wykazywanie danych w sprawozdaniach zgodnie z ewidencją, lecz niezgodnie ze stanem faktycznym. Dotyczyło to czterech przypadków (ze 137) z 2011 r. w łącznej kwocie 30.347,50 zł. W latach 2012 – I półrocze 2013 nie stwierdzono takich przypadków w badanej próbie.

- h) wprowadzenie danych do ewidencji księgowej i ich zatwierdzania (weryfikacji) przez tego samego pracownika, co naruszało wymogi art. 20 ust. 5 uor. Jednocześnie NIK zauważa, iż stwierdzone 94 takie przypadki dotyczyły 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1110-2662, 3994-4029)

NIK zauważa, iż kontrolującym nie okazano dwóch poleceń wyjazdów służbowych pracowników, gdyż jak wyjaśniono miały miejsce pojedyncze przypadki zagubienia dowodów księgowych. NIK zwraca uwagę, iż dopiero po wprowadzeniu nowej instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych od 7 września 2012 r. uregulowano wewnętrznie zasady dotyczące podróży służbowych w kraju. Ponadto w toku kontroli stwierdzono przypadek dokonywania księgowania dowodu w niewłaściwej kolejności (księgowanie właściwej faktury następowało po zaksięgowaniu korekty do niej wystawionej).

Kontrola wykazała, iż Centrum przyjęło zasadę kasowego ujmowania wydatków³⁴ i przekazywania do księgowania dowodów księgowych po dokonaniu płatności; jednakże od metody tej występowały odstępstwa. NIK zgłasza zastrzeżenia do tej praktyki, tym bardziej, iż brak regulacji w zakresie terminowości przekazywania dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi i wydziałami skutkowało stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami. Ponadto w zarządzeniu nie określono terminów dotyczących przekazywania dokumentacji do komórek merytorycznych oraz terminów na dokonanie kontroli dokumentów finansowo-księgowych i przekazanie ich do właściwych służb księgowych, w tym do działu ds. płatności poza dokumentami dotyczącymi PO PT³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1244, 2101-2592, 2734-2795.)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa iż od 2012 r. systematycznie ulegała poprawie skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej, a występująca ilość uchybień i nieprawidłowości w kolejnych okresach była mniejsza niż w 2011 r. W odniesieniu do płatności dokonywanych przez CRZL, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania regulowane były bez nieuzasadnionego wyprzedzenia. W ocenie NIK zasadnym jest wprowadzenie jednolitych i jednoznacznych uregulowań wewnętrznych w badanym obszarze i stały monitoring w tym zakresie, gdyż Izba nadal dostrzega potrzebę ciągłego prowadzenia monitoringu w obszarze finansowo-księgowym m.in. w celu bieżącego i jednolitego ewidencjonowania dowodów księgowych oraz wyeliminowania przypadków nieterminowych płatności.

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: braku wskazania osoby dokonującej dekretacji; długotrwałego procesu generowania z systemu finansowo-księgowego dekretów do ujmowanych w ewidencji dowodów księgowych; długotrwałego procesu

³³ Dz. U z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

³⁴ Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych wprowadzona z dniem 7 września 2012 r.

³⁵ Wskazano, iż opracowane przez właściwą komórkę organizacyjną pod względem merytorycznym rachunki/faktury są bezzwłocznie przekazywane do Wydziału Finansów, Analiz i Wsparcia Projektów, który dokonuje kontroli formalno-rachunkowej (nie określono terminu) oraz przekazuje dokument do Sekcji Płatności lub do poprawki. Dla dokumentów księgowych dotyczących wydatków finansowanych z Pomocy Technicznej określono, iż mają być one zwracane po dokonaniu kontroli najpóźniej 3 dni przed terminem płatności.

dokonywania kontroli bieżącej, co skutkowało stwierdzonymi przypadkami ujmowania dokumentów w niewłaściwych okresach sprawozdawczych oraz dokonywaniu płatności z opóźnieniem; długotrwałego procesu dokonywania księgowania oraz zatwierdzania (akceptacji) wprowadzonych dowodów księgowych. Stwierdzono także przypadki: braku ewidencjonowania kosztów dotyczących przyszłych okresów na odpowiednim koncie; wprowadzania i akceptowania w systemie finansowo-księgowym zapisów przez tego samego pracownika; dokonywania opisu merytorycznego i jego sprawdzenia przez tą samą osobę; braku oznaczania daty wpływu dowodu księgowego do CRZL lub oznaczania daty późniejszej niż dokonany opis/potwierdzenie merytoryczne usług; błędnych opisów merytorycznych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi błędów formalnych oraz proceduralnych, ocenia negatywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych za okres 2011 – I półrocze 2013.

4. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań za 2011 r. i 2012 r.: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), RB 28 UE oraz RB-28 Programy oraz o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2011 r. i 2012 r., (RB-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2011 r. i 2012 r. (Rb-Z). W odniesieniu do 2013 r. kontrola objęła sprawozdania za okres trzech kwartałów.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁶ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁷. Sprawozdania zostały sporządzone w oparciu o dane ujęte w ewidencji księgowej, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 1110-2662, 3100-3127, 3136-3475, 3994-4029)

Ustalono nieprawidłowości

Nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości realizowanej przez CRZL dotyczyły faktu, iż sprawozdania były sporządzane na podstawie danych ujętych w ewidencji księgowej, które były nie zatwierdzone (trwale zapisane) przez osobę upoważnioną, nawet w dniu sporządzania sprawozdań. Ponadto, co przedstawiono w części dotyczącej ksiąg rachunkowych i systemu finansowo-księgowego oraz kontroli zarządczej, nieprawidłowości związane są z opisanymi tam błędami w zakresie ujmowania zdarzeń gospodarczych niezgodnie z okresem ich wystąpienia, co skutkowało wykazywaniem w sprawozdaniach nie w pełni rzetelnego obrazu kosztów i wpływało na sprawozdawczość jednostki.

³⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

W związku z stwierdzonymi w toku kontroli uchybieniami i nieprawidłowościami dotyczącymi obszaru finansowo-księgowego Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie bieżące (okresowe), jak i roczne sprawozdania CRZL z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28) za 2011 r. i 2012 r. Z uwagi na poprawę, zwłaszcza od 2013 r. realizowanych w obszarze finansowo-księgowym działań, NIK z zastrzeżeniami opiniuje sprawozdania Rb-28 za 2013 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych – Rb-N i Rb-Z za 2011, 2012 i 2013 r. Na powyższą ocenę wpływ ma m.in. przewlekłe zatwierdzanie dowodów księgowych w systemie, opóźnienia w płatnościach związane m.in. z uruchamianiem rezerwy celowej i prezentowanie w sprawozdaniach danych zgodnych z ewidencją, lecz nie odzwierciedlających faktycznych okresów powstałych kosztów. Izba nie wnosi uwag do sprawozdań: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) i sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za ww. okresy.

5. Nadzór i kontrola merytorycznej działalności

Opis stanu
faktycznego

Centrum, w ramach działalności merytorycznej, dokonywało kontroli beneficjentów pod kątem stopnia realizacji projektów oraz prawidłowości wydatkowania środków na te cele. Przeprowadzano także kontrole przez jednostki zewnętrzne, w tym DI oraz IP w zakresie wydatkowania środków oraz sposobu funkcjonowania i działalności CRZL. I tak:

Centrum, wykonując zadania jako IP 2, przeprowadziło w latach 2011-2013 łącznie 112 kontroli planowych i doraźnych, a także wizyt monitoringowych u beneficjentów. W 20 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia wydając stosowne zalecenia.

W powyższym okresie Centrum było kontrolowane przez jednostki zewnętrzne, głównie Departamenty MPiPS, które były m.in. inicjatorami zleconych do realizacji Centrum projektów. Zakres kontroli obejmował m.in. stopień realizacji projektów oraz wydatkowanie środków. Przeprowadzane były także audyty zewnętrzne i kontrole m.in. przez Urząd Kontroli Skarbowej, Archiwum Akt Nowych, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Państwową Inspekcję Pracy – łącznie 47 kontroli.

W ich wyniku w 13 przypadkach wydano zalecenia pokontrolne, które zostały przez Centrum zrealizowane, z wyjątkiem dwóch zaleceń wydanych w 2011 r. przez Stanowisko do Spraw Audytu Wewnętrznego MPiPS, dotyczących:

- zlecenia jednostce zewnętrznej (wzorem innych instytucji zajmujących się wdrażaniem projektów finansowanych z funduszy strukturalnych) przeprowadzania, w tym archiwizowania, postępowań przetargowych na rzecz CRZL,
- rozważenia decyzji o możliwości przekazania grupy projektów systemowych do realizacji innemu podmiotowi, z uwagi na tempo i poziom wdrażania projektów systemowych. Rekomendowano, z uwagi na przyjęty sposób przygotowywania i wdrażania projektów³⁸, podjęcie decyzji o przeniesieniu wybranych projektów do realizacji przez ministerstwo.

W ocenie Centrum ww. rekomendacje nie były możliwe do realizacji z uwagi na: w pierwszym przypadku nie ujęcie w planie finansowym jednostki oraz budżetach projektów środków na ten cel, a w drugim z uwagi o zwiększenie, w ocenie CRZL,

³⁸ „Inicjator” – Departament w MPiPS; „realizator” – CRZL; „koordynator” DWF w MPiPS.

występujących opóźnień w realizacji projektów, a nawet zmniejszenie, lub brak szans na realizację nowych projektów w perspektywie finansowej 2007-2013.

MPiPS nie zgłaszało uwag do stanowiska Centrum.

(akta kontroli str. 4030-4057, 4128-4568)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

6. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

6.1. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich uczestniczy w realizacji programów operacyjnych: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO)³⁹. W realizacji PO KL Centrum uczestniczy zarówno jako Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia - IP²⁴⁰), jak i Beneficjent⁴¹ (beneficjent systemowy⁴²). W związku z pełnieniem funkcji IP 2 CRZL realizuje zadania oddelegowane przez Instytucję Pośredniczącą (IP), którą jest Departamentem Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF) w MPiPS⁴³.

W dniu 12 października 2007 r. zawarto porozumienie między MPiPS a CRZL w sprawie dofinansowania działania 1.1 „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy w ramach Programu”, działania 1.2. „Wsparcie systemowe instytucji pomocy społecznej w ramach Programu” oraz działania 1.3 „Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej⁴⁴” (zwanymi dalej działaniami 1.1, 1.2 i 1.3).

Zadania oddelegowane przez IP i wykonywane przez CRZL dotyczą m.in. zawierania umów o dofinansowanie projektów i nadzorowania ich realizacji; wyboru projektów do dofinansowania; płatności na rzecz beneficjentów niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi; refundacji wydatków poniesionych przez PFRON. W zakresie dofinansowanych projektów zadania dotyczą także: weryfikacji i poświadczania wydatków; odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych; prowadzenia kontroli; monitoringu postępu i prognozy wydatków a także osiągania celów. CRZL powierzono także zadania w zakresie prowadzenia naboru wniosków

³⁹ Szczegółowa kontrola dotyczyła projektów realizowanych w ramach PO KL.

⁴⁰ Funkcję IP 2 w Centrum pełni: Sekcja Monitorowania i Ewaluacji oraz Wydział Wyboru i Wdrażania Projektów.

⁴¹ Zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206) to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, korzystająca z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, podjętej odpowiednio przez właściwego ministra, jeśli pełni funkcję instytucji zarządzającej albo instytucji pośredniczącej, albo przez wojewodę, jeśli pełni funkcję instytucji pośredniczącej.

⁴² Zgodnie ze Szczegółowym Opiskiem Priorytetów PO KL 2007-2013, jednocześnie CRZL pełni rolę beneficjenta systemowego, realizując samodzielnie projekty poprzez zespoły projektowe w ramach Wydziału Realizacji Projektów Rynku Pracy i Wydziału Realizacji Projektów Pomocy Społecznej, wspomagane przez Zespół ds. Rozliczeń Projektów. W związku z pełnieniem funkcji beneficjenta CRZL ma za zadania w zakresie realizacji projektów inicjowanych przez merytoryczne komórki organizacyjne MPiPS - departamenty inicjujące - z obszaru zatrudnienia oraz pomocy i integracji społecznej. Dla projektów tych właściwą Instytucją Zarządzającą PO KL jest Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, natomiast funkcję IP pełni DWF MPiPS.

⁴³ W związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011r. Nr 279, poz. 1644)

⁴⁴ Z wyłączeniem poddziałania 1.3.1 „Projekty na rzecz społeczności romskiej” oraz 1.3.2. Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego – zgodnie z aneksem nr 6 z 7 października 2011 r.

o dofinansowanie beneficjentów systemowych oraz merytorycznej i formalnej weryfikacji projektów realizowanych przez swoich beneficjentów⁴⁵. CRZL odpowiedzialne jest także za realizację projektów konkursowych innowacyjnych⁴⁶ w ramach działania 1.1 i 1.2 i projektów systemowych oraz wdrażania projektów systemowych w ramach działania 1.3.

(dowód: akta kontroli str. 8969-9108, 9457-9476, 9845-10847)

6.2. W okresie objętym kontrolą tj. po 1 stycznia 2011 r. w CRZL realizowano przez beneficjentów (systemowych i konkursowych) 60 projektów⁴⁷, dla których Centrum pełniło funkcję IP 2. Łączna wartość tych projektów wynosiła 561.575.147 zł⁴⁸, a wydatki ogółem ujęte we wnioskach o płatność od początku realizacji projektu do 31 października 2013 r. wyniosły 332.765.060 zł. Z tego 8 projektów realizowano w działaniu 1.1 na kwotę 16.180.109 zł (wydatkowano 8.810.229 zł); 17 projektów w działaniu 1.2 na kwotę 29.703.639 zł (wydatkowano 7.724.485 zł); 35 projektów w działaniu 1.3 w tym: 20 projektów realizowanych przez PFRON na kwotę 206.952.684 zł (wydatki 95.388.333 zł); 7 projektów realizowanych przez Komendę Główną OHP o wartości 149.762.043 zł (wydatki 103.533.332 zł); 4 projekty realizowane przez CZSW na kwotę 111.194.352 zł (wydatki 96.881.191 zł); 4 projekty realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości na kwotę 47.782.321 zł (wydatki 20.007.590 zł).

Natomiast jako beneficjent w okresie objętym kontrolą, Centrum realizowało⁴⁹ 18 projektów w ramach działania 1.1 o wartości (wg SIMC na 13 grudnia 2013 r.) 328.699.191 zł i zaangażowaniu finansowym (wydatkach)⁵⁰ – 252.556.992 zł. W ramach działania 1.2 realizowano 12 projektów o wartości 496.930.719 zł (wydatki 300.414.558 zł).

Kontrola wykazała, że w 2013 r. CRZL poza realizacją ww. projektów, przyjęło do realizacji cztery nowe projekty na łączną kwotę 17.225.043 zł, z których zakończono jeden⁵¹ o wartości 85.500 zł⁵². NIK zauważa, iż dla trzech pozostałych projektów do stycznia 2014 r. nie podpisano z MPiPS umowy o dofinansowanie, choć terminy realizacji dla dwóch z nich wskazywały połowę 2013 r. odpowiednio: od 1 maja 2013 r. – 31 grudnia 2014 r. i od 1 czerwca 2013 r. do 30 czerwca 2015 r., a trzecim dotyczył okresu od 1 listopada 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. NIK zwraca uwagę, iż zwłaszcza w przypadku jednego z projektów o 20 miesięcznym okresie realizacji (od 1 maja 2013 r.) do zakończenia kontroli upłynęło ponad 40% czasu przewidzianego na całą realizację projektu. Długotrwałość przygotowania wdrożenia projektów do realizacji budzi obawy o dotrzymanie założonych terminów i osiągnięcie zakładanych wskaźników i rezultatów, zwłaszcza, iż w związku

⁴⁵ Beneficjenci systemowi realizujący projekty nadzorowani przez CRZL jako IP II to: Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW) – Działanie 1.3; Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) – Działanie 1.3; Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) – Działanie 1.3; PFRON – Działanie 1.3 oraz Pion Beneficjenta systemowego w CRZL – Działanie 1.1, 1.2, 1.3.

⁴⁶ Projekty mające na celu poszukiwanie nowych, lepszych, efektywniejszych sposobów rozwiązywania problemów mieszczących się w obszarach wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty realizowane są przez wybranych przez CRZL w konkursach beneficjentów np. PUP, fundacja, gmina, MOPS. CRZL odpowiada za: przygotowanie i organizację konkursu, nabór wniosków oraz ich ocenę.

⁴⁷ Wg stanu na 25 listopada 2013 r.

⁴⁸ Dane finansowe dotyczące realizowanych projektów ujmowane są w ramach prowadzonego systemu sprawozdawczości w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI) SIMIC; Informacje wykazane w SIMC stanowią narzędzie monitorowania stanu wdrażania Programu PO KL i są podstawą do sporządzania przez instytucje dokumentów sprawozdawczych.

⁴⁹ Projekty, których termin realizacji lub działania podejmowane w projekcie (w tym finansowe) obejmowały okres po 01.01.2011 r. Nie dotyczy 3 projektów, w których realizowano płatności tytułem dodatkowego wynagrodzenia rocznego wypłacanego w 2011 r. za 2010 r. (PO KL 01.01.00.00-005, PO KL 01.01.00.00-011 i PO KL 01.01.00.00-017).

⁵⁰ Wydatki rozliczone w ramach projektów w ujęciu kasowym do 30 listopada 2013 r.

⁵¹ Projekt 1.35 „II kariera młodych seniorów”, okres realizacji 01.09-31.12.2013r.

⁵² Złożono wniosek o płatność za 01.09-30.11.2013 r. na 1.974,04 zł.

z ostatecznym rozliczeniem perspektywy finansowej 2007-2013 do końca 2015 r. ewentualny czas niezbędny na przedłużenia terminów realizacji projektów (często stosowane przez CRZL) jest niewielki.

(dowód: akta kontroli str. 9478-9535)

6.3 W zakresie przewlekłości realizacji projektów i stopnia ich finansowej realizacji stwierdzono, że 30 projektów realizowanych (po 1 stycznia 2011 r.) przez CRZL (56%) w ramach działania 1.1 i 1.2, dla których funkcję IP pełni DWF (MPiPS), było wdrażanych w dłuższym okresie czasowym, niż pierwotnie zakładano, zaś finansowy stopień realizacji⁵³ części z nich, pomimo przedłużania terminów realizacji, nie jest wysoki i w części z nich nie przekracza 50%.

Kontrola wykazała, iż we wszystkich z 12 projektów działania 1.2 były przedłużane w stosunku do wniosku o dofinansowanie od 2 do 36 miesięcy, w tym w trzech projektach przedłużenie przekroczyło 50% planowanego pierwotnie okresu realizacji. Dotyczyło to projektu:

a) UDA-POKL.01.02.00-020⁵⁴ wydłużonego z 42 do 78 miesięcy (o 85%), przy zaangażowaniu wydatków wynoszącym 94,1%. Powodem przedłużenia było m.in.: zwiększenie liczby uczestników (o 1,8%), zwiększenie, po konsultacji z DI, dodatkowych edycji realizowanych form wsparcia, powtarzanie postępowań przetargowych z uwagi na niewyłonienie (z powodu braku ofert spełniających wymagania) wykonawców usługi, konieczności przeprowadzenia dodatkowej edycji studiów celem osiągnięcia zakładanego wskaźnika liczby osób otrzymujących dofinansowanie;

b) POKL.01.02.00-00-001⁵⁵ wydłużonego z 38 do 62 miesięcy (o 63%). Planowano kolejne jego przedłużenie. Zaangażowanie wydatków wyniosło 34,3%. Przyczyną przedłużenia były zmiany w projekcie wprowadzone w 2012 r. decyzją Komitetu Monitorującego. NIK zwraca uwagę, iż z uwagi na wielomiesięczne opóźnienia w poprzednich latach istnieje zagrożenie, co do osiągnięcia wszystkich rezultatów i produktów projektu. Z kolei jak wynika z informacji uzyskanych w MPiPS niski stopień wydatkowania wynika z ujęcia przez IP na rejestrze obciążeń kwoty nieprawidłowości 134.770 zł stwierdzonej po kontroli Ministerstwa.

c) POKL.01.02.00-00-002⁵⁶, o planowanym terminie zakończenia na koniec 2012 r., wydłużonym z 40 do 64 miesięcy (o 60%), przy zaangażowaniu wydatków wynoszącym 2,2%. Przyczyną przedłużenia była m.in. zmiana we wrześniu 2011 r. koncepcji merytorycznej projektu, z uwagi na zmiany ustawowe i związane z tym modyfikacje i konieczność zapewnienia czasu na osiągnięcie założonych celów i wskaźników projektu. Kwestia dotycząca niepodejmowania żadnych działań merytorycznych zmierzających do osiągnięcia zakładanego celu, fakt rozliczenia przez 3,5 roku wydatków w wysokości „niespełna” 2% wartości budżetu oraz brak przyspieszenia realizacji projektu pomimo zmiany koncepcji merytorycznej zostały wskazane jako podstawą pierwszej odmowy (z 30 stycznia 2013 r.) przedłużenia terminu realizacji projektu przez IZ tj. MRR. Zgoda na przedłużenie nastąpiła dopiero w czerwcu 2013 r. w związku z uchwałą Komitetu Monitorującego PO KL, po przedstawieniu przez MPiPS nowej fiszki projektu zawierającej m.in. zmianę terminu realizacji oraz rezultaty projektu i harmonogram ich osiągania w oparciu o kamienie milowe jako kryteria dostępu przy założeniu, iż ich nieosiągnięcie skutkuje rozwiązaniem umowy o dofinansowanie projektu. Akceptacja poprawionego

⁵³ Ileć podawany jest finansowy stopień realizacji – rozumieć przez to należy: stopień kwoty wydatków uznanych za kwalifikowalne (od początku realizacji projektu narastająco, zgodnie z SIMIK na dzień 13.12.2013r.) do aktualnej wartości projektu.

⁵⁴ Projekt 1.20 „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników pomocy i integracji społecznej”

⁵⁵ Projekt 1.46 „Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej”.

⁵⁶ Projekt 1.48 „Kompleksowe formy reintegracji społeczno-zawodowej w środowisku lokalnym”.

wniosku o dofinansowanie trwała od czerwca do 18 grudnia 2013 r. Jak wyjaśnił Dyrektor CRZL zagrożenia dalszej realizacji zostały wyeliminowane i po ponad trzech latach rozpoczęto właściwe działania merytoryczne, a projekt jest realizowany zgodnie z planem działania osiągając już pierwszy z przyjętych kamieni milowych.

d) UDA-POKL.01.02.00-045/09-06⁵⁷, którego czas realizacji wydłużono o 200%, z 15 do 45 miesięcy, jednakże jego finansowa realizacja wyniosła 99,3%⁵⁸. Stwierdzono, iż w czterech z 12 przyjętych w projekcie wskaźników nie osiągnięto zakładanej wartości, jednakże w sześciu ją przekroczone. Jak ustalono trzykrotne przedłużanie terminu realizacji tego projektu spowodowane było zwiększeniem liczby uczestników i edycji realizowanych w nim studiów podyplomowych.

Natomiast w odniesieniu do projektów w działaniu 1.1 przedłużenia dotyczyły 15 z 18 projektów i wynosiły od dwóch do 36 miesięcy. NIK zauważa, iż w przypadku czterech projektów pierwotny czas ich realizacji (zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i umową) był krótszy niż okres, o który wydłużono dany projekt. Dotyczyło to projektu:

a/ UDA-POKL.01.01.00-00-009⁵⁹, wydłużonego z 12 do 48 miesięcy (o 300%), przy finansowej realizacji 93,3%, projekt zakończony. Przyczyną przedłużenia było zwiększenie dotychczasowego rezultatu projektu (liczby przeszkolonych) oraz przygotowywanie dokumentacji i przedłużająca się procedura przetargowa i wybór właściwego trybu zamówienia⁶⁰;

b/ UDA-POKL.01.01.00-00-016⁶¹, wydłużonego z 14 do 50 miesięcy (o 257%), przy finansowej realizacji 47,5%, projekt zakończony. Kontrola wykazała, iż na sześć zadań w projekcie tylko jedno zrealizowano w 100%, jednego nie zrealizowano w ogóle, pozostałe w przedziale od 36 do 74%. Przyczyną przedłużania było m.in. powstanie opóźnień na początkowym etapie realizacji projektu w zakresie postępowań przetargowych w tym w odniesieniu do oszacowanego zbyt niskiego budżetu projektu oraz problemy związane z brakami kadrowymi;

c/ UDA-POKL.01.01.00-00-001⁶², wydłużonego z 26 do 62 miesięcy (o 138%), przy finansowej realizacji 36,7%, projekt zakończony. W projekcie dodano, w wyniku rekomendacji KE dla MPiPS, drugi etap dotyczący rozbudowy bazy danych i przedłużono okres realizacji do końca 2013 r. Pierwszy etap zrealizowano w 2012 r. Jak ustalono w trakcie międzyresortowych konsultacji (MPiPS i MRR) opracowano dwie koncepcje realizacji drugiego etapu projektu. Jednakże formalny brak podmiotu inicjatora projektu (MPiPS -DI nie było zainteresowane), brak jednolitej wizji rozszerzenia projektu oraz długotrwały proces negocjacji resortowych, stanowiły istotne zagrożenia dla realizacji zadania. Brak było także zainteresowania potencjalnych oferentów. Wobec zaistniałej sytuacji w listopadzie 2012 r. CRZL wystąpiło do IP z wnioskiem o ograniczenie projektu do jednego etapu i wcześniejsze zakończenie jego realizacji. NIK zwraca uwagę, iż umowa o dofinansowanie została ostatecznie rozwiązana dopiero w październiku 2013 r., choć CRZL monitorowało w tej kwestii od początku 2012 r. do IP. Kontrola wykazała ponadto, iż projekt nie został rozliczony (weryfikacja ostatecznego zerowego wniosku o płatność) przez MPiPS;

⁵⁷ Projekt 1.45 „Kształcenie kadry zarządzającej instytucji pomocy i integracji społecznej w formie studiów podyplomowych”.

⁵⁸ Projekt zakończony i rozliczony, w dn. 16 grudnia 2013 r. IP sporządził i zatwierdził kartę zamknięcia projektu.

⁵⁹ Projekt 1.44 „Kwestionariusz zainteresowań zawodowych – narzędzie pracy doradcy zawodowego”

⁶⁰ Procedurę uruchomiono od 2010r, gdy nie można było zastosować kolejny raz zaproponowanego trybu „z wolnej ręki”.

⁶¹ Projekt 1.3 „Opracowanie nowych zaleceń metodycznych prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy”

⁶² Projekt 1.1 „Stworzenie bazy danych na temat projektów realizowanych w obszarach zatrudnienia i integracji społecznej ...”

d/ UDA-POKL.01.01.00-00-006⁶³, wydłużonego z 30 do 66 miesięcy (o 120%), przy finansowej realizacji 98,5% (projekt zakończony, nie rozliczony). Powodem przedłużenia były powstałe na projekcie oszczędności i związane z tym, zaproponowane przez DI, rozszerzenie działań w ramach projektu.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do faktu przedłużania okresu realizacji przyjętych projektów w przypadku, gdy przedłużenia te wynikały ze zwiększania zadań w projekcie z uwagi m.in. na wykorzystanie powstałych w projekcie oszczędności oraz gdy dotyczyły długotrwałości prowadzonych niektórych procedur przetargowych i jednocześnie były niezależne od Centrum. Izba zwraca natomiast uwagę, że w przypadku części projektów konieczność ich wydłużenia wynikała w dużej mierze z niedostatecznych – w ocenie NIK – działań podejmowanych w początkowym (do około połowy 2012 r) okresie ich realizacji, czy nawet braku jakichkolwiek działań w przypadku niektórych projektów, na co zwracała uwagę także IZ⁶⁴ oraz samo kierownictwo CRZL. Izba zwraca także uwagę, iż przyczyną niedotrzymania pierwotnych terminów realizacji projektów były ponadto: braki kadrowe i fluktuacja kadr w tym w szczególności kilkukrotne zmiany kierowników i kadry projektów, na co wskazywał również Dyrektor CRZL, informując m.in. iż braki kadrowe w obsadach stanowisk projektowych utrudniały płynną i terminową realizację zadań, a podejmowane przez CRZL działania celem zwiększenia liczby stanowisk pracy w większości nie przyniosły efektów. Jak wykazała kontrola konieczność przesuwania terminów realizacji projektów była także wynikiem niepełnego/niewystarczającego zaangażowania ze strony DI w trakcie realizacji projektu np. w zakresie współpracy co do uzasadnień merytorycznych do wniosków o dofinansowanie; długotrwałość (przekraczająca nawet rok) procedowania dokumentacji dla projektów w tym m.in. wniosków o dofinansowanie pomiędzy DI, CRZL a DWF.

Ponadto NIK zauważa, że kwestie dotyczące długotrwałej realizacji projektów były sygnalizowane przez byłego Dyrektora CRZL, który jako przyczynę wskazał opóźnienia w uruchamianiu projektów przez DWF oraz konieczność zmiany nieefektywnego systemu ich wdrażania i realizacji, o czym informował MPiPS. Izba zauważa, iż opóźnienia w uruchamianiu projektów występują nadal, czego przykładem są trzy projekty z określonymi terminami realizacji od około połowy 2013 r.- dla których do stycznia 2014 r. nie podpisano umów o dofinansowanie⁶⁵. Przedstawione powyżej przypadki długotrwałości realizacji projektów mogły spowodować zwiększenia wydatkowania kosztów dotyczących realizowanych projektów, np. w zakresie wynagrodzenia kierowników i personelu projektu, które ponoszono, jeśli nie ze środków w ramach projektów (środki europejskie), to ze środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 3994-4029, 4030-4127, 6646-8767, 8767-8966, 9478-9534, 9682-9844)

6.4 Jednocześnie NIK zauważa, iż w odniesieniu do projektów realizowanych w CRZL, dla których pełnił on funkcję IP2, a projekty realizowane były przez m.in. PFRON, OHP, CZSW i MS, czy wybranych w konkursach beneficjentów, ich realizacja - w ocenie NIK - przebiegała sprawniej, a terminy realizacji pierwotnie określone były dochowywane⁶⁶. Wprowadzane zmiany terminów dotyczyły mniejszej liczby projektów i nie były tak długotrwałe w stosunku do przyjętego okresu ich realizacji. W przypadku tych projektów (nadzorowanych przez CRZL) nie było przypadków przedłużeń o okres dłuższy, niż pierwotny termin całej realizacji

⁶³ Projekt 1.6 „Szkolenia modułowe pracowników instytucji rynku pracy, realizujących usługi rynku pracy i programy aktywizacji zawodowej”

⁶⁴ Dotyczy np. projektu Kompleksowe formy reintegracji społeczno-zawodowej w środowisku lokalnym”

⁶⁵ Szczegółowy opis w pkt 7.2.

⁶⁶ Merytoryczny i finansowy stopień realizacji wg stanu na 25 listopada 2013 r.

zadania. Stwierdzono, iż spośród 60 analizowanych projektów tylko w 20% przypadków (12 projektów) dokonywano przedłużenia okresu realizacji od jednego do 14 miesięcy. W czterech przypadkach przedłużenia zwiększyły pierwotny okres realizacji odpowiednio o 36%, 27%, 17% i 12,5%), a w pozostałych ośmiu przypadkach – wyniosły, lub były niższe niż 10%. Kontrola wykazała, iż spośród 18 zakończonych projektów⁶⁷ w 14 (77,8%) osiągnięto 100% zaangażowanie finansowe⁶⁸. W zakresie osiągnięcia wartości docelowych przyjętych w zakończonych projektach wskaźników, NIK zwraca uwagę, iż tylko w czterech zakończonych projektach osiągnięto lub przekroczono planowane wartości dla wszystkich przyjętych w projekcie wskaźników. W pozostałych 10 projektach uzyskane na planowanym poziomie wartości wskaźników (100% lub więcej wartości docelowej wskaźnika) dotyczyły tylko części z wskaźników przyjętych w każdym z projektów. Jednakże poza czterema przypadkami osiągnięte wartości wskaźników oscylowały lub przekraczały 90%. W jednym projekcie nie osiągnięto żadnych wartości dla wszystkich określonych wskaźników, a w dwóch projektach tylko dla części z przyjętych. Związane było to z odrzuceniem przez testującego strategii wdrażania projektu i rozwiązaniem umowy. W jednym projekcie dwa z przyjętych wskaźników osiągnęły około 50% stopień realizacji. W pozostałych czterech zakończonych projektach zaangażowanie finansowe wyniosło od 50,9% do 85,9%. Przyczyną niepełnego jego wykonania było w pierwszym projekcie (gdzie wyniosło 85,8%) niezatwierdzenie wniosku o płatność za grudzień 2012 r., przy czym NIK zauważa, iż pięć z 21 przyjętych wskaźników nie osiągnęło wartości docelowej. W drugim projekcie (80,9%), w którym wstrzymano weryfikację końcowego wniosku o płatność z uwagi na planowaną w listopadzie 2013 r. kontrolę, 10 z 19 wskaźników nie osiągnęło wartości docelowej. W trzecim projekcie (70,2%) wykazano wniosek za okres do końca sierpnia, a projekt trwał do listopada 2013 r.; tylko cztery z 18 przyjętych wskaźników nie osiągnęło wartości docelowej. W ostatnim projekcie (w którym zaangażowanie finansowe wyniosło 50,9%) niskie wydatkowanie wynikało ze złej jakości składanych przez partnera PFRON dokumentów finansowych. Jak wyjaśniono, brak jest zagrożeń w wydatkowaniu środków, a końcowy wniosek nie został zatwierdzony. NIK zwraca uwagę, iż 24 z 28 przyjętych wskaźników nie osiągnęło wartości docelowej.

(dowód: akta kontroli str. 4030-4051, 9194-9258, 9502-9524)

6.5 W zakresie kryteriów wyboru beneficjentów realizujących projekty nadzorowane przez CRZL jako IP 2, NIK stwierdziła, iż zostały one określone w dokumentach programowych dotyczących PO KL. Natomiast zasady wyboru beneficjentów ostatecznych⁶⁹ korzystających z „produktów projektu” określane były we wnioskach o dofinansowanie projektów systemowych, ponadto tworzone regulaminy rekrutacji przez beneficjentów realizujących projekt. Kontrola wykazała, m.in. że produkty projektów takie jak np. sprzęt komputerowy głównie zakupione były dla personelu projektu, natomiast beneficjent ostateczny otrzymywał w ramach projektu np. sprzęt rehabilitacyjny. Szkolenia prowadzone w ramach projektów dobierano indywidualnie dla każdego beneficjenta ostatecznego (zależnie od specyfiki projektu). NIK nie wnosi uwag w tym zakresie, jak również w odniesieniu do działań podejmowanych przez CRZL w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie złożonych przez

⁶⁷ Projekty, których termin zakończenia przypadał na 20 grudnia 2013 r. lub przed tą datą. Dane dotyczą projektów pozostających w realizacji po 1 stycznia 2011 r. stan na 25 listopada 2013 r. biorąc pod uwagę wydatki ujęte we wnioskach o płatność za okres maksymalnie do 31.10.2013 r. W jednym przypadku wniosek obejmuje okres do końca sierpnia 2013 r.

⁶⁸ Wydatki rozliczone do wartości projektu. Przyjęto wydatki rozliczone w ramach projektów w poszczególnych latach w ujęciu kasowym (wg okresów rozliczeniowych za które składane są wnioski o płatność, w przypadku okresów dotyczących przełomu lat wartość zaliczono do roku, w którym ma początek okres rozliczeniowy).

⁶⁹ Osoba, instytucja lub środowisko (grupa społeczna) bezpośrednio korzystająca z wdrażanej pomocy – <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Slowniczek/>.

beneficjentów. Izba zauważa, iż zasady dotyczące beneficjentów ostatecznych otrzymujących produkty projektu były jawne, dostępne dla wszystkich zainteresowanych udziałem w projekcie. Jak wynika z ustaleń kontroli, Beneficjenci realizujący projekt, prowadząc rekrutację beneficjentów ostatecznych do projektu, poprzedzali ją działaniami promocyjnymi, wysyłając informacje o przedmiotowym projekcie do takich miejsc, by trafiła ona do jak największej liczby osób w zależności od grupy docelowej projektu. Kandydat zgłaszający swoją chęć przystąpienia do projektu był informowany o możliwym wsparciu w projekcie, dodatkowo projekty systemowe realizowane były na terenie całego kraju, a beneficjenci (np. KG OHP, PFRON, CZSW) posiadający biura regionalne prowadzili w nich promocje projektów i rekrutację. Jak wyjaśnił Dyrektor CRZL, na beneficjencie realizującym projekt spoczywa obowiązek informowania o formach pomocy w projekcie, zrekrutowania odpowiedniej liczby beneficjentów ostatecznych. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do działań podejmowanych przez CRZL w zakresie oceny wniosków o płatność i ich rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 9679-9681)

6.6 Kontrola wykazała, iż CRZL odpowiadało za sporządzanie dokumentów sprawozdawczych na poziomie Działania. Zobowiązanie w tym zakresie uregulowano Porozumieniem z MPiPS nr PI/2/2007 z dnia 12 października 2007 r., wskazując, że (IP2) przekazywała informacje miesięczne/kwartalne oraz sprawozdania okresowe i roczne z Działania 1.1, Działania 1.2 oraz Działania 1.3. Do końca 2011 r. CRZL monitorowało projekty systemowe działania 1.1 i 1.2. Od 1 stycznia 2012 roku zgodnie z zapisami Aneksu nr 6 z dnia 7 października 2011 roku do ww. Porozumienia, Centrum (IP2) przekazuje do Instytucji Pośredniczącej informacje o postępie realizacji oraz sprawozdania okresowe i roczne z Działania 1.1 oraz 1.2 w zakresie projektów innowacyjnych i ponadnarodowych oraz Działania 1.3⁷⁰. Informacje kwartalne, sprawozdania okresowe i roczne przekazywane do IP sporządzane są na formularzach stanowiących wzór określony przez Instytucję Zarządzającą⁷¹. CRZL przedkłada do IP: informacje kwartalne w terminie do 5 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, którego dotyczy informacja (wyłącznie w wersji elektronicznej), sprawozdania za I-sze półrocze (okresowe) nie później niż 30 dni kalendarzowych od zakończenia okresu sprawozdawczego, sprawozdania roczne nie później niż 30 dni kalendarzowych od zakończenia okresu sprawozdawczego. Sprawozdawczość realizowana jest m.in. na podstawie danych uzyskanych ze zweryfikowanych, zatwierdzonych i wprowadzonych do SIMIK wniosków o płatność oraz ich korekt, w tym danych zawartych w module *Wskaźniki PO KL*, do ostatniego dnia danego okresu sprawozdawczego⁷². Jednocześnie do IP przekazywane są co trzy miesiące tabele monitorujące Priorytet I PO KL, w których opisany jest postęp finansowy i merytoryczny projektów. Dodatkowo o postępie rzeczowym i finansowym IP jest informowana poprzez składane w ramach poszczególnych projektów na bieżąco, zgodnie z harmonogramem, wnioski o płatność.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez CRZL w odniesieniu do prowadzonego przez Centrum monitoringu projektów. Dotyczy to także kontroli prowadzonych przez CRZL w zakresie realizowanych projektów⁷³ oraz działań

⁷⁰ Z wyłączeniem poddziałań 1.3.1 i 1.3.2.

⁷¹ Sprawozdania, jak i załączniki do sprawozdań są zamieszczone na stronie <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/sprawozdania/> w zakładce „Sprawozdania z realizacji priorytetów”.

⁷² Informacje o osiągniętych wartościach wskaźników, prezentowane w sprawozdaniach z realizacji Działania, odnoszą się do wskaźników produktu. Źródłem do wyliczenia ich wartości są dane zawarte we wnioskach o płatność, KSI SIMIK 07-13, bazie PEFS będące w posiadaniu instytucji.

⁷³ Kontrole odbywają się zgodnie z *Zasadami kontroli w ramach PO KL*. Wydział Kontroli Projektów kontroluje takich beneficjentów EFS jak: CZSW, Ministerstwo Sprawiedliwości, OHP, PFRON, Pion beneficjenta

w ramach prowadzenia sprawozdawczości do IP (zgodnie z wymogami określonymi w systemie sprawozdawczości PO KL) na podstawie m.in. informacji uzyskiwanych od beneficjentów, zawartych w rozliczonych i zatwierdzonych przez CRZL wnioskach beneficjentów o płatność, a także danych uzyskanych w trakcie prowadzonych kontroli projektów. Pozytywna ocena dotyczy także działań CRZL podejmowanych w celu wyegzekwowania określonych założeń/działań w przypadku niewywiązywania się beneficjentów z postanowień zawartych umów. Dotyczyło to m.in. decyzji o niekwalifikowaniu środków np. w zakresie: części wynagrodzeń czy nagród dla pracowników projektu, gdy wydatki nie spełniały wymogów efektywnego zarządzania finansami (relacja nakład/rezultat); kosztów zarządzania projektem, gdy brak było działań merytorycznych; niskiego stopnia realizacji wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie; nieprawidłowego sporządzania wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 8768-8839, 8969-9108, 9650-9652)

6.7 Według stanu na 13 grudnia 2013 r. z 40 projektów w ramach Działania 1.1 i 1.2, 17 zostało zakończonych⁷⁴, w tym dla sześciu termin zakończenia realizacji przypadających przed 1 stycznia 2011 r. NIK zauważa, iż dla tych sześciu projektów tylko dwa osiągnęły zbliżony do 100% finansowy stopień realizacji przekraczający 98%, pozostałe odpowiednio: 93,7; 70,9; 68,2 oraz 5,8%⁷⁵.

W przypadku pozostałych zakończonych w okresie po 1 stycznia 2011 r. projektów, kontrola ustaliła, iż tylko dla trzech z nich sporządzono w IP karty zamknięcia projektów. NIK zwraca uwagę, iż w pozostałych przypadkach projekty są zakończone, a żadne działania w nich nie są podejmowane⁷⁶ i dla 10 z nich, pomimo przekazania i zatwierdzenia końcowych wniosków o płatność, brak jest kart zamknięcia. Dla trzech projektów wnioski wciąż pozostają w weryfikacji, a projekty nie są ostatecznie rozliczone i zamknięte. Dla przykładu końcowy wniosek o płatność dla projektu „Zielona linia” pomimo, iż projekt zakończył się z końcem 2012 r. wciąż jest w weryfikacji. Jak wykazała kontrola stopień kwoty wydatków uznanych za kwalifikowalne (od początku realizacji projektu narastająco) do aktualnej wartości projektów⁷⁷ wynosił (dla projektów zakończonych po dniu 1 stycznia 2011 r.) od 0,0%⁷⁸ dla jednego z projektów o wartości 10.805.846,64 zł, zakończonego w 2012 r., do 99,4%. W czterech przypadkach wydatkowanie przekroczyło 90%, w pozostałych wyniosło odpowiednio dla projektów zakończonych: we wrześniu 2011r. - 89,7%; w grudniu 2012 r. - 87%; w listopadzie 2012 r. - 84,8%; w grudniu 2012 r. 47,8%; w październiku 2013 r. – 36,7% oraz 2,2% dla projektu zakończonego w maju 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 9478-9649, 4030-4127)

6.8 W zakresie płatności dokonywanych w ramach realizowanych projektów kontrola wykazała, iż generalnie zlecenia płatności były przekazywane do BGK według harmonogramu, w terminach umożliwiających ich regulowanie bez opóźnień. Wprowadzenie dokumentów zwalniających środki finansowe (np. faktur, dyspozycji przelewów, wniosków o uruchomienie transz...itp.) do systemu bankowego BGK w obowiązującym okresie składania zleceń następowało niezwłocznie po wpłynięciu do sekcji płatności. Zdarzały się nieliczne przypadki płatności po terminie

systemowego CRZL oraz Beneficjentów realizujących projekty konkursowe. Zakres przedmiotowy kontroli projektów systemowych obejmuje m.in. weryfikację zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi w umowie (porozumieniu) o dofinansowanie oraz we wniosku o dofinansowanie projektu.

⁷⁴ W przypadku jednego projektu B.2.1. „Opracowanie wdrożenia Matrycy Kurcmana ...” zawarto porozumienie o rozwiązaniu umowy.

⁷⁵ Dla projektu B.2.1 „Opracowanie wdrożenia matrycy Kurcmana ...”.

⁷⁶ W kilku dokonywano płatności tytułem dodatkowego wynagrodzenia rocznego lub regulowania zobowiązań za wcześniejsze prowadzone w terminie realizacji projektu działania/usługi.

⁷⁷ Wg danych z SIMIC na 13 grudnia 2013 r.

⁷⁸ Projekt PO KL 01.01.00-00-008 „Zarządzanie informacją wykorzystywaną w usługach rynku pracy”

spowodowane m.in. koniecznością oczekiwania wprowadzonego zlecenia na termin realizacji płatności, przy czym nie były naliczane odsetki karne, a CRZL starał się uzyskiwać zgodę kontrahentów na przesunięcie terminów płatności. Ponadto CRZL występowało do Ministerstwa Finansów z prośbą o uruchomienie dodatkowego terminu wprowadzania zleceń płatności do systemu lub dodatkowej transzy poza obowiązującym na dany rok terminarzem tak, aby płatność została zrealizowana zgodnie z terminem płatności⁷⁹. NIK nie zgłasza uwag do realizacji powyższych działań, jak również do faktu zwrotu na rachunek bankowy środków niewykorzystanych w miesiącu ich przekazania zgodnie z dyspozycją rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4030-4127, 9194-9263, 9650-9652)

6.9 W zakresie certyfikacji wydatków kontrola wykazała, że kwota 9.216,1 tys. zł została zgłoszona przez CRZL do rozliczenia w złożonych wnioskach o płatność w odniesieniu do trzech projektów⁸¹ (w tym jeden dotyczy końcowego rozliczenia projektu), lecz nie została rozliczona, a w konsekwencji wliczona do całkowitej wartości certyfikacji 2013 roku. Stwierdzono, iż na rok 2013 poziom certyfikacji nałożony przez MPiPS określono na 479.000,0 tys. zł (łącznie dla CRZL, tj. Działów 1.1, 1.2 i 1.3), natomiast wykonanie wyniosło 287.616,7 tys. zł, co stanowiło 60,1%. Zakładany przez MPiPS poziom certyfikacji dla Działu 1.1 i 1.2 ustalony w wysokości 363.000.000 zł wykonano w 184.852.361,81 zł tj. 50,9%⁸². Jednocześnie NIK zauważa, iż zaplanowany przez MPiPS poziom certyfikacji dla projektów, w których CRZL pełnił funkcje IP 2 tj. Działu 1.3 i Beneficjentów konkursowych z Działów 1.1 i 1.2 w kwocie 135.494,1 tys. zł, wykonano w wyższej wysokości tj. 113.830,0 tys. zł (84,0%). NIK przyjmuje do wiadomości, iż w opinii CRZL (przedstawianej do MPiPS) „szacowany (...) realny poziom wydatków możliwy do zrealizowania i osiągnięcia” określono w stosunku do Działów 1.1 i 1.2 na ok. 194.210,7 tys. zł⁸³, a faktyczne wykonanie przy takim planie wyniosło 173.786,7 tys. zł, tj. 89,5%. Przy uwzględnieniu ww. wydatków niezatwierdzonych przez IP⁸³, łączny poziom wydatków wyniósłby 183.002,8 tys. zł, tj. 94,2% zaplanowanych i realnych, wg CRZL, wydatków oraz zwiększyłoby również poziom łącznej certyfikacji osiągniętej przez CRZL, w odniesieniu do nałożonego przez MPiPS planu. NIK zwraca uwagę, iż ustalenia kontroli wykazały, że planowana certyfikacja w latach poprzednich (2009-2012) także była niska, i nie osiągała poziomu określonego przez MPiPS, wynosząc średnio 55,7%, tj. odpowiednio: 30,0%, 69,4%, 63,1% , z wyłączeniem 2010 r. z powodu zawieszenia certyfikacji przez Komisję Europejską. Jak wyjaśnił Dyrektor CRZL, Centrum, jako IP 2, w celu przyspieszenia rozliczania wydatków Beneficjentów zewnętrznych organizowało spotkania monitorujące celem omówienia problemów przy realizacji projektów, organizowano przeglądy okresowe dla projektów konkursowych innowacyjnych, ponadto weryfikowano także terminowość składania wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności i monitorowano do beneficjentów w przypadku opóźnień.

⁷⁹ W 2011 r. było takich sytuacji 8, w 2012 roku 12, do dnia 19.12.2013 roku – 10.

⁸⁰ Wymóg z §14 ust. 3 i 4 rozporządzenia – Dz. U. z 2010 r., Nr. 245, poz. 1637. Środki niewykorzystane w miesiącu ich przekazania, podlegają zwrotowi na rachunek bankowy do obsługi płatności ostatniego dnia roboczego tego miesiąca chyba, że ich wpłata na rachunki pomocnicze wydatków ze środków europejskich nastąpiła na poczet wydatku, który ma zostać dokonany pierwszego dnia roboczego następnego miesiąca. Wystąpiło 6 uzasadnionych przypadków przekazania środków po terminie.

⁸¹ Stan na 13 grudnia 2013 r. Rozliczenie nie dotyczy kwoty 1.974,04 zł z wniosku o płatność za okres wrzesień – listopad 2013 r. dla projektu „II kariera młodych seniorów” którego termin realizacji przypadał na okres 1 września – 31 grudnia 2013r.

⁸² Bez beneficjentów konkursowych, dla których CRZL pełnił funkcje IP 2. Planowana kwota dla tych beneficjentów w działaniu 1.1. i 1.2 wynosiła 19.494.131 zł, a wykonanie 11.065.642 zł.

⁸³ Wydatki złożone do IP pozostające w trakcie weryfikacji – stan na dzień 13 grudnia 2013 r.

Kierownictwo CRZL było informowane o aktualnym poziomie wydatkowania w ramach wdrażanych projektów celem stałego nadzoru nad osiągnięciem zakładanego celu certyfikacji. W celu dokonania stosownych wyjaśnień i ustaleń w ramach realizowanych projektów, organizowano spotkania monitorujące oraz robocze z opiekunami projektów i IP w MPiPS. Ponadto, jak wskazano, każdorazowe problemy w opóźnieniach przy realizacji zadań zgłaszano we wnioskach o płatność za dany okres rozliczeniowy. Jak wyjaśnił Minister PiPS poziom certyfikacji wydatków na kolejne lata dla Ministerstwa, jak dla każdej Instytucji Pośredniczącej w ramach PO KL, jest wyznaczany przez Instytucję Zarządzającą, podlega on również zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. MPiPS otrzymuje od IZ cel wymagany do realizacji w danym roku i - jako Instytucja Pośrednicząca PO KL - odpowiada za podział rocznego celu certyfikacji na nadzorowane Priorytety PO KL i w konsekwencji Instytucje Pośredniczące II stopnia. Wymóg certyfikowania w kolejnych latach odpowiedniej części kwoty dostępnej alokacji ma zapewnić odpowiedni postęp w realizowanych przez jednostkę projektach oraz uchronić daną instytucję przed kumulacją wydatków w końcowej fazie realizacji Programu (kumulacja ta grozi brakiem możliwości wykorzystania środków oraz ich utratą przez państwo członkowskie). Jak wyjaśnił Minister PiPS poziom celu certyfikacji na 2013 r. (479 mln zł, w tym 363 mln zł dla Działania 1.1 i 1.2 PO KL) jest konsekwencją braku realizacji przez CRZL celów finansowych w latach ubiegłych, co doprowadziło do skumulowania się wydatków w 2013 roku. Założony dla CRZL cel certyfikacji, ma także związek z koniecznością osiągnięcia wyznaczonych przez MPiPS celów i wskaźników w ramach realizowanych przez tę instytucję projektów systemowych. Ponadto MPiPS, wyznaczając cel certyfikacji na 2013r. dla CRZL, brało pod uwagę fakt kończącej się w 2013 r. perspektywy finansowej, a co za tym idzie końcową fazę realizacji większości projektów oraz konieczność ich rozliczenia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż na niższy od zakładanego poziom realizacji celu certyfikacji wpływają także wydatki niekwalifikowalne i nieprawidłowości stwierdzone podczas weryfikacji wniosków o płatność i kontroli w projektach oraz korekty systemowe nakładane na projekty realizowane w ramach PO KL, a są to czynniki, których nie można przewidzieć na etapie określania celów certyfikacji. NIK przyjmuje wyjaśnienia Kierownictwa CRZL w tym zakresie, niemniej jednak uważa, iż ustalony poziom certyfikacji, nakładany na MPiPS, a tym samym wyznaczony w części dla CRZL, jest konieczny do spełniania w celu zapewnienia możliwie najbardziej efektywnego poziomu realizacji nałożonych zadań i maksymalizacji wydatków środków europejskich będących w dyspozycji MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 4030-4127, 9653-9678)

6.10 W zakresie kwalifikowalności wydatków oraz wydatków nieprawidłowych kontrola ustaliła, iż w okresie od 2008 r. na rozpoczęte⁸⁴, projekty realizowane przez CRZL ramach Działania 1.1, 1.2 i 1.3 wydatkowano łącznie 532.338.602,44 zł, co stanowi 64% aktualnej wartości projektów⁸⁵ - według stanu na 13 grudnia 2013 r. Środki w wysokości 412.859.030,49 zł (77,6% poniesionych wydatków) uznane zostały za kwalifikowalne. NIK zauważa iż pozostała kwota o łącznej wartości 119.525,5 tys. zł stanowi w 92% tj. 109.933.680,50 zł kwoty „zakwestionowane”. W kwocie tej wartość 34.184.653,14 zł uznana została przez IP (MPiPS) jako wydatki niekwalifikowalne realizowanych przez CRZL projektów. Środki te mogą

⁸⁴ Dotyczy 30 projektów pozostających w realizacji, z wyłączeniem nowych projektów z 2013 r.: „Przemocy w rodzinie NIE (...)”; „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości (...)”; „Monitorowanie losów dziecka” o łącznej wartości 17.339,5 tys. zł przyjętych do realizacji w 2013 r., dla których nie podpisano umów o dofinansowanie oraz realizowanego w okresie wrzesień – grudzień 2013 r. projektu 1.35 „II kariera młodych seniorów” o wartości 85.500 zł.

⁸⁵ Bez projektów dla których CRZL pełnił funkcje IP 2.

zostać uznane za kwalifikowalne w kolejnym wniosku o płatność po złożeniu odpowiednich wyjaśnień przez CRZL, lub mogą zostać ponownie wykorzystane w projekcie na inne zadania, za zgodą IP. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż środki w wysokości 75.749.027,44 zł (18,3% kwoty wydatków kwalifikowalnych), stanowią wydatki nieprawidłowe, tj. uznane pierwotnie za kwalifikowalne, ale w końcowym efekcie zakwestionowane wyniku przeprowadzonej w projekcie kontroli. Środków tych nie można ich ponownie wykorzystać w ramach projektu (pomniejszając jego wartość). Wydatki nieprawidłowe stanowią 14,2%, a wydatki niekwalifikowalne 6,4% całkowitej kwoty poniesionych wydatków objętych wnioskami (zgodnie z SIMIK). Natomiast w przypadku projektów, dla których CRZL pełni funkcję IP ²⁸⁶ tj. Działania 1.3 oraz projektów konkursowych w Działaniu 1.1 i 1.2, stwierdzono niższy względny udział kwot wydatków zakwestionowanych. Kwota nieprawidłowości (od dnia 01.01.2011r.) wyniosła 587.845,8 zł, natomiast kwota wydatków niekwalifikowalnych wyniosła 1.557.190,18 zł, co stanowiło 0,2% oraz 0,5% w odniesieniu do wydatków ogółem ujętych we wnioskach o płatność dla tych projektów za okres od początku realizacji projektu do 31 października 2013 r.²⁸⁷. Izba nie wnosi uwag do działań podejmowanych przez CRZL jako IP 2 oraz pozytywnie ocenia działania CRZL, w zakresie prowadzenia uzgodnień i wyjaśnień z IP w odniesieniu do zakwestionowanych wydatków i przyjmuje wyjaśnienia w tym zakresie, zaznaczając, iż zgodnie z przyjętym systemem, ostateczna decyzja co do uznawania kwalifikowalności należy jednak do IP.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK kwota przedmiotowych „zakwestionowanych” wydatków jest dość wysoka. W świetle udzielonych przez Ministra PiPS wyjaśnień, co do możliwości ponownego wykorzystania wydatków niekwalifikowalnych, wskazujących, iż to CRZL powinien zaproponować działania pozwalające na uzyskanie wartości dodanej dla projektu, NIK uważa, iż niezbędne jest szybkie podjęcie stosownych w tym zakresie działań w porozumieniu z właściwymi departamentami inicjującymi MPiPS, które będą bezpośrednio korzystały z „efektów” realizowanych w imieniu Ministra PiPS projektów. Obawy NIK budzi jednak fakt, czy w związku ze stwierdzoną w kontroli długotrwałością procesu przygotowania i wdrażania projektów oraz przyjętym systemem ich realizacji, CRZL zdąży z realizacją takich zadań w terminie przewidzianym dla perspektywy finansowej 2007-2013. Ponadto, w ocenie NIK, znaczące kwoty kwestionowanych środków, świadczą o potrzebie bieżącego nadzoru i ścisłej współpracy z IP w zakresie prowadzenia spójnych i wzajemnie akceptowanych działań celem minimalizowania wartości takich kwot.

(dowód: akta kontroli str. 4030-4127, 9518-9535, 9650-9652)

Uwagi i ocena
częstkowa

W związku z stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami i wskazanymi przez NIK uwagami Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania CRZL w zakresie dotyczącym przygotowania, realizowania i nadzorowania wdrażania projektów wykonywanych w imieniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Na powyższą ocenę wpływ miała m.in. długotrwałość realizacji projektów wynikająca ze znikomych działań podejmowanych przez Centrum w początkowym okresie ich realizacji; konieczność wielokrotnego poprawiania i uzupełniania korespondencji przekazywanej w ramach realizowanych projektów do IP (w tym wniosków o dofinansowanie i płatność), a tym samym długotrwałość obiegu tych dokumentów dochodzącą nawet do dwóch lat. NIK częściowo przyjmuje wyjaśnienia dotyczące długotrwałości zatwierdzania zmian we wnioskach o dofinansowanie oraz – jak wskazał Dyrektor CRZL – braku podejmowania szybkich, wiążących decyzji przez IP, częstych ich zmian; braku zasobów kadrowych i fluktuacji kadr;

²⁸⁶ Dane dotyczące środków niekwalifikowalnych na dzień 29 listopada 2013 r. a dla nieprawidłowości na 17 grudnia 2013r.

²⁸⁷ Wg stanu na 25 listopada 2013 r. Część projektów uwzględnia dane finansowe za okresy wcześniejsze.

niewystarczającym wsparciu ze strony DI, czy przedłużających się procedurach przetargowych. Jednakże NIK stoi na stanowisku, iż powyższe kwestie i problemy dotyczące realizacji, zarządzania i nadzoru nad projektami powinny być realizowane w sposób właściwy, uzgodniony i spójny, tak aby nie przyczyniały się do występujących problemów, opóźnień i nieprawidłowości we wdrażaniu projektów PO KL realizowanych przez CRZL w imieniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W ocenie uwzględniono także dość duże – zdaniem NIK – kwoty wydatków nieprawidłowych i środków niekwalifikowalnych dotyczących realizowanych projektów, a także niewykonanie założonego przez MPiPS poziomu certyfikacji. Izba zauważa jednocześnie, iż od końca 2012 r. realizacja projektów nabrała znacznego przyspieszenia, podejmowano działania naprawcze w zakresie rekonstrukcji zespołów projektowych, prowadzenia bieżącego nadzoru i monitoringu (w tym organizacji posiedzeń Komitetów Sterujących i spotkań z IP), szkolenia pracowników. Powyższe wpłynęło na zniwelowanie wcześniej powstałych, znacznych opóźnień, umożliwiło monitoring postępów w projektach i szybkie podejmowanie decyzji, co wpływa na minimalizację opóźnień i nieprawidłowości oraz przyczyniło się do zwiększenia wydatkowania środków, co z kolei pozwala przypuszczać, iż wszystkie pozostające w realizacji projekty zostaną zakończone terminowo oraz przy wysokim stopniu realizacji finansowej i niskich kwotach nieprawidłowości/niekwalifikowalności.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁸⁸, wnosi o:

1. Uszczegółowienie zasad dotyczących obiegu i kontroli dokumentów księgowych, w szczególności w zakresie terminowości dokonywania kontroli bieżącej merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz przekazywania dokumentów do komórki ds. księgowości i płatności,
2. Wprowadzenie w polityce rachunkowości szczegółowych zasad dotyczących ewidencji księgowej w tym dotyczących terminów, księgowania dowodów przed ich zapłatą oraz ich zatwierdzania.
3. Podjęcie działań i ustanowienie mechanizmów eliminujących opóźnienia w regulowaniu zobowiązań.
4. Regulowanie płatności możliwie z najmniejszym wyprzedzeniem w stosunku do terminów.
5. Prowadzenie stałego monitoringu w obszarze finansowo-księgowym oraz objęcie tego obszaru w planie kontroli/audytu.
6. Jednoznaczne wskazywanie na dowodach księgowych miesiąca księgowania, tj. miesiąca, w którym dowody te mają zostać ujęte w księgach rachunkowych.
7. Prowadzenie bieżącego monitoringu i kontroli realizowanych projektów, a także podjęcie działań umożliwiających usprawnienie procesu obiegu niezbędnych dokumentów przygotowywanych w procesie wdrażania projektu, celem ich szybkiego przedkładania do IP i stosownej weryfikacji.

⁸⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

8. Podjęcie we współpracy z MPiPS oraz Instytucją Pośredniczącą działań skutkujących ponownemu maksymalnemu wykorzystaniu środków uznanych do tej pory za niekwalifikowalne, jak również środków nieprawidłowych jeśli pojawi się taka możliwość w tej perspektywie finansowej ze strony Instytucją Zarządzającą.
9. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przekazywania dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.
10. Wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.
11. Podjęcie działań zmierzających do pełnego planowanego zatrudnienia w ramach posiadanego limitu oraz wyeliminowanie zawierania umów zlecenia posiadających cechy umów o pracę.

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 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 Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny 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.

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 21 marca 2014 r.

Za zespół kontrolny:

Jarosław Odachowski
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szczerbiński

.....
podpis

.....
podpis