



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD – 410.001.05.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. – realizacja projektu pn.: „Poprawa jakości opieki nad osobami niesamodzielnymi, z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnymi intelektualnie – Filia ZOLiRM w Owińskach”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli,
Departament Zdrowia

Kontroler Rafał Zyzik, st. inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 97633 z dnia 29 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Zakład Opiekuńczo-Lecznicy i Rehabilitacji Medycznej Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, ul. Mogileńska 42 61-044 Poznań

Kierownik jednostki kontrolowanej Irena Majer, dyrektor Zakładu

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia¹ dotychczasową realizację projektu pn.: „Poprawa jakości opieki nad osobami niesamodzielnymi, z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnymi intelektualnie – Filia ZOLiRM w Owińskach” dofinansowanego z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Programu Operacyjnego PL07 „Poprawa i lepsze dostosowanie ochrony zdrowia do trendów demograficzno-epidemiologicznych”.

Uzasadnienie oceny Zakład rzetelnie realizował zadania i obowiązki wynikające z umowy w sprawie realizacji projektu. Prawidłowo dokonywał kwalifikacji wydatków i terminowo składał wnioski o płatność. Udzielał zamówień na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² i zgodnie z wytycznymi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Zakład ubezpieczył objęte pracami budowlanymi oraz zakupione w ramach Projektu mienie przed stratami spowodowanymi pożarem, kradzieżą i innymi podlegającymi ubezpieczeniu zdarzeniami. Wyniki kontroli NIK wskazują, że Kierownik Projektu – Dyrektor Zakładu – sprawował skuteczny nadzór nad procesem wdrożenia i realizacji projektu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnienie o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrożenie projektu

Zakład przygotował wniosek aplikacyjny dla Programu Operacyjnego PL 07 w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) na lata 2009-2014, którego Operatorem było Ministerstwo Zdrowia. W projekcie przewidziano dwie grupy działań: inwestycyjną – związaną z budową nowego skrzydła budynku oraz nieinwestycyjną zawierającą różnego rodzaju inicjatywy mające na celu podniesienie jakości opieki nad pacjentami, przewidziano również działania kształtujące postawy zrozumienia i akceptacji osób niepełnosprawnych z zaburzeniami psychicznymi. Przy tworzeniu budżetu zaplanowano wysokość wydatków w podziale na zadania:

1) Działania inwestycyjne – 15.096,8 tys. zł, obejmujące rozbudowę Oddziału Opiekuńczo-Leczniczego Psychiatrycznego w Owińskach – Filia ZOLiRM wraz z zakupem sprzętu medycznego.

2) Działania nieinwestycyjne – 2.758,9 tys. zł, w ramach których przewiduje się szkolenia, warsztaty i doksztalcanie dla personelu, warsztaty i szkolenia dla rodzin, pikniki, koncerty, przegląd zespołów teatralnych osób niepełnosprawnych intelektualnie, niesamodzielnymi i z zaburzeniami psychicznymi. Zaplanowano działania kształtujące postawy zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałania dyskryminacji osób niepełnosprawnych, niesamodzielnymi, starszych oraz z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto zaplanowano wdrożenie różnych, niestosowanych dotąd form terapii, wizyty studyjne oraz opracowanie publikacji z doświadczeniami, zaleceniami, tzw. dobre praktyki dla innych podobnych placówek.

3) Zarządzanie – 1.865,3 tys. zł, gdzie przewidziano: zarządzanie budową (inwestor zastępczy z inspektorami, nadzór autorski nad projektem budowlanym) oraz koordynowanie działań inwestycyjnych. Zaplanowano powołanie zespołu do zarządzania częścią nieinwestycyjną projektu. Ponadto dopuszczono zlecenie pracownikom wykonawcy w ramach dodatkowych zadań: koordynację działań informacyjno-promocyjnych, obsługę księgową, kadrowo-płacową oraz koordynowanie wszystkich działań. Przewidziano dla zapewnienia prawidłowej realizacji działań zlecenie firmie zewnętrznej obsługi prawnej Projektu. Zaplanowano też wyposażenie w niezbędny sprzęt.

4) Informacja i promocja – 1.281,6 tys. zł, gdzie przewidziano wydatki na opracowanie logo i spójnej koncepcji promocyjno-informacyjnej dla całego projektu, wykonanie oraz bieżące prowadzenie strony internetowej dotyczącej Projektu, tłumaczenia (materiałów promocyjnych, informacyjnych, przygotowanych publikacji itp.), wykonanie materiałów reklamowych, projekt i wykonanie tablic informacyjnych i promocyjnych, przeprowadzenie kampanii prasowej, telewizyjnej i internetowej wraz z konferencjami prasowymi, ewaluację działań promocyjnych i informacyjnych.

5) Rezerwa na nieprzewidziane wydatki – 600,0 tys. zł³.

Czas realizacji zaplanowano na okres 28 miesięcy. Beneficjentami bezpośrednimi projektu są pacjenci i personel Zakładu, rodziny lub opiekunowie pacjentów przebywających w oddziale w Owińskach oraz opiekunowie osób niepełnosprawnych, niesamodzielnymi starszych i z zaburzeniami psychicznymi, a także społeczność lokalna.

³ Zgodnie z art. 4 pkt. 8 umowy, kwota rezerwy na 12 miesięcy przed zakończeniem Projektu zostaje rozdysponowana na realizację jego działań.

(Dowód: akta kontroli, str. 298-304, 593-594)

Do zarządzania realizacją projektu, stworzono strukturę organizacyjną w skład, której weszli:

Kierownik Projektu – Dyrektor Zakładu – kierujący zespołem Koordynatorów, podejmujący kluczowe decyzje;

Główny Koordynator, który zarządza zespołem koordynatorów oraz osobami odpowiedzialnymi za część finansową i prawną;

Koordynator Działów Inwestycyjnych – odpowiedzialny za realizację części inwestycyjnej projektu, monitorujący i na bieżąco kontaktujący się z inwestorem zastępczym i zespołem inspektorów;

Koordynator Działów Nieinwestycyjnych – odpowiedzialny za realizację części nieinwestycyjnej projektu, ustalający harmonogram prac i nadzorujący asystentów;

Koordynator ds. Informacji i Promocji – odpowiedzialny za prawidłowy przebieg działań informacyjnych i promocyjnych, współpracujący na bieżąco z wykonawcami poszczególnych prac informacyjnych i promocyjnych;

Obsługa Finansowa Projektu – przygotowująca sprawozdania finansowe, raporty okresowe, wnioski o płatność, odpowiedzialna za prawidłowość i rzetelność dokumentacji finansowej projektu, współpracuje z każdym z koordynatorów oraz z obsługą kadrowo-płacową;

Obsługa Kadrowo-Płacowa i Wsparcie Dla Obsługi Finansowej Projektu – ściśle współpracuje z obsługą finansową projektu, przygotowuje wynagrodzenia dla pracowników wykonujących dodatkowe zadania w ramach projektu zatrudnionych na umowę zlecenie, sporządza listy wypłat, wspiera osoby obsługujące projekt finansowo.

Dodatkowo, w celu uniknięcia ryzyka związanego z realizacją prac inwestycyjnych, przewidziano powołanie inwestora zastępczego oraz specjalnej obsługi prawnej w celu zapewnienia m.in. prawidłowego przebiegu procedur przetargowych, przygotowywania umów itp.

Ponadto ze względu na dużą złożoność działań przewidziano zapewnienie wsparcia dla koordynatora działań nieinwestycyjnych w postaci trzech asystentów, którzy mieli być wybrani w konkursie.

(dowód: akta kontroli str. 240-256, 593-594)

Po zakończeniu procedury konkursowej w dniu 16 września 2014 r. Operator Programu wydał decyzję o przyznaniu środków finansowych na realizację Projektu, określając jednocześnie m.in. następujące wymogi: całkowite wydatki kwalifikowalne: 21.602,6 tys. zł, poziom dofinansowania nie przekroczy 80% całkowitych wydatków kwalifikowanych projektu tj. 17.282.0 tys. zł, początkowa data kwalifikowalności wydatków to data wydania decyzji, końcową datę kwalifikowalności wydatków określono na 30 kwietnia 2016 r.⁴ Ponadto określono, że koszty zarządzania projektem nie przekroczą 10%, a wydatki inwestycyjne nie przekroczą 70% całkowitych wydatków kwalifikacyjnych oraz Projekt nie może generować przychodów pochodzących z prowadzenia przez Beneficjenta działalności komercyjnej. Zobowiązano także do ubezpieczenia mienia zakupionego lub objętego pracami budowlanymi w ramach Projektu przed stratami spowodowanymi pożarem, kradzieżą i innymi podlegającymi ubezpieczeniu zdarzeniami przez okres realizacji Projektu oraz co najmniej przez 5 lat

⁴ Wyrażona zgoda na zmianę terminu realizacji projektu do 30 sierpnia 2016 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 111-134, 371)

Zarządzeniem Nr 19/2014/EOG Dyrektora Zakładu z dnia 10 października 2014 r. w celu realizacji zadania powołano Zespół Projektowy w skład, którego weszli pracownicy Zakładu. Jednocześnie powołano Komisję Konkursową do przeprowadzenia postępowań, na podstawie Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego⁵ w zakresie udzielania zamówień w ramach MF EOG 2009-2014 oraz NMF 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Pracownicy otrzymali adekwatne do wykonywanych zadań w ramach Projektu wykazy działań.

(dowód: akta kontroli str. 240-256, 593-594)

Uchwałą Nr L/766/VI/2013 z dnia 21 maja 2013 r. Rada Miasta Poznania upoważniła Prezydenta Miasta Poznania⁶ do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości 24.605,7 tys. zł w okresie realizacji projektu i wskazała kwotę 4.921,1 tys. zł, która będzie pokryta z dochodów własnych Miasta Poznania.

(Dowód: akta kontroli, str. 6-9)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Realizacja projektu

**Opis stanu
faktycznego**

Podstawą do realizacji Projektu była umowa Nr 019/184/7/MF EOG NMF/2014/00/1816/1472 z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie Projektu nr 184/07/13 pt.: „Poprawa jakości opieki nad osobami niesamodzielnymi, z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnymi intelektualnie – Filia ZOLiRM w Owińskach” dofinansowanego ze środków MF EOG i NMF 2009-2014 wraz z aneksami: nr 1 z dnia 24 kwietnia 2015 roku i nr 2 z dnia 18 listopada 2015 r. Integralną częścią umowy był Wniosek Aplikacyjny wraz z załącznikami.

(Dowód: akta kontroli, str. 135-239)

Zarządzeniem nr 21 Dyrektora Zakładu z dnia 27 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości projektów finansowanych lub dofinansowanych z MF EOG i NMF, określono sposoby ujęcia zdarzeń związanych realizacją projektu oraz wprowadzono zakładowy plan kont z oznaczeniem „PROJETKT 184/07/13”. Tym samym wypełniono postanowienia zawarte w art. 9 pkt. 5 umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str.10-15, 144)

Podstawą dokonania płatności okresowej był prawidłowo wypełniony i przedłożony do Operatora Programu wniosek o płatność⁷ wraz z zestawieniem dokumentów dowodowych. Umowa określała w każdym roku kalendarzowym trzy okresy sprawozdawcze: 1 stycznia – 30 kwietnia, 1 maja – 31 sierpnia, 1 września - 31 grudnia. W 2015 roku wnioski składano z zachowaniem wymaganych umową terminów⁸.

Weryfikacji poddano 62 oryginały dowodów księgowych na łączną kwotę 5.096,9 tys. zł dokumentujących wydatki poniesione w ramach projektu, które zostały ujęte we wniosku o płatność nr 4. Wniosek zawierał 266 pozycji na łączną

⁵ Dokumenty programowe opublikowanie na stronie Operatora Programu PL07 - http://www.zdrowie.gov.pl/strona-212-PL07_Konkurs_12013_Dokumenty_PL07.html.

⁶ Podmiotem tworzącym Zakład jest Miasto Poznań.

⁷ O czym stanowi art. 9 pkt 10 umowy.

⁸ Tj. 10 dni roboczych po zakończeniu okresu sprawozdawczego.(art. 9 pkt. 14 umowy).

kwotę 5919,9 tys. zł. Jednocześnie dokonano weryfikacji dokumentów księgowych pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji. W dokumencie FZA/2015/0261 F-ra nr 115/12/2015 z dnia 17.12.2015 ujawniono brak daty przy podpisie potwierdzającym wykonanie zlecenia, a w dokumencie FZA/2015/0274 F-ra nr FVC2015/25782 z dnia 28.12.2015 błędnie podano oznaczenie – w dokumentach źródłowych widnieje oznaczenie FZA/2015/0273. Brak daty przy podpisie potwierdzającym wykonanie zlecenia spowodowany został niedopatrzeniem i został uzupełniony, a pomyłka w oznaczeniu nastąpiła w wyniku błędu literowego.

(dowód: akta kontroli, str. 305-311, 312-316, 593-594)

W 2015 r. w ramach Projektu przeprowadzono dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz 37 postępowań, do których zastosowano Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach MF EOG i NMF 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 305-311, 365-370)

W 2015 r. odsetki naliczone od środków finansowych na rachunku bankowym Projektu w wysokości 1,1 tys. zł zostały zwrócone w terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 312-316)

Generalny wykonawca⁹ części inwestycyjnej Projektu posiadał zawarte ubezpieczenie wszystkich ryzyk budowy. Ponadto Zakład zawarł umowy ubezpieczeniowe obejmujące ochroną elektroniczny sprzęt przenośny i stacjonarny, urządzenia biurowe i przyrządy rehabilitacyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 257-297)

Zakład wprowadził właściwy system kontroli zarządczej, wynikający z istniejących wewnętrznych uregulowań prawnych dostosowanych do potrzeb realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 476-500)

Umowa o dofinansowanie¹⁰ zobowiązała Zakład do poddania wdrożenia i realizacji Projektu audytowi zewnętrznemu. Audytor został wyłoniony w wyniku przeprowadzenia postępowania nr ZOLIRM.IV.383.30.2015.EOG i obejmował okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków tj. od dnia 16 września 2014 r. do dnia 14 września 2015 r. Nie zostały ujawnione nieprawidłowości mające negatywny wpływ na realizację. Ujawnione uchybienia dotyczące upoważnienia pracowników do przetwarzania danych osobowych, posiadające niewłaściwą formę zostały zmienione w trakcie audytu.

(dowód: akta kontroli str. 818-852)

Na koniec 2015 r., tj po 15 miesiącach realizacji Projektu, wydatkowano łącznie 11.841,1 tys. zł, co stanowiło 54,81% zaplanowanych wydatków. Na działania inwestycyjne wydatkowano 8.305,4 tys. zł (56,21%)¹¹, na działania nieinwestycyjne łącznie 3.535,7 tys. zł (51,74%), w tym: na zarządzanie wydatkowano 785,5 tys. zł (65,67%), informację i promocję 1.026,6 tys. zł (82,19%) i pozostałe działania 1.723,6 tys. zł (39,34%).

⁹ PEKABUD-MORASKO Sp. z o.o.

¹⁰ O czym stanowi art. 11 umowy.

¹¹ Zawansowanie robót budowlanych określono na 74%.

W trakcie realizacji projektu powstały oszczędności, które na bieżąco były rozdysponowane za zgodą Operatora Programu. W ramach tych oszczędności i po rozdysponowaniu rezerwy zostały spożytkowane m.in. na szkolenia personelu, wprowadzenie działań terapeutycznych dla osób z głębszą i głęboką niepełnosprawnością intelektualną, kampanie społeczną poruszającą problem wykluczenia, koncert muzyki poważnej.

(dowód: akta kontroli, str. 378, 594, 595-603)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² odstępuje od formułowania wniosków.

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 Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 14 marca 2016 r.

Kontroler
Rafał Zyzik
st. inspektor k.p.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia
Dyrektor
Piotr Wasilewski


.....
Podpis

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

