



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-26-03/2012

P/12/019

Tekst wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej podjętą w dniu 5 marca 2013 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/019 – Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Joanna Łukasik – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84325 z 8 listopada 2012 r. Izabela Kowalska-Jasiecka – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84326 z dnia 8 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Instytut Badawczo-Szkoleniowy Sp. z o.o. (IB-S) 10-165 Olsztyn, ul. Artyleryjska 3k, nr statystyczny REGON: 280092054.
Kierownik jednostki kontrolowanej	[...]¹, Prezes Zarządu Spółki IB-S - od 17 lutego 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² realizację przez Instytut Badawczo-Szkoleniowy Sp. z o.o. (Beneficjent) projektu pn. „PI. Umiem się uczyć”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 29 grudnia 2010 roku.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny negatywnej są stwierdzone w badanym zakresie nieprawidłowości polegające na:

- niegospodarnym wydatkowaniu na realizację projektu kwoty około 97.185 zł, poprzez zaakceptowanie cen usług i towarów istotnie przekraczających ceny rynkowe,
- wydatkowaniu, bez kontroli, kwoty 91.723 zł, która nie miała pokrycia w wydatkach faktycznie poniesionych przez podwykonawcę na zakup noclegów, wyżywienia i wynajem sal szkoleniowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących projektu współfinansowanego ze środków EFS w ramach POKL, w tym ryczałtowe rozliczanie wydatków

1.1. Przedmiot umowy

Opis stanu faktycznego

Kontrola dotyczyła realizacji projektu nr POKL.09.01.02-28-137/10-00 pn. „PI. Umiem się uczyć”, współfinansowanego ze środków POKL na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 29 grudnia 2010 r., zmienionej aneksem nr 1 z dnia 11.10.2012 r., w ramach działania 9.6 *Projekty innowacyjne*.

Powyższa umowa została zawarta pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim, reprezentowanym przez Zarząd Województwa w osobach Wicemarszałka Województwa i Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanym dalej Instytucją Pośredniczącą lub IP), a Instytutem Badawczo-Szkoleniowym Sp. z o.o., w imieniu którego

¹ Tajemnica ustawowo chroniona - na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

działała [...]³, na mocy udzielonego jej pełnomocnictwa z dnia 2 października 2010 r. przez Prezesa Zarządu IB-S [...]⁴.

Przedmiotem ww. umowy było udzielenie dofinansowania na realizację projektu pn. "PI. Umiem się uczyć". Głównym celem projektu było podniesienie poziomu edukacji w 100 szkołach województwa warmińsko-mazurskiego poprzez wypracowanie i wprowadzenie w warunkach szkolnych nowego narzędzia – warsztatów efektywnej nauki i pracy zespołowej oraz twórczego myślenia w ramach zajęć wyrównawczych. Dofinansowanie przyznane umową Beneficjentowi wyniosło 3.829.793,34 zł i stanowiło 100% całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 36-84)

Beneficjent dnia 22.12.2010 r. zawarł z Warmińsko-Mazurskim Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli w Olsztynie umowę partnerską na rzecz realizacji projektu, w której partnerzy określili m.in. zakres odpowiedzialności lidera projektu (Beneficjenta) oraz zakres zadań i obowiązków partnera.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 85-98)

W trakcie trwania projektu Beneficjent dokonał w nim jednej zmiany, zgłaszając IP – zgodnie z § 25 ust. 1 umowy – w formie pisemnej, z zachowaniem terminu określonego w umowie o dofinansowanie, tj. nie później niż na miesiąc przed zakończeniem realizacji projektu. Zmiana ta dotyczyła rozszerzenia projektu o dodatkowe szkolenia (warsztaty, wizyty studyjne) uczestników projektu w instytucjach szkoleniowych w Holandii i Izraelu (komponent ponadnarodowy). W związku z tym zwiększono kwotę dofinansowania z 2.968.825,34 zł do 3.829.793,34 zł (tj. o 29%).

Mimo znacznego wzrostu dofinansowania projektu, przyjęte w nim wskaźniki produktu i rezultatu nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 99-118)

1.2. Rozliczanie kosztów pośrednich ryczałtem

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami § 4 ust. 2 umowy o dofinansowanie, koszty pośrednie rozliczane ryczałtem stanowić miały 6,01%, a od dnia 11.10.2012 r. (po zmianie umowy) – 4,59% w stosunku do poniesionych i udokumentowanych wydatków bezpośrednich.

Stosownie do zapisów pkt. 2.1.2.1 Zasad finansowania POKL⁵, w sytuacji zlecenia przez beneficjenta realizacji zadań merytorycznych na zewnątrz, podstawa wyliczenia kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem ulega pomniejszeniu poprzez pomniejszenie kosztów bezpośrednich o wartość zleconych zadań.

Beneficjent, w ramach kosztów bezpośrednich, realizował jedno zadanie, które zlecone zostało na zewnątrz. Dotyczyło ono oznaczenia biura projektu i miejsc szkoleń w postaci banerów, o wartości zamówienia wynoszącej 8 tys. zł.

Do dnia 30.09.2012 r., na podstawie sześciu wniosków o płatność, Beneficjent rozliczył koszty pośrednie w łącznej wysokości 59.416,50 zł. Wyliczenie tych kosztów było następujące: koszty bezpośrednie wyniosły 996.627,27 zł, usługi zlecone na zewnątrz - 8.000 zł, ryczałt określony w umowie stanowił 6,01%. Obliczone, wg. powyższej metodologii, koszty pośrednie wyniosły 59.416,50 zł, tj. $(996.627,27 - 8.000) \times 6,01\%$ i odpowiadały wartości kosztów pośrednich wykazanych przez Beneficjenta w ww. wnioskach o płatność. Rozliczenie kosztów pośrednich było zgodne z zasadami finansowania PO KL oraz zawartą umową o dofinansowanie.

Stosownie do zapisów pkt. 2.1.2.1 Zasad finansowania POKL, katalog kosztów pośrednich obejmował m.in.: koszty zarządu, personelu obsługowego, obsługi księgowej, koszty

³ Tajemnica ustawowo chroniona - na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

⁴ Tajemnica ustawowo chroniona- jw.

⁵ Zasady finansowania z 30.12.2009 r. obowiązujące w 2010 r.

zakupu materiałów biurowych, usług, opłat za media, najem powierzchni biurowych, ubezpieczeń majątkowych, ochrony i sprzątania.

Beneficjent we wniosku o dofinansowanie prawidłowo zaklasyfikował koszty pośrednie, ujmując w nich m.in. koszty zarządu, sekretariatu, najmu powierzchni biurowych, sprzątania, łączności i telekomunikacji (w tym internetu, telefonów i telefaksów) oraz zakupu materiałów biurowych.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 39, 53-84, 315, 327)

Według Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego (MRR) w zakresie kwalifikowania wydatków⁶ (rozdział 4, podrozdział 4.4.), w przypadku rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem, beneficjent jest zobowiązany przedstawić metodologię ich wyliczenia stosując jednolity sposób rozliczenia oparty o ryczałt lub rzeczywiście ponoszone koszty. W przedstawionej przez Beneficjenta, we wniosku o dofinansowanie, metodologii wyliczenia kosztów pośrednich, jedna kategoria tych kosztów (najem lokalu użytkowego z przeznaczeniem na biuro projektu) wyliczona była w oparciu o przewidywane ceny rynkowe. Pozostałe kategorie kosztów podano natomiast w oparciu o dotychczas poniesione koszty. We wniosku tym określono współczynnik kosztów bezpośrednich⁷, który wyniósł 13,96% i z jego zastosowaniem wyliczono koszty pośrednie w odniesieniu do następujących ich kategorii:

- koszty zarządu (32 m-ce x 6.600 zł x 13,96%=29.483,52 zł),
- koszty sekretariatu (32 m-ce x 2.800 zł x 13,96%=12.508,16 zł),
- koszty usług telekomunikacyjnych (32 m-ce x 1.000 zł x 13,96%=4.467,20 zł),
- koszty internetu (32 m-ce x 1.290 zł x 13,96%=5.762,69 zł),
- koszty usług pocztowych i kurierskich (32 m-ce x 1.290 zł x 13,96%=1.786,88 zł),
- koszty materiałów biurowych (32 m-ce x 400 zł x 13,96%=1.786,89 zł),
- koszty obsługi księgowej (32 m-ce x 5.000 zł x 13,96%=22.336 zł).

We wniosku o dofinansowanie z dnia 29.12.2010 r., Beneficjent podał, że w chwili obecnej nie posiada pomieszczeń, które mógłby przeznaczyć na realizację projektu. W związku z powyższym dla prawidłowej realizacji projektu koniecznym będzie wynajem lokalu (ok. 45 m²) na potrzeby biura projektu. Koszty biura określono na podstawie stawek rynkowych, tj.:

- koszty najmu (32 m-ce x 2.400 zł=76.800 zł),
- koszty sprzątania (32 m-ce x 400 zł=12.800 zł).

Łączne koszty pośrednie wyliczone przez Beneficjenta wyniosły 167.731,34 zł.

Na dzień składania wniosku o dofinansowanie Beneficjent wynajmował [...] lokals użytkowy zlokalizowany w Warkalach 18, o powierzchni 34 m² [...]⁹.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 53-84, 127-134)

Osobą odpowiedzialną za tworzenie wniosku o dofinansowanie, zgodnie z pełnomocnictwem z dnia 1 lipca 2010 r., udzielonym przez Prezesa IB-S, był [...] ¹⁰

⁶ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 22 listopada 2010 r., MRR/KL/1(6)/11/10, w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL.

⁷ Wyliczony jako iloraz kosztów bezpośrednich projektu, pomniejszonych o wartość usług zlecanych na zewnątrz, i przychodów osiągniętych w 2009 r. w odniesieniu do okresu realizacji projektu.

⁸ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

⁹ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 119)

W odniesieniu do zastosowanej metodologii wyliczenia kosztów pośrednich we wniosku aplikacyjnym wyjaśnił on: „Zastosowałem metodologię w dwóch wariantach: I wariant obejmował koszty personelu obsługowego i koszty obsługi księgowej, oszacowane o współczynnik określony w metodologii wyliczenia. II wariant obejmował wyliczenie wyłącznie kosztów związanych z biurem projektu ze względu na fakt, iż IB-S nie posiadał w momencie składania wniosku powierzchni, którą mógłby przeznaczyć na biuro projektu. Wartość kosztu została oszacowana w oparciu o rozeznanie stawek rynkowych”.

Wyjaśniając, dlaczego podał we wniosku o dofinansowanie, że IB-S nie posiada pomieszczeń, które mógłby przeznaczyć na realizację projektu, skoro w tym czasie wynajmował lokal w Warkalach, zeznał, że lokal ten miał niewystarczającą powierzchnię i położony był poza Olsztynem, wobec czego przyjął wariant weryfikacji rynkowej, tj. weryfikacji o stawki w Olsztynie.

Ponadto podał on, że w ramach rozeznania cenowego, dotyczącego kosztów najmu powierzchni użytkowej na potrzeby biura projektu rozmawiał z agencją nieruchomości „a - House Nieruchomości”. Otrzymał 3 propozycje wynajmu lokalu: wszystkie były w centrum Olsztyna, i tak: lokal o powierzchni 41 m² za cenę 2.400 zł miesięcznie, o powierzchni 49 m² - 3.000 zł miesięcznie i 53 m² - 3.100 zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 120-126, 249-251)

W celu realizacji przedmiotowego projektu Beneficjent wynajął [...] ¹¹dwa pomieszczenia w siedzibie tej Spółki mieszczącej się w budynku przy ul. Artyleryjskiej 3k w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 135)

1.3. Dokonywanie zakupów towarów i usług

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami § 20 ust. 1 umowy o dofinansowanie, Beneficjent obowiązany był do stosowania zasady konkurencyjności dla zamówień, których wartość szacunkowa przekraczała wyrażoną w złotych równowartość 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 45)

Realizując projekt Beneficjent, stosując zasadę konkurencyjności, wybrał wykonawcę, [...] ¹²w celu realizacji przez niego części zadań przewidzianych w tym projekcie. Zgodnie z wpisem w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej przeważającą działalnością gospodarczą tej firmy było pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania (kod PKD 70.22.Z). Z firmą tą w dniu 18.01.2012 r. zawarto umowę, której przedmiotem była organizacja szkoleń oraz obsługa procesu testowania produktu opracowanego w ramach projektu innowacyjnego „PI. Umiem się uczyć”, a w ramach tej obsługi zrealizowane miało być:

- organizacja szkoleń przygotowujących nauczycieli do prowadzenia zajęć „Warsztaty efektywnej nauki”, w tym wydruk podręczników i scenariuszy zajęć, materiałów szkoleniowych dla nauczycieli,
- zorganizowanie i przeprowadzenie superwizji grupowych i indywidualnych,
- obsługa zajęć dydaktyczno – wyrównawczych realizowanych w szkołach podstawowych województwa warmińsko-mazurskiego.

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

¹² Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 19-23, 136-149, 191)

Stosownie do zasady konkurencyjności Beneficjent wysłał zapytanie ofertowe do trzech potencjalnych wykonawców.

Zapytanie ofertowe zawierało m.in.: opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny oferty (100% – cena) i termin składania ofert (18.01.2012 r.).

Zapytanie to, zgodnie z umową o dofinansowanie, zostało zamieszczono na tablicy ogłoszeń w siedzibie Beneficjenta oraz na stronie internetowej i w dniu 2.01.2012 r. skierowano je do:

[...] ¹³

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 148-174)

W okresie przygotowywania zamówienia kierownikiem projektu był [...] ¹⁴ odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie poprawności merytorycznej realizowanych zadań.

W sprawie kryteriów, jakimi kierował się przy wyborze firm, do których skierował zapytania, wyjaśnił, że *informacje o firmach pobrał z bazy firm szkoleniowych zgromadzonej przez IB-S. Dodał, że w bazie występują firmy z doświadczeniem szkoleniowym.*

W ww. bazie znajdowało się również pięć firm szkoleniowych z terenu Olsztyna.

(dowód: akta kontroli str. 175-190)

Spośród ww. trzech firm w dniu 18 stycznia 2012 r. wybrano firmę [...] ¹⁵, która zaoferowała cenę 466.900 zł (pozostałe dwie firmy oferowały cenę 484.830 zł i 472.520 zł). Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z kryteriami określonymi w zapytaniu ofertowym. Beneficjent w dniu 18 stycznia 2012 r. zawarł umowę [...] ¹⁶

[...] ¹⁷nie potrafił wyjaśnić, dlaczego nie skierował zapytań ofertowych do firm działających w województwie warmińsko-mazurskim, w sytuacji, gdy szkolenia miały odbywać się w Olsztynie a także nie zwrócił się bezpośrednio do podmiotów w Olsztynie, które realizują usługi hotelarskie, poligraficzne, zapewniają wyżywienie, catering, wynajem sal szkoleniowych. Kierownik projektu nie pamiętał też, czy dokonano analizy rynku w celu ustalenia firm mogących świadczyć przedmiotowe usługi.

(dowód: akta kontroli str. 148-149, 181)

1.4. Zatrudnianie personelu

Opis stanu faktycznego

Beneficjent we wniosku o dofinansowanie określił skład personelu zarządzającego projektem oraz sposób jego zatrudnienia. Zgodnie z wnioskiem na umowę o pracę zatrudnił: kierownika projektu, eksperta kluczowego projektu, eksperta ds. monitoringu i ewaluacji, a na umowę cywilno-prawną trzech członków komitetu sterującego (ustanowionego wraz z partnerami do wspólnego zarządzania projektem) oraz eksperta ds. rozliczeń finansowych.

¹³ Tajemnica ustawowo chroniona Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹⁴ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹⁵ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹⁶ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹⁷ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

Dwóch pracowników zatrudnionych na umowę o pracę przy projekcie „Umiem się uczyć” było zatrudnionych na umowy zlecenia przy projektach, realizowanych przez innych beneficjentów. I tak:

- ekspert kluczowy był zatrudniony na stanowisku psychologa (30h/marzec 2012 r., 12h/kwiecień 2012 r.),
- kierownik projektu (pełniący funkcję od 01.10.2012 r.) był zatrudniony na stanowisku eksperta kluczowego (60 h/mies.).

Zatrudnienie ww. osób przy innych projektach nie miało wpływu na realizację badanego projektu.

Personel zatrudniony w ramach projektu, na podstawie umów cywilno-prawnych prawidłowo tj. zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL¹⁸, dokumentował czas pracy, wypełniając karty pracy po każdym zrealizowanym etapie umowy.

(dowód: akta kontroli str. 23-27, 67-84, 192-196)

1.5. Kwalifikowalność wydatków

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto 30 najwyższych kwotowo wydatków (z każdego z sześciu złożonych w ramach projektu wniosków o płatność), na łączną kwotę 480.930,70 zł, stanowiącą 12,6% wartości projektu, które w całości Beneficjent wykazał we wnioskach o płatność jako wydatki kwalifikowalne. Z tego, 307.933 zł Beneficjent wydatkował na opłacenie faktur wykonawcy, [...] ¹⁹, za noclegi wraz z całodziennym wyżywieniem uczestników szkoleń, wynajem sal szkoleniowych oraz zakup flipchartów z blokami i markerami. Z kwoty tej, wydatki w wysokości 196.500 zł (40,85% badanej próby) poniesiono z naruszeniem pkt 1 lit b Podrozdział 3.1. Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL²⁰, który kwalifikowalność wydatków warunkuje ich racjonalnością i efektywnością, tj. m.in. niezawyżeniem w stosunku do cen i stawek rynkowych. Stwierdzono bowiem, że ww. wydatki zostały zawyżone 97.185 zł w stosunku do cen i stawek rynkowych, gdyż:

- na zakup 27 szt. flipchartów wydatkowano 7.800 zł, natomiast z informacji uzyskanych przez NIK wynika, że dostawa ta mogła zostać wykonana za 6.615 zł, a więc 16% taniej,
- na noclegi z całodziennym wyżywieniem dla 54 nauczycieli, biorących udział w I i II cyklu szkoleniowym, wydatkowano łącznie 121.500 zł, zaś z informacji uzyskanych z trzech hoteli z Olsztyna, po uśrednieniu ceny, wynikało, że usługa ta mogła być wykonana za około 71 tys. zł²¹, a więc o 41% taniej,
- na wynajem sal szkoleniowych na zajęcia odbywające się w dwóch cyklach szkoleniowych (łącznie 72 dni) wydatkowano łącznie 57.600 zł, zaś usługę tę można było wykonać za około 18 tys. zł²², a więc o 68,1% taniej,
- na wynajem sal szkoleniowych na 12 spotkań superwizyjnych wydatkowano łącznie 9.600 zł, zaś usługa ta mogła być wykonana za około 3,8 tys. zł²³, a więc o 60,4% taniej.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 202-246)

¹⁸ Wytyczne MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL z dnia 28.12.2009 r.

¹⁹ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

²⁰ Wytyczne MRR w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL z dnia 22.11.2010 r. i 15.12.2011 r.

²¹ Średnia wartość obliczona na podstawie informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z 3 hoteli, tj. Hotelu Warmińskiego, Wileńskiego i Gromada.

²² Tamże.

²³ Tamże.

Wyżej wymienione usługi wykonawca[...] ²⁴ zakupił w Polsko-Niemieckim Centrum Młodzieży Europejskiej w Olsztynie (dalej: Centrum) i Restauracji „Zamkowa” w Olsztynie (dalej: Restauracja).

Fakturami nr 5/02/2012 z dnia 28.02.2012 r., nr 1/08/2012 z dnia 27.08.2012 r., nr 6/09/2012 z dnia 18.09.2012 r. na łączną kwotę 121.500 zł rozliczono ww. usługi pomiędzy wykonawcą a Beneficjentem polegające na zapewnieniu 486 noclegów (tj. 54 nauczycieli x 3 szkolenia x 3 dni) wraz z całodziennym wyżywieniem.

Z ustaleń kontroli NIK wynika natomiast, że faktyczny koszt ww. usług wyniósł łącznie 29.777 zł, w tym z tytułu 76 zrealizowanych noclegów 7.300 zł oraz wyżywienia 22.477 zł.

W toku kontroli, spośród 54 nauczycieli uczestniczących w szkoleniach przeprowadzonych w lutym 2012 r. (I cykl szkoleniowy) oraz w sierpniu i wrześniu 2012 r. (II cykl szkoleniowy), przesłuchano 30 zamieszkałych w Olsztynie i w powiecie olsztyńskim. Osoby te w złożonych zeznaniach stwierdziły, że nie korzystały z noclegów w ramach szkoleń.

Beneficjent opłacając zawyżone faktury przedstawione mu przez [...] ²⁵ nie skorzystał z możliwości weryfikacji ich rzetelności w oparciu o źródłową dokumentację, do czego upoważniał go § 4 ust. 6 umowy. Kierownik projektu [...] ²⁶ zeznał, że „nie było takiej potrzeby, a realizował umowę i jej zapisy”.

(dowód: akta kontroli str. 142, 197-201, 247-313, 328-336)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości polegały na:

- nieracjonalnym wydatkowaniu kwoty 210.540 zł na zakup 27 flipchartów i noclegów z całodziennym wyżywieniem oraz wynajem sal szkoleniowych w sytuacji gdy dostawy te i usługi można było zrealizować taniej o około 97.185 zł,
- opłaceniu bez kontroli faktur, które w kwocie 91.723 zł, tj. w 75,5% nie miały pokrycia w wydatkach faktycznie poniesionych przez [...] ²⁷

1.6. Ewidencja księgowa

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie, Beneficjent obowiązany był do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków projektu w sposób przejrzysty, tak, aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji związanych z projektem.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Dnia 1 marca 2011 r. Beneficjent wydał zarządzenie w sprawie określenia polityki rachunkowości i zakładowego planu kont. Stosownie do zapisów § 3 ust. 2 ww. zarządzenia, dla prowadzenia pełnej ewidencji operacji gospodarczych prowadzonych w związku z realizacją projektów finansowanych ze środków UE wprowadzany zostaje wyodrębniony kod księgowy dla wszystkich transakcji związanych z danym projektem. Wyodrębniony kod księgowy oznacza odpowiedni numer stosowany przy rejestracji, ewidencji lub oznaczaniu dokumentu, który umożliwia sporządzanie zestawienia lub rejestru dowodów księgowych w określonym przedziale czasowym ujmujące wszystkie operacje związane z projektem.

²⁴ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

²⁵ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

²⁶ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

²⁷ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.

W załączniku nr 2 do ww. zarządzenia określono, w jaki sposób definiuje się poszczególne rodzaje dokumentów księgowych, które stanowią zbiór danych ksiąg rachunkowych. I tak:

DP_n – dokument prosty – projekty unijne,

FVZ_n – faktura VAT zakup – projekty unijne,

PK_n – polecenie księgowania – projekty unijne,

RAC_n – rachunek – projekty unijne,

RZ_n – rozliczenie zaliczki – projekty unijne,

gdzie _n oznacza kolejny wydzielony kod księgowy dla danego projektu.

Beneficjent prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową projektu, gdyż wszystkie badane dokumenty księgowe zostały oznaczone zgodnie z ww. zarządzeniem, tj. każdy dokument miał nadany numer określający jego rodzaj (np. FVZ, RAC, DP), kod księgowy dla projektu „PI Umieć się uczyć” (tj. „UsU”) oraz kolejny numer, z zachowaniem ciągłości chronologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

1.7. Wnioski o płatność

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do zapisów § 10 ust. 1 umowy Beneficjent obowiązany był do złożenia wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności, będącym załącznikiem nr 2 do umowy, w terminie 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Beneficjent złożył łącznie sześć wniosków o płatność na łączną sumę 1.056.043,77 zł, w całości uznaną przez IP za wydatki kwalifikowalne. Wszystkie wnioski o płatność złożone zostały w terminie określonym w umowie.

Wnioski o płatność sporządzone zostały zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 umowy o dofinansowanie, tj. przy użyciu obowiązującej w danym okresie rozliczeniowym wersji Generатора Wniosków Płatniczych. Do wniosków o płatność dołączone zostały poświadczane za zgodność z oryginałem kserokopie wyciągów z rachunków bankowych Beneficjenta oraz kserokopie dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-33, 314-318)

Beneficjent otrzymał jedno pismo z uwagami IP do pierwszego wniosku o płatność, zawierające łącznie 7 uwag. Dotyczyły one: braku opisu szczegółowego przebiegu realizacji projektu do momentu złożenia kolejnego wniosku o płatność, braku opisu wyciągów bankowych przyporządkowujących wydatek ujęty na wyciągu do wydatku wykazanego w załączniku nr 1, wykazania wynagrodzenia osób zaangażowanych w realizację projektu jako sumy zbiorczej, nieujęcia dokumentu źródłowego związanego z wynagrodzeniami, nieprawidłowego dokumentu źródłowego odnoszącego się do wydatków związanych z umowami zlecenia (w załączniku podano nr listy płac, należało zaś podać poszczególne rachunki za wykonane zlecenia), nie podano nazwisk i imion pracowników przy ich wynagrodzeniu oraz wykazano błędny numer dowodu księgowego.

Łączna kwota wydatków zatwierdzonych przez IP odpowiadała ich całkowitej kwocie objętej wnioskami i wynosiła 1.056.043,77 zł. W ww. wnioskach o płatność IP nie stwierdziła poniesienia wydatków niekwalifikowalnych.

Stwierdzono, że od dnia złożenia przez beneficjenta pierwszej wersji poszczególnych wniosków o płatność do dnia ich zatwierdzenia upłynęło odpowiednio 440, 26, 26, 12, 20 i 18 dni, zaś od dnia zatwierdzenia wniosków do dnia przekazania refundacji na rachunek beneficjenta odpowiednio 9, 15, 9, 7, 11 i 10 dni.

(dowód: akta kontroli str. 30-33, 315)

Opis stanu
faktycznego

1.8. Obowiązki informacyjne i przechowywanie dokumentacji projektowej

Stosownie do zapisów § 23 ust. 4 umowy o dofinansowanie Beneficjent obowiązany był do informowania o projekcie i jego odpowiedniego oznaczania, tj. budynków i pomieszczeń, w których prowadzony był projekt, informowania uczestników projektu o jego współfinansowaniu ze środków UE w ramach EFS oraz informowania instytucji współpracujących i społeczeństwa o fakcie współfinansowania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Beneficjent przestrzegał reguł informowania o projekcie i oznaczania projektu w myśl ww. określonych zasad. W wyniku przeprowadzonych w dniu 30.11.2012 r. oględzin stwierdzono, że:

- 10 banerów reklamowych oznakowanych było naklejkami z logotypami PO KL i UE, wraz z towarzyszącą im informacją o współfinansowaniu ze środków EFS,
- materiały dydaktyczne dla nauczycieli w postaci scenariuszy zajęć, podręcznika i programu szkolenia oznakowane były naklejkami z logotypami PO KL i UE, wraz z towarzyszącą im informacją o współfinansowaniu ze środków EFS,
- biuro projektu (drzwi wejściowe do siedziby beneficjenta i dwa pokoje) oraz dokumentacja projektowa (tj. umowy: zlecenia, o dzieło, o pracę, dzienniki, raporty, listy obecności itp.)
 - oznakowane były plakatami i nadrukami z logotypami PO KL i UE, wraz z towarzyszącą im informacją o współfinansowaniu ze środków EFS.

Według § 17 ust. 2 umowy o dofinansowanie Beneficjent obowiązany był do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu do dnia 31.12.2020 r. w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo.

W wyniku przeprowadzonych w dniu 30.11.2012 r. oględzin stwierdzono, że szafy, w których przechowywana jest dokumentacja projektowa, oznaczone są naklejkami z napisem „dokumentacja projektowa”, nazwą projektu oraz z logotypami PO KL i UE, wraz z towarzyszącą im informacją o współfinansowaniu ze środków EFS. Wszystkie szafy są zamykane na klucz i znajdują się w dwóch pokojach przeznaczonych na biura projektu. Dostęp do dokumentacji ma personel zarządzający projektem. Dokumentacja projektowa znajduje się w segregatorach oznakowanych ww. logotypami oraz nazwą rodzaju dokumentacji.

Dokumentacja księgowa przechowywana jest w pokoju głównej księgowej, w szafie pancerniej, oznaczonej naklejką z napisem „dokumentacja projektowa”, nazwą projektu oraz z logotypami PO KL i UE, wraz z towarzyszącą im informacją o współfinansowaniu ze środków EFS. Dostęp do dokumentacji ma wyłącznie główna księgowa.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 319-322)

1.9. Realizacja celu projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy, Beneficjent obowiązany był do realizacji projektu na podstawie wniosku o dofinansowanie, zaś w razie stwierdzenia nieosiągnięcia na danym etapie założonych rezultatów projektu, zgodnie z § 25 ust. 4 umowy, IP ma prawo renegotjować umowę.

Beneficjent założył we wniosku o dofinansowanie zrealizowanie następujących wskaźników:

lp.	opis wskaźnika	wartość docelowa	wartość osiągnięta	wartość %
1	Liczba opracowanych scenariuszy zajęć wyrównawczych dla uczniów klas IV-VI SP	30	30	100,00%
2	Liczba podręczników dla nauczycieli ze wskazówkami do przeprowadzania zajęć	1	1	100,00%

3	Liczba podręczników do przeprowadzenia szkoleń dla n-li - wytyczne dla trenerów	1	1	100,00%
4	Liczba nauczycieli wspartych w ramach realizacji projektu	531	48	9,04%
5	Liczba uczniów wspartych w ramach realizacji projektu	1215	544	44,77%
6	Liczba raportów z badań i analiz	4	4	100,00%
7	Liczba raportów z testowania	3	1	33,33%
8	Liczba godzin szkoleń dla nauczycieli	1776	381	21,45%
9	Liczba godzin przeprowadzonych zajęć wyrównawczych	2430	857	35,27%
10	Konferencja upowszechniająca	1	0	0,00%
11	Liczba nauczycieli uczestniczących w warsztatach wdrożeńiowych	450	0	0,00%
12	Liczba nauczycieli deklarujących stosowanie nowego narzędzia	360	0	0,00%
13	Liczba godzin seminariów superwizyjnych dla nauczycieli	324	0	0,00%
14	Liczba seminariów subregionalnych dla nauczycieli	6	0	0,00%
15	Liczba uczniów posiadających umiejętności efektywnej nauki i pracy zespołowej oraz twórczego myślenia w ramach zajęć wyrównawczych	972	0	0,00%
16	Liczba uczniów, u których nastąpił wzrost kreatywności i innowacyjności poprzez wsparcie warsztatami efektywnej nauki	972	0	0,00%

Spośród 16 ww. wskaźników rezultatu dla pięciu, na dzień zakończenia kontroli, poziom realizacji wyniósł od 9,04% do 44,77%, natomiast dla siedmiu dotychczas osiągnięta wartość wyniosła zero. Jak podała [...] ²⁸, będąca od dnia 1.10.2012 r. kierownikiem projektu, część wskaźników dotyczy realizacji w 2013 r., pozostałe są narastające wraz z każdym wnioskiem o płatność i zostaną zrealizowane do końca trwania projektu. Zakończenie projektu jest przewidziane na 30 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 38, 323)

2. Upraszczenie zasad rozliczania projektu współfinansowanego ze środków EFS w ramach POKL polegające na ryczałtowym rozliczaniu wydatków

Według Beneficjenta:

- wprowadzona metoda ryczałtowego rozliczania wydatków pośrednich znacząco uprościła rozliczanie projektu,
- możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem przyczyniła się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego związanego z realizacją projektu. Taka metoda nie wymaga od beneficjenta stosowania zasad konkurencyjności do wydatków uwzględnionych w budżecie kosztów pośrednich, a więc może on korzystać z dostaw od kontrahentów, z którymi współpracował wcześniej. Dokumenty nie wymagają szczegółowego opisu, zatem stosowane są procedury takie same, jak przy bieżącej działalności firmy,
- możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem nie przyczyniła się do zmniejszenia obciążenia finansowego związanego z realizacją projektu. Rozliczanie kosztów pośrednich na podstawie rzeczywiście poniesionych wydatków czy metodą ryczałtową nie zapewnia w pełni zwrotu wszystkich kosztów pośrednich. Rozliczanie kosztów pośrednich metodą ryczałtową nie zapewnia możliwości rozliczenia wszystkich kosztów pośrednich poniesionych na realizację projektu, gdyż wynika z kalkulacji opartej na przychodach przedsiębiorstwa, przeprowadzonej przed złożeniem wniosku, a nie wynikającej z faktycznej realizacji projektu. Takie rozwiązanie nie daje możliwości sfinansowania wszystkich kosztów pośrednich ponoszonych w trakcie realizacji projektu, zwłaszcza, jeśli nastąpi zmiana w projekcie (np. rozszerzenie projektu o komponent ponadnarodowy),

²⁸ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej.

- pozytywnym efektem rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem jest odciążenie beneficjenta w tej części budżetu projektu do stosowania procedur unijnych. Niestety ich wysokość znacząco odbiega od faktycznie ponoszonych kosztów w trakcie realizacji projektu,
- duży wydatek bezpośredni wcale nie musi powodować dużego kosztu pośredniego i odwrotnie. Beneficjent powinien mieć prawo do rozliczenia w dowolnym okresie trwania projektu dowolnej ilości kosztów projektu nie przekraczając przy tym ich całkowitej wartości,
- w perspektywie finansowej 2014-2020 należałoby skrócić czas od momentu zatwierdzenia wniosku o dofinansowanie do momentu podpisania umowy. Obecnie ten czas nierzadko trwa do pół roku, czego skutkiem jest realizacja projektu z własnych środków. Należałoby również uprościć zagnatwane procedury dotyczące personelu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 324-326)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) ponowne rozliczenie kosztów szkoleń nauczycieli zorganizowanych przez [...] ²⁹ w celu odzyskania kwot wydatkowanych za usługi niezrealizowane,
- 2) korzystanie z możliwości weryfikowania rzetelności faktur przedkładanych przez podwykonawców m.in. w celu wyeliminowania wydatków zawyżonych w stosunku do cen i stawek rynkowych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 NIK w Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 2013 r.

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie

²⁹ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę prywatności osoby fizycznej.